

UNIVERSITÉ de BOURGOGNE
UFR Droit et Sciences économique et politique

THÈSE

Pour obtenir le grade de
Docteur de l'Université de Bourgogne
Discipline : Droit public

Par
Ludovic de THY

Le 20 juin 2017

L'écriture des lois constitutionnelles de 1875
La fondation de l'ordre constitutionnel de la III^e République

Directeur de Thèse
Professeur Patrick CHARLOT

Jury :

Patrick CHARLOT, Professeur à l'Université de Bourgogne (directeur)

Karen FIORENTINO, Professeure à l'Université de Bourgogne

Jacky HUMMEL, Professeur à l'Université Rennes 1 (rapporteur)

Arnaud LE PILLOUER, Professeur à l'Université Paris-Ouest Nanterre La Défense (rapporteur)

Marcel MORABITO, Professeur à Sciences Po Paris

Bernard QUIRINY, Professeur à l'Université de Bourgogne

Patrice ROLLAND, Professeur émérite à l'Université Paris-Est Créteil

©

L'Université de Bourgogne
n'entend approuver ni désapprouver les opinions émises dans cette thèse.
Ces opinions doivent être considérées comme propres à l'auteur.

À celles et ceux qui comptent.

Remerciements

Toute ma reconnaissance va au Professeur Patrick Charlot qui m'a permis d'entamer et de mener à bien cette recherche.

Cette thèse doit également beaucoup à la disponibilité et aux conseils de Nathalie Droin et d'Édouard Bédarrides. Qu'ils en soient vivement remerciés.

Par ailleurs, sans vouloir les lister pour ne pas être trop long, de nombreux chercheurs du CREDESPO et les doctorants de l'AECDESPO doivent être associés à ces remerciements pour leur contribution, directe ou indirecte, à l'achèvement de ce travail.

Merci infiniment à mes amis et ma famille pour leur soutien.

Il m'est impossible de terminer ces remerciements sans souligner le degré d'investissement des doctorants dans l'enseignement supérieur et la recherche au regard du mépris scandaleux dont ils font l'objet de la part de l'Université de Bourgogne (plus généralement des pouvoirs publics), pour laquelle ils *travaillent* et dont ils contribuent au rayonnement. Absence de paiement régulier des vacataires, racket annuel pour avoir le droit de *produire de la science*, bureaucratie tatillonne et déconnectée de la réalité, formations inutiles imposées, très faible prise en compte des spécificités des différentes disciplines..., tout semble *volontairement* mis en œuvre pour faire de l'exercice engageant, exigeant mais aussi passionnant que constitue une thèse une épreuve dévalorisante et démoralisante. Les doctorants sont des scientifiques, certes débutants mais plus des étudiants, ils sont des professionnels, certes non titulaires mais pas des amateurs, ils sont des adultes, certes généralement jeunes mais pas des adolescents attardés. Merci donc à toutes celles et ceux qui, malgré les difficultés, agissent pour qu'ils soient enfin considérés pour ce qu'ils sont et ce qu'ils apportent, en particulier l'AECDESPO.

Liste des abréviations

al. – alinéa

art. – article

BL – Bulletin des Lois de la République Française

chap. – chapitre

coll. – collectif

dir. – direction

éd. – édition

EUB – Éditions Universitaires de Bruxelles

EUD – Éditions Universitaires de Dijon

ibid. – ibidem

JO – Journal Officiel de la République Française

JOC – Journal Officiel de la République Française sous la Commune

p. – page(s)

préc. – précédentes

prés. – présentation

PUAM – Presses Universitaires d'Aix-Marseille

Puf – Presses universitaires de France

PUN – Presses Universitaires de Nancy

op. cit. – opus citatum

RFDC – Revue Française de Droit Constitutionnel

RDP – Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger

RFHIP – Revue Française d'Histoire des Idées Politiques

RFSP – Revue Française de Science Politique

spéc. – spécialement

suiv. – suivantes

trad. – traduction

vol. – volume

Sommaire

Partie I. Les excès à ne pas reproduire : les expériences constitutionnelles antérieures

Titre I. Les Constitutions impossibles

Chapitre 1 – La Constitution anachronique : la monarchie chrétienne

Chapitre 2 – La Constitution révolutionnaire : la République intégrale

Chapitre 3 – La Constitution plébiscitaire : le césarisme impérial

Titre II. La fin du « constitutionnalisme providentiel » : rationalisme et empirisme constitutionnel

Chapitre 1 – Les « *institutions nécessaires* » à l'ordre constitutionnel

Chapitre 2 – Fonder un ordre constitutionnel sans écrire la constitution

Partie II. Le consensus minimal : un régime nécessairement parlementaire

Titre I. Le « droit public des français » confié au Parlement

Chapitre 1 – La garantie des droits des citoyens

Chapitre 2 – La représentation des citoyens

Titre II. Un régime dominé par le Parlement

Chapitre 1 – Une responsabilité ministérielle effective : la garantie du régime

Chapitre 2 – L'irresponsabilité du Chef de l'État : l'illusion du monarque constitutionnel

Introduction

« En ne s'expliquant guère, on parvint à s'entendre. Aux républicains de principe, on offrait la consécration de la forme du gouvernement ; aux nouveaux venus à la République, la garantie des deux Chambres ; à ceux qui avaient quelque défiance du suffrage universel et qui voulaient fortifier le pouvoir exécutif, le droit de dissolution ; à ceux qui redoutaient l'excès de sa force et qui croyaient se rapprocher ainsi des fictions monarchistes, l'irresponsabilité du Chef de l'État ; à ceux qui voulaient bien admettre la République pour un jour, sans engager le lendemain, la révision ; aux catholiques plus fidèles à Dieu qu'au roi, les prières publiques ; à ceux qui avaient plus de craintes que de principes, le séjour à Versailles. »¹

La III^e République fut-elle à l'origine celle de « Monsieur Thiers »² ou celle « des ducs »³ ? Est-elle la République « des députés »⁴, celle « des professeurs »⁵, celle « des universitaires »⁶, celle « des hommes d'affaires »⁷, celle « des opportunistes »⁸, celle des « faibles »⁹ ou plutôt celle des « constitutionnalistes »¹⁰ ? L'abondance des théories ne doit jamais faire perdre de vue au juriste que la III^e République est d'abord et avant tout celle des trois lois constitutionnelles des 24 et 25 février et du 16 juillet 1875, difficilement élaborées et adoptées par l'Assemblée nationale de 1871.

¹ CASIMIR PERIER Jean, *Notes sur la Constitution de 1875*, introduction par Elina LEMAIRE, Paris, Dalloz, 2015, p.58.

² DREYFUS Robert, *La République de Monsieur Thiers (1871-1873)*, Paris, Gallimard, 1930.

³ HALÉVY Daniel, *La fin des notables*, tome II, *La République des ducs* (1937), Paris, Hachette, 1995. Un historien anglais y ajoute aux « ducs » les « académies » (ROGISTER John, « La République des ducs et des académies », in *La France des années 1870, Naissance de la III^e République*, Actes du Colloque tenu le 27 avril 2000 à la Fondation Singer-Polignac, Paris, Fondation Singer-Polignac, 2000, p.41-49).

⁴ PRIOURET Roger, *La République des députés*, Paris, Grasset, 1959.

⁵ THIBAUDET Albert, *La République des professeurs* (1927), Genève, Slatkine Reprints, 1979.

⁶ CHARLE Christophe, *La République des universitaires, 1870-1940*, Paris, Seuil, 1994.

⁷ GARRIGUES Jean, *La République des hommes d'affaires (1870-1900)*, Paris, Aubier, 1997.

⁸ GRÉVY Jérôme, *La République des opportunistes*, Paris, Perrin, 1998.

⁹ STORA-LAMARRE Annie, *La République des faibles*, Paris, Armand Colin, 2005.

¹⁰ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes. Professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914)*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2011.

Normes écrites fondatrices d'un régime qui ne succombera qu'aux affres de la Seconde guerre mondiale et qui clôt la chaotique valse constitutionnelle entamée en 1789, elles ont donc naturellement suscité et suscitent encore, tant quant à leur forme, à leur contenu et surtout à leur application, de nombreux développements de la doctrine publiciste. L'émergence de la III^e République est en effet un moment charnière de l'histoire constitutionnelle française, dont l'influence sur le droit constitutionnel contemporain demeure incontestée¹¹. Le régime formellement fondé par les lois constitutionnelles de 1875 permet l'implantation juridique définitive de la République en France, en concrétisant une « synthèse constitutionnelle » amorcée en 1848¹² qui fusionne les « traditions révolutionnaire et parlementaire » et caractérise « nos institutions jusqu'en 1958 »¹³. Outre cette influence institutionnelle, plusieurs lois célèbres adoptées au cours de la III^e République composent, avec la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, le préambule de la Constitution de 1946 et la Charte de l'environnement de 2004, le bloc de constitutionnalité sanctionné par le juge constitutionnel contemporain. Pourtant, si l'ordre constitutionnel formellement fondé en 1875 intéresse la science du droit depuis sa fondation jusqu'à nos jours et connaît du reste un regain d'intérêt ces dernières années¹⁴, force est de constater que le processus d'écriture des lois constitutionnelles de 1875 réalisé par l'Assemblée nationale de 1871 semble le parent pauvre de la recherche juridique. Aussi étonnant que cela puisse paraître étant donnée l'importance de son produit, il n'a en effet jamais fait l'objet d'une analyse systématique et exhaustive utilisant les outils et les concepts de la science du droit constitutionnel

¹¹ De nombreux ouvrages de droit constitutionnel général matérialisent la rupture que constitue la III^e République et son influence sur les institutions actuelles en y consacrant des développements spécifiques, alors que les régimes antérieurs sont souvent analysés dans leur ensemble. Tel est par exemple le cas de l'ouvrage des Professeurs Ardant et Mathieu qui sépare « Avant 1875 » de « La III^e République » (ARDANT Philippe et MATHIEU Bertrand, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 28^e éd., Paris, LGDJ, 2016, p.351-362 et p.363-379), de celui des Professeurs Mélin-Soucramani et Pactet qui distingue « Les institutions françaises de 1789 à 1870 » et « La Troisième République » (MÉLIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand et PACTET Pierre, *Droit constitutionnel*, 35^e éd., Paris, Sirey, 2016 p.279-291 et p.293-312), de celui du Professeur Foillard qui procède de même (FOILLARD Philippe, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 22^e éd., Bruxelles, Larcier, 2016, p.153-164 et p.165-178), de celui fondé à l'initiative du Doyen Favoreu qui traite dans une section de « L'instabilité constitutionnelle (1789-1870) » avant d'aborder dans la suivante la III^e République (FAVOREU Louis, GAÏA Patrick, GHEVONTIAN Richard et *alii*, *Droit constitutionnel*, 17^e éd., Paris, Dalloz, 2014, p.544-567 et p.567-575). La professeure Le Pourhiet pousse davantage encore la logique en faisant débiter l'étude des régimes français en 1870, commençant donc par la III^e République (LE POURHIET Anne-Marie, *Droit Constitutionnel*, Septième éd., Paris, Economica, 2016, p.247-257).

¹² MORABITO Marcel, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, 14^e éd., LGDJ, 2016, p.229 et suiv.

¹³ *Ibid.* p.230.

¹⁴ En témoignent particulièrement la récente publication des *Notes sur la Constitution de 1875* de Jean Casimir Perier, éphémère Président de la III^e République (du 27 juin 1894 au 16 janvier 1895) et fils de Auguste Casimir-Perier, membre du Centre gauche à l'Assemblée de 1871, grâce aux recherches d'Elina Lemaire (*op. cit.*), l'ouvrage de Monsieur de Bujadoux (BUJADOUX [de] Jean-Félix, *La « Constitution de la III^e République »*, LGDJ, 2015), celui issu d'un colloque dirigé par le Professeur Charlot (CHARLOT Patrick [dir.], *La Troisième République : ordre politique, ordre moral, ordre social*, actes du colloque de Dijon, 12 et 13 décembre 2013, Institut Universitaire Varenne, 2014), l'ouvrage collectif piloté par trois historiens (FONTAINE Marion, MONIER Frédéric et PROCHASSON Christophe (dir.), *Une contre-histoire de la III^e République*, Paris, La Découverte, 2013) ou encore la réédition d'un article du constitutionnaliste Raymond Saleilles initialement publié en juillet 1895 dans une revue américaine (SALEILLES Raymond, *Le droit constitutionnel de la Troisième République*, trad. et prés. Norbert FOULQUIER et Guillaume SACRISTE, Paris, Dalloz, 2010).

(I.). Il est dès lors indispensable de préciser la méthodologie retenue pour conduire une étude qui entend contribuer à combler cette aporie (II.).

I. L'absence d'analyse systématique du processus d'écriture des lois constitutionnelles de 1875

L'enchaînement des événements allant de la proclamation de la République le 4 septembre 1870 dans le contexte de la débâcle militaire du Second Empire face à l'Allemagne, de l'installation du Gouvernement de la défense nationale qui tente sans succès de poursuivre le combat, de l'élection d'une Assemblée nationale à majorité monarchiste et favorable à la paix le 8 février 1871, de la Commune de Paris en mars de la même année puis des multiples tergiversations de l'Assemblée pendant plus de quatre ans pour finalement adopter les lois constitutionnelles de 1875 est depuis longtemps bien connu¹⁵. Dès la fin de la III^e République, il était possible de recenser de nombreux récits historiques traitant largement de cette période allant de 1870 à 1875 et qui fournissent donc des éléments détaillés sur les conditions de la mise en place de la constitution du régime¹⁶. Un certain nombre d'entre eux présentaient toutefois un vice historiographique tenant à leur caractère partisan¹⁷ et parfois plus littéraire que scientifique, ce qui amenait ainsi l'américain Allan Mitchell à affirmer en 1979 que l'histoire des débuts de la III^e République avait été « bien mieux écrite qu'étudiée »¹⁸. Pour autant et sans souscrire absolument à ce jugement sévère, il convient de noter que ces travaux sont des recherches historiques et non juridiques. Ainsi, même s'ils s'intéressent au processus qui conduit à l'adoption des lois constitutionnelles de 1875, ils n'en produisent pas une analyse qui concerne à titre principal la science du droit. Dès lors, les recherches historiques plus

¹⁵ Une chronologie des principaux événements contextuels est jointe à la présente étude (*Annexe I*).

¹⁶ En particulier HANOTAUX Gabriel, *Histoire de la France contemporaine (1871-1900)*, 4 tomes, spéc. vol. I *Le gouvernement de M. Thiers*, vol. II *La présidence du Maréchal de Mac Mahon – L'échec de la monarchie* et vol. III *La présidence du Maréchal de Mac Mahon – La Constitution de 1875*, Paris, Ancienne librairie Furne, 1903 ; SEIGNOBOS Charles, *Le déclin de l'Empire et l'établissement de la 3^e République (1859-1875)*, Tome 7 de l'*Histoire de France contemporaine depuis la révolution jusqu'à la paix de 1919*, sous la dir. de Ernest LAVISSE, Paris, Librairie Hachette, 1921 ; RECOULY Raymond, *La Troisième République*, Paris, Hachette, 1927 ; HALÉVY Daniel, *La fin des notables* (1930) et *La République des ducs* (1937), Paris, Hachette, 1995.

¹⁷ Par exemple socialiste (LABUSQUIÈRE John, *La III^e République, 1871-1900*, Vol. 12 de l'*Histoire Socialiste (1789-1900)* sous la dir. de Jean JAURÈS, Paris, Jules Rouff et C^{ie}, 1901, spéc. p.2-178), apologétique pour Thiers (DREYFUS, *La République de Monsieur Thiers (1871-1873)*, *op. cit.*), proche de l'Action française (ROUX [marquis de], *Origines et fondations de la Troisième République*, 11^e éd., Paris, Grasset, 1933) ou encore – quoique postérieur – marxiste-léniniste (JELOUBOVSKAIA E., *La chute du Second Empire et la naissance de la Troisième République en France*, trad. par J. CHAMPENOIS, Moscou, Éditions en langues étrangères, 1959).

¹⁸ MITCHELL Allan, *The German Influence in France after 1870, The Formation of the French Republic*, Chapel Hill (North Carolina), The University of North Carolina Press, 1979, p.xiii. La note à laquelle le lecteur est renvoyé vise principalement Hanotiaux qui, selon Mitchell, a « lourdement » influencé la plupart des récits postérieurs (*ibid.* p.208). Pour une analyse plus approfondie de la question voir DUCLERT Vincent, « L'historiographie de la III^e République : ni histoire ni République ? », in FONTAINE, MONIER et PROCHASSON, *op. cit.*, p.229-242.

récentes¹⁹ et dégagées de cet éventuel aspect militant n'apportent pas nécessairement beaucoup d'éléments supplémentaires pour la compréhension juridique du processus d'écriture. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause le travail de ces chercheurs – qui s'est au contraire révélé indispensable à la présente thèse – mais simplement de constater que l'objet primordial de leurs études n'est pas la discussion, la rédaction et l'adoption des lois constitutionnelles de 1875 mais le contexte historique de leur production. Il en va du reste de même des recherches politistes qui fournissent les éléments nécessaires à la compréhension de la structuration partisane de l'Assemblée nationale de 1871, à son évolution ou encore aux idéologies des « partis » naissants mais qui n'ont pas non plus pour vocation de s'intéresser juridiquement à la fondation de l'ordre constitutionnel de la III^e République²⁰.

Qu'en est-il alors de la doctrine strictement publiciste ? Au cours de la III^e République, la doctrine classique s'est longuement penchée sur les lois constitutionnelles de 1875. Esmein²¹, Carré de Malberg²², Duguit²³, Hauriou²⁴ ou encore Barthélemy et Duez²⁵ consacrent de nombreuses pages de leurs célèbres ouvrages à l'analyse des textes constitutionnels adoptés par l'Assemblée de 1871. Sans que leurs exposés respectifs ne soient dénués de toutes considérations sur le processus d'écriture²⁶, l'objet principal de leurs propos est cependant davantage la constitution en vigueur du

¹⁹ En particulier BRABANT Frank Herbert (Rev.), *The beginning of the Third Republic in France, A history of the National Assembly (February-September 1871)*, Londres, MacMillan and Co., 1940 ; CHASTENET Jacques, *Histoire de la Troisième République*, vol. I, *L'enfance de la Troisième, 1871-1879*, Paris, Librairie Hachette, 1952 ; CHAPMAN Guy, *The Third Republic of France, The First Phase 1871-1894*, Londres, MacMillan et New York, St Martin's Press, 1962 ; MAYEUR Jean-Marie, *Les débuts de la III^e République, 1871-1898*, Paris, Editions du Seuil, 1973 ; AZÉMA Jean-Pierre et WINOCK Michel, *La III^e République (1870-1940)*, Paris, Calmann-Lévy, 1976 ; RUDELLE Odile, *La République Absolue, 1870-1889*, Paris, Publications de la Sorbonne, *Série France XIX^e-XX^e*, n°14, 1982 ; CARON François, *La France des patriotes, de 1851 à 1918*, « Histoire de France », tome 5, Paris, Fayard, 1985 ; FURET François, *La Révolution*, II, *1814-1880* (1988), Paris, Pluriel, 2010 ; MIQUEL Pierre, *La Troisième République*, Paris, Fayard, 1998 ; BASQUIAST Paul, *La troisième République, 1870-1940*, Paris, L'Harmattan, 2002 ; DUCLERT Vincent, *La République imaginée, 1870-1914*, Paris, Belin, 2010.

²⁰ Concernant les élections voir spécialement GOUAULT Jacques, *Comment la France est devenue républicaine, Les élections générale et partielles à l'Assemblée nationale, 1870-1875*, Paris, Armand Colin, 1954 ; RUDELLE Odile, « Les élections de 1871 à 1879 », in *La France des années 1870, Naissance de la III^e République*, *op. cit.*, p.61-71 ; SIEGFRIED André, *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la III^e République* (1913), Bruxelles, EUB, 2010. Sur la structuration partisane générale, se référer à GOGUEL François, *La politique des partis sous la III^e République*, 3^e éd., Paris, Éditions du Seuil, 1958 ; MAYEUR Jean-Marie, *La vie politique sous la Troisième République, 1870-1940*, Paris, Éditions du Seuil, 1984 ; HUARD Raymond, « Aux origines d'une structure nouvelle, le parti, vers 1830 – vers 1880 », in BERNSTEIN Serge et WINOCK Michel (dir.), *L'invention de la démocratie, 1789-1914*, Paris, Seuil, 2003, p.185-214 ; GARRIGUES Jean, « Les groupes parlementaires aux origines de la III^e République », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°0, 2003 [en ligne].

²¹ ESMEIN Adhémar, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 6^e éd. revue par Joseph BARTHÉLEMY (1914), Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2001, p.605-1084.

²² CARRÉ de MALBERG Raymond, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, 2 tomes (1920 et 1922), préf. Éric MAULIN, Paris, Dalloz, 2004, spéc. II, p.386-410 et p.552-624.

²³ DUGUIT Léon, *Manuel de droit constitutionnel* (1923), avant-propos Dominique CHAGNOLLAUD, Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2007, spéc. p.327-579.

²⁴ HAURIOU Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd. (1929), prés. Jacky HUMMEL, Paris, Dalloz, 2015, spéc. p.333-543.

²⁵ BARTHÉLEMY Joseph et DUEZ Paul, *Traité de droit constitutionnel* (1933), Paris, Dalloz, 1993.

²⁶ En particulier ceux d'Esmein (*op. cit.*, spéc. p.605-635) et de Barthélemy (*op. cit.*, spéc. p.6-48).

régime sous lequel ils écrivent que les conditions exactes de son adoption. Il s'agit pour eux d'analyser le droit constitutionnel positif, ce qui implique certes de s'intéresser à l'origine des lois constitutionnelles de 1875 mais surtout de comparer leurs dispositions avec les pratiques des organes constitués, que ce soit pour déduire que ces lois décrivent le régime constitutionnel²⁷, que celui-ci est au contraire en contradiction avec elles²⁸ ou encore que certains pans de la Constitution de la III^e République sont absents des textes supposés la fonder²⁹. Partant, pour expliquer le droit constitutionnel, la doctrine se focalise sur les évolutions de la norme constitutionnelle induites par ses quelques révisions formelles mais surtout par son interprétation par les acteurs politiques dont la plus célèbre demeure la « Constitution Grévy » de 1879, consécutive à la crise du 16 mai 1877, qui retire au Président la République son droit de dissolution. Cette dernière, qui peut être qualifiée de « convention de la Constitution »³⁰ ou de « changement constitutionnel informel »³¹ modifie en effet substantiellement les équilibres consacrés en 1875. La constitution au sens matériel se voit donc transformée, seulement quelques années après son adoption formelle qui est pourtant issue d'un interminable processus d'écriture. Dès lors, il n'est guère surprenant que les juristes aient surtout focalisé leur attention sur le droit constitutionnel de la III^e République afin de saisir la réalité de la constitution matérielle plutôt que sur l'adoption des lois de 1875³². Du reste, il est à ce titre possible de rejoindre l'analyse de Madame Altwegg-Boussac qui considère une telle approche comme indispensable³³, l'approche formelle conférant à un « aveuglement » si l'on prend le cas de

²⁷ Carré de Malberg estime ainsi que l'évolution parlementariste du régime n'est que la conséquence logique des lois de 1875 : « Les auteurs de cette Constitution n'ont pas suffisamment aperçu les répercussions lointaines que devait *juridiquement* produire leur principe de responsabilité parlementaire des ministres combinés avec les autres institutions républicaines fondées en 1875 » (*op. cit.*, II. p.104).

²⁸ René Capitant considère qu'il « ne suffit pas, en effet, de considérer nos lois de 1875 comme sommaires et incomplètes, mais fournissant pourtant le cadre des institutions que la pratique constitutionnelle a précisées, il faut porter sur elles un jugement plus catégorique, car le régime qu'elles esquissent n'est pas le régime positif français ; celui-ci est constitué non dans *le cadre*, mais *en marge* du texte de ces lois » (CAPITANT René, *Écrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, prés. Olivier BEAUD, Paris, Éditions Assas Panthéon, 2004, p.286).

²⁹ Par exemple Hauriou qui explique que si « la Constitution nationale française ne contenait que les dispositions des trois lois constitutionnelles de 1875, ce ne serait pas grand' chose » (*op. cit.*, p.337), regrettant que la « constitution soit exclusivement politique et ne contienne aucun élément de constitution sociale, pas même une *déclaration des droits* » (*ibid.* p.339), cette dernière « lacune » étant potentiellement « tellement grave » qu'elle pourrait être « monstrueuse » (*ibid.*). Le publiciste considère cependant que cette lacune n'est que potentielle : elle n'empêche pas l'existence des droits du fait de l'existence d'une « Constitution sociale » (*ibid.* p.611 et suiv.).

³⁰ AVRIL Pierre, *Les conventions de la Constitution*, Paris, Puf, « Léviathan », 1997. Le Professeur explique que la « Constitution Grévy » pose une « convention fondatrice » qui initie « la souveraineté parlementaire » caractéristique de la III^e République (*ibid.* p.129-130).

³¹ D'après le concept analysé par Manon Altwegg-Boussac, qui le définit comme « un changement dans la signification normative de la matière constitutionnelle sans que la procédure de révision constitutionnelle ait été utilisée, ce qui implique, corrélativement, que le texte constitutionnel n'a pas été modifié » (ALTWEGG-BOUSSAC Manon, *Les changements constitutionnels informels*, Thèse de droit public, Université Paris Ouest-Nanterre La Défense, 2012, p.20).

³² En particulier MACHELON Jean-Pierre, *La République contre les libertés ?*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976 ; SACRISTE, *La République des constitutionnalistes*, *op. cit.* ; de BUJADOUX *La « Constitution » de la III^e République*, *op. cit.* ; SALEILLES, *Le droit constitutionnel de la Troisième République*, *op. cit.*

³³ « L'indifférence de l'approche formelle à l'égard des diverses lectures de la constitution par les acteurs juridiques pose certaines difficultés lorsque celles-ci fondent, de fait, la norme concrète considérée hors du cadre constitutionnel. Une telle approche revient à ignorer la manière dont les acteurs, dans les faits, lisent, comprennent et appliquent les

la Constitution Grévy³⁴. Outre cette discordance entre les textes de 1875 et la pratique qui prévaut dès la fin des années 1870 et dure jusqu'en 1940, il apparaît que le peu d'intérêt pour l'adoption des lois de 1875 résulte d'un double facteur : l'appréciation politique de ce long processus d'écriture et la difficulté conceptuelle pour la doctrine juridique française à analyser les actes pré-constituants des assemblées constituantes, dont l'influence est pourtant capitale entre 1871 et 1875.

D'une part, donc, il semble que les circonstances politiques bien connues qui ont difficilement abouti à l'adoption des lois constitutionnelles de 1875, que les analyses peu flatteuses qu'ont très rapidement pu faire les auteurs de ces lois eux-mêmes ainsi que la tonalité des débats constitutionnels les plus connus de la période ont conditionné, à bien des égards, l'intérêt des juristes pour le processus d'écriture. Dès avril 1875, dans son célèbre discours de Belleville, Gambetta donne déjà les raisons de ne plus s'y intéresser : « [o]n a fait une Constitution, on ne l'a pas beaucoup discutée. On a organisé des pouvoirs, on ne les a pas très minutieusement et, si je puis le dire, on ne les a pas très analytiquement examinés et coordonnés. On a été vite, et cependant savez-vous ce qui est arrivé ? C'est que l'œuvre vaut mieux, peut-être, que les circonstances qui l'ont produite »³⁵. Il en va de même pour l'observateur républicain Léonce Ribert dans une étude des deux lois constitutionnelles de février 1875 publiée peu de temps après leur adoption qui, après avoir sévèrement critiqué l'œuvre de l'Assemblée de 1871³⁶, estime que « [t]elle qu'elle est pourtant,

textes constitutionnels. En refusant d'adapter le critère de validité de la norme constitutionnelle au regard de la pratique interprétative, l'approche formelle choisit de lier la définition des normes constitutionnelles au cadre constitutionnel textuel. D'un point de vue empirique, la difficulté réside dans le fait que la signification d'un acteur juridique à un énoncé constitutionnel est bien celle qui, s'imposant dans les faits, fonde la norme concrète. Le fait de limiter la définition de la norme constitutionnelle à ce cadre de signification construit *a priori* peut conduire à offrir une représentation trop en décalage avec le droit constitutionnel appliqué. C'est seulement si l'interprétation hors du cadre constitutionnel est par suite formalisée dans le texte du fait de l'avènement d'une révision constitutionnelle qu'elle pourra être prise en compte en tant que norme du système » (*op. cit.*, p.268-269).

³⁴ *Ibid.* p.269. Elle ajoute plus loin que « [l]es discours hostiles à l'idée même de changement constitutionnel informel présupposent une certaine conception de la constitution basée sur le critère formel », ce qui favorise une approche qui « tend à se fermer sur elle-même » (*ibid.* p.286).

³⁵ Discours de Belleville, 23 avril 1875 (GAMBETTA Léon, *Discours et plaidoyers politiques*, publiés par Joseph REINACH, éd. complète, 11 vol. , Paris, G. Charpentier, 1880-1885, IV p.308). Il en va de même pour Louis Blanc quelques années plus tard qui s'interroge sur ce qu'il reste « de la politique qui a conduit au vote des lois constitutionnelles ? [...] une Constitution dans laquelle la République est chargée de liens que la prochaine Assemblée sera impuissante à dénouer » (BLANC Louis, *Histoire de la constitution du 25 février 1875*, Paris, Charpentier, 1882, p.241-242) ou encore un régime précaire qui n'a « rien d'une véritable République » (*ibid.* p.244). « Un coup de sagaie a fait de l'Empire un héritage sans héritier. Mais qu'est-ce qu'une Constitution dont la durée possible dépend d'un coup de sagaie ? » affirme-t-il encore (*ibid.*).

³⁶ « La Constitution de 1875 ne se recommande pas par son origine : elle est l'œuvre d'une assemblée qui ne paraissait pas faite pour le rôle qu'elle s'est attribué de donner à la France des institutions politiques. Aussi porte-elle l'empreinte des efforts mal dirigés qui ont présidé à son enfantement. On chercherait en vain la méthode suivie par ses auteurs : ils n'en ont suivi aucune [...]. Chaque ressort du mécanisme politique sorti de leurs mains a reçu sa forme propre, non pour sa valeur intrinsèque ou la commodité de son adaptation, mais uniquement parce qu'ainsi fait il se trouvait de nature à satisfaire au Pouvoir Exécutif engagé à fond dans l'élaboration constitutionnelle, et en même temps à réunir les éléments d'une fragile majorité dans l'assemblée la plus inconsistante peut-être qu'on ait jamais vue. [...] Notre quatrième constituante n'a pu échapper à l'impuissance qu'en façonnant à grand'peine cette construction d'ordre composite que nous avons sous les yeux et qui, malgré le titre de république, n'est pas faite pour nous inspirer, à nous

avec tous les vices dont elle peut paraître entachée, la Constitution de 1875 a un mérite capital, celui d'exister »³⁷ et que la « question actuelle ne porte pas sur sa réforme mais sur son usage, et, en attendant qu'on puisse la corriger, il faut apprendre à s'en servir »³⁸. Penchez vous sur l'application de la constitution plutôt que sur son adoption semblent ainsi affirmer les républicains. Leur complète prise de contrôle du régime à partir 1879 et les substantielles modifications qui en découlent dans l'interprétation des textes de 1875 ne peuvent qu'accentuer cette tendance.

Il apparaît alors que la doctrine a largement fait sienne cette vision : la longue et difficile adoption des lois constitutionnelles de 1875 est le fruit d'une « transaction »³⁹, d'un « compromis »⁴⁰ entre groupes politiques tous également insatisfaits du résultat final. En raison de ces divisions politiques, les textes sont lapidaires voire incomplets, désorganisés, techniques⁴¹, laissant une large place à la coutume⁴². S'agit-il même d'une constitution⁴³ ? Il y aurait donc bien peu d'intérêt pour la science

républicains, le moindre enthousiasme » (RIBERT Léonce, *Esprit de la constitution du 25 février 1875*, Paris, Librairie Germer-Baillière, 1875, p.I-II).

³⁷ *Ibid.* p.II.

³⁸ *Ibid.* p.III. Il s'agit, explique-t-il alors, du but du commentaire qu'il comment.

³⁹ Le terme est employé par les constituants eux-mêmes : député de la Gauche républicaine au sein de l'Assemblée de 1871, Émile Littré explique ainsi dans un article de la *Revue de la Philosophie Positive* de septembre-octobre 1875 que « [l]a présente constitution républicaine est le résultat d'une transaction. À cela elle doit beaucoup de ses imperfections ; mais à cela aussi elle doit un avantage considérable qui est d'étendre le cercle possible des adhésions bien au-delà de ce que comportait le pur républicanisme, tel qu'il était alors que, se considérant comme le maître de droit, il tenait moins compte des circonstances, des dissidences, des difficultés » (LITTRÉ Émile, *De l'établissement de la Troisième République*, Paris, Bureaux de la *Philosophie Positive*, 1880, p.358).

⁴⁰ Le terme est largement utilisé, notamment par les Professeurs Gisquel qui estiment que la constitution de 1875 se remarque notamment dans « l'esprit de transaction et de compromis qui l'anime » (GICQUEL Jean et Jean-Éric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 30^e éd., Paris, LGDJ, 2016 p.515) ou par le Professeur Chantebout qui parle du « compromis de 1875 » (CHANTEBOUT Bernard, *Droit constitutionnel*, 31^e éd., Paris, Dalloz, 2014, p.151 et suiv.), considérant du reste qu'il s'agit d'un « compromis bâclé » (*ibid.* p.154).

⁴¹ Les Professeurs Pactet et Mélin-Soucramanien estiment par exemple que les lois de 1875 sont « brèves » et « sans aucune prétention doctrinale » (*op. cit.*, p.299), le Professeur Foillard que les lois de 1875 sont « brèves et ne posent aucun principe [...] Elles se contentent de présenter objectivement l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics » (*op. cit.*, p.167), les Professeurs Constantinesco et Pierré-Caps que la constitution de 1875 est d'une « extrême brièveté », « incomplète », « composite », « d'une rédaction souvent hâtive » et que, partant, il s'agit d'une « œuvre pragmatique, d'un compromis de circonstances » (CONSTANTINESCO Vlad et PIERRÉ-CAPS Stéphane, *Droit constitutionnel*, 7^e éd., Paris, Puf, 2016, p.121). Plus précisément, concernant leur aspect technique, le Professeur Le Divellec classe les lois de 1875 dans la catégorie des constitutions « techniques ouvertes » ou « institutionnelles » (LE DIVELLEC Armel, « Le style des constitutions écrites dans l'histoire moderne, Une esquisse sur les trois types de l'écriture constitutionnelle (XVII^e – XXI^e siècles) », *Jus Politicum*, n°10, 2013, p.10 et suiv.), lesquelles tranchent de manière « essentiellement implicite et en tout cas pas ou très peu normée » le « système de gouvernement » que les constituants entendent organiser, ce qui les conduit à rester « en-deçà de l'idéal initial du constitutionnalisme écrit » (*ibid.* p.16).

⁴² Ainsi que le relève notamment le Professeur Gohin, « la coutume s'empare, d'emblée, du régime de la Troisième République, à peine seiche l'encre des lois de 1875 » (GOHIN Olivier, *Droit constitutionnel*, 3^e éd., Paris, LexisNexis, 2016, p.486).

⁴³ Vincent Duclert explique par exemple que « l'ensemble des lois votées en 1875 ne pouvait prétendre à être entièrement une constitution, en raison de l'absence de tout préambule, doctrine et définition générale. Les textes n'énonçaient aucun principe général, aucune pensée de la loi et du droit. Ils ne proposaient qu'une organisation des pouvoirs et des institutions ; et encore très partiellement puisqu'ils omettaient bien des dispositions ou des fonctions comme la charge de président du Conseil » (*La République imaginée*, *op. cit.* p.124) ; parmi les juristes, les Professeurs Constantinesco et Pierré-Caps considèrent qu'à « proprement parler, il n'y a pas de Constitution de la III^e République » (*op. cit.*, p.121) ou le Professeur Rouvillois qu'il « n'y a pas, au sens propre, de "Constitution de 1875", écrite et codifiée » (ROUVILLOIS Frédéric, *Droit constitutionnel*, 1. *Fondements et pratiques*, 4^e éd., Champs université, 2015, p.274). Le

du droit à s'intéresser en profondeur à la naissance presque accidentelle de textes peu cohérents dont les propres auteurs semblent se défier. Un tel postulat présuppose cependant qu'il n'y aurait pas vraiment d'explications juridiques à fournir sur l'écriture des lois de 1875, ce qui paraît très contestable. Ce n'est pas parce qu'une norme constitutionnelle semble entièrement déficiente qu'il ne faut chercher à expliquer l'origine de ses défauts, ce n'est pas parce qu'une norme constitutionnelle connaît une faible durée de vie qu'il ne faut chercher à quels besoins ou idéologies répondait sa naissance⁴⁴, sachant de surcroît que les lois de 1875 ne correspondent ni à l'un ni à l'autre de ces constats.

D'autre part et surtout, la perception française de l'activité des organes constituants a longtemps rendu l'analyse du processus d'écriture des lois constitutionnelles de 1875 problématique. Ainsi que le note le Professeur le Pillouer, l'influence d'auteurs positivistes comme Kelsen ou Carré de Malberg qui considèrent que la constitution « définit les *limites* du droit positif, c'est-à-dire du droit qu'il est possible de décrire » a conduit « l'ensemble de la doctrine française » à adopter « cette conception de l'ordre juridique, et donc de la science du droit » de laquelle découle une indifférence à l'égard de l'activité non constituantes des organes constituants⁴⁵. Le cadre de pensée de la doctrine française consiste dès lors dans une confrontation entre « les comportements des organes constitutionnels » et les « normes qui sont censées régler leur comportement. Dès lors, celui adopté par les assemblées constituantes "originales" n'est, par définition, pas susceptible de faire l'objet d'une telle analyse, [...] les auteurs se convainquent sans doute facilement qu'il est inconcevable de faire du droit constitutionnel en l'absence de constitution »⁴⁶. Or, entre 1871 et 1875, Les débats constituants s'étalent sur plusieurs années et les institutions provisoires ont une influence décisive sur le contenu de la norme finalement adoptée. Pour reprendre la terminologie d'Isabelle Thumerel,

Professeur Beaud qualifie encore les lois de 1875 de « véritable ectoplasme juridique » dans la mesure où elles ne tranchent pas le « contenu du régime » (BEAUD Olivier, *La puissance de l'État*, Paris, Puf, « Léviathan », 1994, p.382).

⁴⁴ De nombreux processus d'écriture constitutionnelle ont ainsi fait l'objet d'analyse approfondies quand bien même le texte qui en est issu serait perçu comme défaillant ou aurait bénéficié d'une courte durée de vie : celui de 1791 (BART Jean, CLÈRE Jean-Jacques, COURVOISIER Claude et VERPEAUX Michel [dir.], *1791, La première constitution française*, Actes du colloque de Dijon des 26 et 27 septembre 1991, Paris, Economica, 1993), de 1793 (BART Jean, CLÈRE Jean-Jacques, COURVOISIER Claude et VERPEAUX Michel [dir.], *La Constitution de 1793, L'utopie dans le droit public français ?*, Actes du colloque de Dijon des 16 et 17 septembre 1993, Dijon, EUD, 1997), de 1795 (TROPER Michel, *Terminer la Révolution, La Constitution de 1795*, Paris, Fayard, 2006 ; CONAC Gérard et MACHELON Jean-Pierre [dir.], *La Constitution de l'an III*, Paris, Puf, 1999 ; BART Jean, CLÈRE Jean-Jacques, COURVOISIER Claude et VERPEAUX Michel [dir.], *La Constitution de l'an III ou l'ordre républicain*, Actes du colloque de Dijon des 3 et 4 octobre 1996, Dijon, EUD, 1998), de 1848 (BART Jean, CLÈRE Jean-Jacques, COURVOISIER Claude et VERPEAUX Michel [dir.], *La Constitution du 4 novembre 1848, l'ambition d'une république démocratique*, Actes du colloque de Dijon des 10 et 11 décembre 1998, Dijon, EUD, 2000 ; LUCHAIRE François, *Naissance d'une Constitution : 1848*, Paris, Fayard, 1998) ou encore de 1946 (BOUGRAB Jeannette, *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, Paris, Dalloz, 2002).

⁴⁵ LE PILLOUER Arnaud, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes, Essai sur le pouvoir instituant*, Paris, Dalloz, 2005, p.40.

⁴⁶ *Ibid.* p.41.

la « période de transition constitutionnelle »⁴⁷ qui sépare la proclamation de la République le 4 septembre 1870 et l'adoption de la dernière des lois constitutionnelles de 1875, le 16 juillet est fondamentale. La typologie des actes pré-constituants qu'elle propose montre du reste, concernant la fondation de la III^e République, que les « dispositions de la constitution sont l'aboutissement de l'évolution des institutions provisoires tout au long de la période de transition », ce qui est unique dans l'histoire constitutionnelle française⁴⁸, imposant donc une analyse approfondie de cette période et de son impact sur le « définitif ».

Outre cette difficulté tenant au caractère progressif de la fondation de l'ordre constitutionnel formalisé par les lois de 1875, il s'avère de surcroît que ni l'évolution des institutions provisoires, ni les lois de 1875 ne décrivent entièrement dans des normes écrites l'ordre constitutionnel positif. Dès 1876, Bard et Robiquet considèrent ainsi qu'elles « ne forment donc, à vrai dire, qu'une partie de notre droit constitutionnel, et la situation de la France à cet égard n'est pas sans analogie avec celle de l'Angleterre dont la Constitution, comme chacun sait, n'est pas condensée en un acte unique mais dans une foule de statuts particuliers, ce qui n'empêche nullement de former, grâce à l'esprit public dès longtemps développé de nos voisins d'outre-Manche, un obstacle sérieux aux abus de l'autorité gouvernementale »⁴⁹. Pourtant le fétichisme pour la constitution formelle dans l'analyse, souligné par le Professeur le Pillouer, survit largement à ce constat. Dix ans après l'adoption des lois constitutionnelles de 1875, Émile Boutmy explique ainsi regretter que le « type d'une Constitution française est un acte impératif de la nation, tirant du néant et organisant la hiérarchie des pouvoirs »⁵⁰, ce qui implique que les « constituants se trouvent donc dans la position de l'architecte qui est chargé d'élever un monument au centre d'une place publique ; ils disposent

⁴⁷ L'auteure la définit comme le « passage d'un régime institutionnel à un autre » (THUMEREL Isabelle, *Les périodes de transition constitutionnelle : contribution à l'étude du pouvoir constituant et des actes pré-constituants*, 2 tomes, Thèse de droit public, Université de Lille 2, 2008, I. p.2) et ne doit pas être confondue avec une « période transitoire » pendant laquelle les dispositions transitoires de la constitution s'appliquent avant l'entrée en vigueur de l'ensemble du texte définitif (*ibid.* I. p.3-5). Durant, cette période de transition, les organes constituants sont amenés à prendre des actes « pré-constituants », voire à rédiger une « pré-constitution », qui possèdent trois objets : « l'initiative pré-constituante, l'attribution et l'organisation du pouvoir constituant et l'organisation des pouvoirs publics provisoires » (*ibid.* I. p.45).

⁴⁸ *Ibid.* II. p.725. Dans les autres cas qu'elle identifie comme des périodes de transition : « l'organisation provisoire des pouvoirs publics préfigure les institutions organisées par la nouvelle constitution » (1793, an VIII, 19 avril 1946) ; « les dispositions de la constitution sont le résultat du rejet du régime provisoire » (1795) ; « les dispositions de la constitution sont le résultat d'un aménagement des institutions provisoires consécutif aux leçons tirées du fonctionnement des pouvoirs publics pendant la période de transition » (1848) ; les dispositions de la constitution sont inspirées « de l'organisation provisoire sur laquelle le peuple contraint à revenir » (27 octobre 1946) (*ibid.*). Elle considère qu'« [a]lors qu'en 1871, l'Assemblée nationale concentrait tous les pouvoirs entre ses mains, petit à petit, avec l'intervention de ces actes pré-constituants, la France s'est orienté vers le régime parlementaire qui a ensuite été consacré par la Constitution de 1875 » (*ibid.* II p.648).

⁴⁹ BARD A. et ROBIQUET P., *La constitution française de 1875 étudiée dans ses rapports avec les constitutions étrangères*, Paris, Ernest Thorin, 1876, p.10. Il s'agit de l'un des premiers ouvrages approfondis sur les lois de 1875 présentant un véritable caractère scientifique. Bard est docteur en droit, Robiquet licencié ès lettres et tous deux sont avocats près la Cour d'Appel de Paris.

⁵⁰ BOUTMY Émile, *Études de droit constitutionnel, France – Angleterre – États-Unis*, Paris, Librairie Plon, 1885, p.237-238.

d'une surface libre et déblayée »⁵¹. Il considère que « tous les pouvoirs d'autrefois étant détruits ou suspects, on ne pouvait s'en référer à leur pratique ou renvoyer à leur jurisprudence pour ce qu'on ne réglait pas. On jugea nécessaire de tout dire à nouveau et de tout déterminer conformément aux principes. De là vient que nos premiers textes visent à l'encyclopédie aussi bien qu'au système, et notre droit public de tous les temps est resté à leur exemple passionnément explicite et religieusement littéral. C'est une maxime qui est demeurée vraie sous tous nos régimes successifs, que tous les droits sont écrits, qu'aucun droit ne peut naître sans un texte qui le consacre ou s'éteindre par une abrogation expresse. Il n'y a pas de pays où le sens d'un droit coutumier soit plus émoussé qu'en France »⁵². Autant, d'un point de vue historique et si l'on s'en tient à la période post-révolutionnaire, le propos possède quelque valeur (quoiqu'il soit exagéré), autant après le processus d'adoption des lois de 1875, il ne devrait plus être d'actualité. La perception française de la constitution – républicaine – nécessairement écrite, systématique et rigide, qui bénéficie en outre d'une forte portée symbolique⁵³, n'est que de peu de secours pour analyser convenablement le travail constituant de l'Assemblée de 1871. Avec une telle approche, ni la forme, ni le contenu, ni le processus même de production des lois constitutionnelles de 1875 ne semblent donc justifier ou permettre une étude systématique de la fondation de l'ordre constitutionnel de la III^e République, laissant un vide que la présente étude se propose de combler. L'objet de la présente recherche est justement de montrer, par l'étude de l'écriture des lois constitutionnelles de 1875, que la Constitution de la III^e République n'a été que très incomplètement formalisée par rapport aux canons du constitutionnalisme (et à la grille d'analyse des constitutionnalistes).

Il est dès lors nécessaire de préciser à ce stade que la notion d'ordre constitutionnel paraît mieux à même de permettre une analyse pertinente du processus d'écriture constitutionnelle entre 1871 et 1875. Suivant l'analyse du Professeur Troper, il est en effet possible de « concevoir la constitution comme un ordre juridique partiel »⁵⁴, sachant que l'expression d'ordre juridique comprend « tout ensemble d'éléments que les juristes considèrent comme ayant la signification de normes », ce qui inclut « des énoncés, mais aussi des comportements ou des faits »⁵⁵. Le terme d'ordre constitutionnel regroupe donc les normes écrites formellement constitutionnelles, les normes écrites ordinaires matériellement constitutionnelles et les normes non écrites ou informelles à portée constitutionnelle (auxquelles il faudrait de plus inclure, à l'heure actuelle, la jurisprudence

⁵¹ *Ibid.* p.260.

⁵² *Ibid.* p.261-262.

⁵³ Une telle perception est aujourd'hui encore parfois sous-entendue, par exemple par les professeurs Ardant et Mathieu qui considèrent qu'il « n'y a pas à proprement parler de Constitution de 1875 », cette dernière formant un « exemple-type de la *Constitution procédurale* et de compromis. Le texte est plat et terne, purement fonctionnel. Aucun rêve ne se développe à travers lui, il reflète la résignation morne à une république qu'on a pu empêcher » (*op. cit.*, p.365).

⁵⁴ TROPER Michel, « La constitution comme système juridique autonome », *Droits*, 2002/1 (n°35), p.63-78, p.64.

⁵⁵ *Ibid.* p.64-65.

constitutionnelle). La notion d'ordre constitutionnel n'oppose ainsi pas la norme constitutionnelle écrite à la coutume et permet de les appréhender comme un tout⁵⁶, sans être pour autant revêtu de la symbolique forte trop souvent sous-entendue par le terme de constitution.

Quoique la fondation de l'ordre constitutionnel de la III^e République par l'Assemblée de 1871 n'ait jusqu'ici pas fait l'objet d'une étude spécifique et exhaustive, il serait pour autant absurde de prétendre que le processus d'écriture des lois constitutionnelles de 1875 demeure une friche vierge de toute recherche juridique à même d'éclairer l'histoire constitutionnelle, c'est-à-dire à même de produire une « pensée de la constitution comme devenir »⁵⁷. Outre les travaux sus mentionnés du Professeur Le Pillouer et de Madame Thumerel, de nombreux aspects spécifiques du travail constituant de l'Assemblée nationale de 1871 ont pu être appréhendés dans des recherches thématiques et transversales, par exemple sur le droit de dissolution⁵⁸, sur la seconde chambre⁵⁹, sur la responsabilité ministérielle⁶⁰ ou encore sur le droit de révision⁶¹. Ces différentes analyses n'ont cependant pas pour objet de saisir la logique générale de l'écriture d'une constitution donnée mais de déterminer la signification et l'évolution historique d'un objet constitutionnel déterminé ou de le situer au regard des solutions étrangères. De même, le processus d'écriture entre 1871 et 1875 est également largement abordé dans les ouvrages d'histoire constitutionnelle⁶² mais de manière nécessairement plus synthétique qu'une étude spécifique, puisque ces travaux ont pour vocation de retracer et mettre en perspective l'ensemble des évolutions des constitutions et du droit constitutionnel depuis la Révolution française. D'autres travaux ont encore pu aborder brièvement le processus dans son ensemble⁶³ ou un point particulier des travaux de l'Assemblée de 1871 en

⁵⁶ Il est en outre possible de suivre, grâce à la recherche du Professeur Beaud, la pensée du juriste italien Santi Romano qui refuse de concevoir l'ordre juridique comme un simple « système de normes [...] dans l'incapacité d'expliquer la raison pour laquelle cette addition, cette juxtaposition, ou encore – de manière plus critique – cette “agrégation” de normes, constituerait un ordre ou un ordonnancement juridique » (BEAUD Olivier, « Ordre constitutionnel et ordre parlementaire », « Une relecture à partir de Santi Romano », *Droits*, 2001/1 [n°33], p.73-96, p.80). « Ce refus de définir l'ordre juridique comme une “somme arithmétique de règles” repose sur la conviction – organique ou holiste – selon laquelle cet ordre “est lui-même une unité (et remarquons-le une unité concrète et réelle, non pas artificielle ou atteinte par quelque abstraction)” » (*ibid.* p.81). En 1875, c'est le caractère parlementaire de l'ordre constitutionnel qui fonde son unité.

⁵⁷ BARANGER Denis, « Le piège du droit constitutionnel », *Jus politicum*, n°3, 2009, p.2.

⁵⁸ LAUVAUX Philippe, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris, Economica, 1983.

⁵⁹ FIORENTINO Karen, *La seconde chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques (1789-1940)*, Thèse d'Histoire du droit, Université Paul Cézanne-Aix-Marseille III, Aix-en-Provence, 2006.

⁶⁰ HAVAS Nathalie, *La responsabilité ministérielle en France, Contribution à une approche historique des responsabilités politique et pénale des ministres de 1789 à la Ve République*, Thèse de droit, Paris, Dalloz, 2012.

⁶¹ BÉDARRIDES Édouard, *Réviser la constitution, Une histoire constitutionnelle française*, Thèse de droit public, Université de Bourgogne, 2014.

⁶² En particulier l'ouvrage de référence du Professeur Morabito (*Histoire constitutionnelle de la France, op. cit.*, spéc. p.299-326). Parmi les travaux de même nature mais plus anciens, Deslandres y consacre d'importants développements, tout comme Jallut (DESLANDRES Maurice, *Histoire constitutionnelle de la France*, tome III, *L'avènement de la Troisième République – La constitution de 1875*, Paris, Armand Colin, 1937 ; JALLUT Maurice, *Histoire Constitutionnelle de la France*, 2^{ème} tome, Éditions du Scorpion, Paris, 1958, p.196-250).

⁶³ LAJUSAN A., « Les origines de la Troisième République Quelques éclaircissement (1871-1876) », *Revue d'Histoire Moderne*, Tome V, n°30, 1930, p.419-438 ; FEYDY Julien, « Les commissions des Trente et la loi constitutionnelle du

rapport avec l'écriture des lois constitutionnelles de 1875⁶⁴. De même, de nombreuses publications s'intéressent à des aspects spécifiques de l'écriture des lois de 1875 comme la perception locale du processus d'écriture⁶⁵, les doctrines ou l'influence particulière de certains acteurs majeurs du processus d'écriture sur celui-ci⁶⁶. En tout état de cause, malgré leurs apports indéniables, il ne s'agit dans aucune de ces recherches d'effectuer une analyse exhaustive et systématique de la production constitutionnelle de l'Assemblée nationale de 1871.

Deux études récentes pourraient cependant conduire à penser que le processus d'écriture des lois constitutionnelles de 1875 a désormais fait l'objet d'une analyse scientifique approfondie : d'une part, l'ouvrage *Naissance de la Troisième République* de Damien Gros publié en 2014⁶⁷, d'autre part la recherche de Julien Sausse *Écrire la Constitution républicaine au XIX^e siècle, La Constitution de 1848 et les Lois Constitutionnelles de 1875* présentée en 2013⁶⁸. L'objectif de Monsieur Gros est de « favoriser la compréhension de l'articulation de la législation, “constitutionnelle” ou “ordinaire”, avec la configuration de la structuration partisane dans l'Assemblée » de 1871⁶⁹. Il évoque donc largement sous un angle sociologique et politique sa composition et sous un angle juridique les très nombreuses problématiques dont ses membres ont dû se saisir en plus du travail constituant, comme les questions économiques, la réorganisation militaire, la question de la décentralisation ou encore les lois sociales. Il ne consacre dès lors qu'une seule des trois parties de sa recherche à ce

24 février 1875 », *Politique*, n°33-36, 1966, p.5-69 ; MACHELON Jean-Pierre, « Le chantier constitutionnel et législatif » in *La France des années 1870, Naissance de la III^e République*, op. cit., p.95-105 ; SAUSSE Julien, « L'établissement de la Troisième République à travers les lois constitutionnelles (1873-1875) », in *Écrire la constitution*, IV^{ème} table ronde RELHIIP, Aix-en-Provence, PUAM, 2011, p.259-269.

⁶⁴ GIRARD Louis, « Une constitution mort-née : le projet de loi sur les pouvoirs publics de mai 1873 » in *Études européennes*, Mélanges offerts à Victor-Lucien TAPIÉ, Paris, Publications de la Sorbonne, 1973, p.533-545 ; MACHELON Jean-Pierre, « Un exemple d'absurdité constitutionnelle : la loi du 31 août 1871 “ portant que le chef du pouvoir exécutif prendra le titre de président de la République française ” » in *Le Nouveau Constitutionnalisme*, Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC, Paris, Economica, 2001.p.121-137 ; PIERRÉ-CAPS Stéphane « Retour sur une controverse constitutionnelle : la naissance de la Troisième République, l'assemblée de Bordeaux (12 février 1871) et la question du pouvoir constituant », in *Droit, Histoire et Société*, mélanges en l'honneur de Christian DUGAS de la BOISSONNY, Nancy, PUN, 2009, p.323-333.

⁶⁵ GUISLIN Jean-Marc, *L'affirmation du parlementarisme au début de la Troisième République : l'exemple du Pas-de-Calais (1871-1875)*, Arras, Artois Presses Université, 2004.

⁶⁶ En particulier BARRAL Pierre, *Les fondateurs de la Troisième République*, Paris, Armand Colin, 1968 ; BURY J. P. T., *Gambetta and the Making of the Third Republic*, Londres, Longman, 1973 ; DAUTERIBES André, *Les idées politiques d'Edouard Laboulaye, 1811-1883*, 2 Tomes, Thèse de droit public, Université de Montpellier I, 1989 ; GRUBB Allan *The Politics of Pessimism, Albert de Broglie and the Conservative Politics in the Early Third Republic*, Newark (Delaware), University of Delaware Press et Londres, Associated University Presses, 1996.

⁶⁷ GROS Damien, *Naissance de la Troisième République*, Paris, Puf, « Léviathan », 2014. L'ouvrage reprend, avec quelques modifications, les développements de la thèse de droit public soutenue par l'auteur (GROS Damien, *L'Assemblée nationale de 1871, Structuration partisane, œuvre constitutionnelle, œuvre législative*, Université Panthéon-Assas Paris II, 2010) mais est amputé d'une partie des conséquentes annexes de cette dernière, en particulier un utile « Répertoire biographique des parlementaires ayant siégé à l'Assemblée nationale de 1871 » issu de différentes sources et qui corrige certaines notices du célèbre *Dictionnaire des parlementaires* de Cougny et Robert (ibid. p.691-795). Sauf indication contraire, il sera toutefois systématiquement renvoyé à la version éditée de la recherche.

⁶⁸ SAUSSE Julien, *Écrire la Constitution républicaine au XIX^e siècle, La Constitution de 1848 et les Lois Constitutionnelles de 1875*, Thèse de droit, Université d'Aix-Marseille, 2013.

⁶⁹ GROS, op. cit., p.4-5.

qu'il intitule l'« œuvre constitutionnelle » de l'Assemblée de 1871⁷⁰, en produisant une synthèse des étapes conduisant au vote des lois de 1875. Il ne se fonde ainsi que sur les principales propositions déposées et sur les débats en séance plénière devant l'hémicycle publiés par le *Journal Officiel*. Pour utile qu'elle puisse être, son approche chronologique et relativement descriptive du processus d'écriture, qui ne peut être qualifiée d'exhaustive⁷¹, laisse en suspens de nombreuses questions qui intéressent la science du droit constitutionnel⁷². En revanche, ses analyses sur l'appartenance politique des députés⁷³ et sur leurs positionnements respectifs lors de nombreux votes particuliers profitent largement à la présente recherche.

Se plaçant dans une perspective comparatiste avec l'écriture de la Constitution de 1848, Julien Sausse s'efforce pour sa part de déterminer la structure fondamentale de la Constitution républicaine française au XIX^e siècle en se fondant sur l'étude des débats constitutifs de 1848 et l'Assemblée de 1871. Il exploite dès lors de nombreuses sources indispensables à l'analyse juridique du processus de production d'une constitution, en particulier les débats des commissions constitutionnelles. La mise en parallèle de ces deux périodes fournit des éclairages très intéressants mais les deux processus d'écriture en question sont davantage analysés dans la recherche d'un « sens commun » entre eux que pour eux-mêmes. Ainsi qu'il l'explique, l'auteur a pour objectif de « dessiner une nouvelle histoire constitutionnelle qui tend à atténuer les divergences théoriques entre la République de 1848 et celle de 1875 »⁷⁴. Si la présente recherche ne remet nullement en question les explications de Monsieur Sausse et sans nier les apports de la Constitution de la II^e République à celle de la III^e République, force est de constater que 1848 fait plutôt office de repoussoir que de modèle dans les débats entre 1871 et 1875 et surtout que les constituants de 1875 entendent davantage fonder un ordre constitutionnel stable qu'une République. Dès lors, s'il est possible de conclure comme le chercheur que « l'agencement des institutions destiné à assurer la primauté du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif »⁷⁵ résulte de l'écriture des lois constitutionnelles de 1875, il paraît moins évident d'affirmer que le « cœur de la Constitution républicaine au XIX^e siècle » réside dans cette caractéristique car la Constitution de 1848

⁷⁰ *Ibid.* p.127-286.

⁷¹ Manque en particulier l'étude du travail des commissions qui se penchent sur l'organisation constitutionnelle.

⁷² Par exemple la nature du régime en construction et des normes qui l'organisent.

⁷³ Notamment sa présentation des différents groupes (*op. cit.* p.45-99) et son Annexe « Les groupes de l'Assemblée nationale » (*ibid.* p.473-485). L'appartenance politique des députés cités dans présente étude se fonde sur cette source. Les tendances ou proximités idéologiques des députés membres d'aucun groupe sont pour leur part tirées des notices du *Dictionnaire des parlementaires* : COUGNY Gaston et ROBERT Adolphe (dir.), *Dictionnaire des parlementaires français comprenant tous les Membres des Assemblées françaises et tous les ministres français Depuis le 1^{er} mai 1789 jusqu'au 1^{er} mai 1889*, 5 tomes, Paris, Bourloton, 1889. Concernant les députés légitimistes voir aussi le tableau dressé par l'historien américain Locke (LOCKE Robert R., *French Legitimists and the Politics of Moral Order in the Early Third Republic*, Princeton [New Jersey], Princeton University Press, 1974, p.271-277).

⁷⁴ SAUSSE, *Écrire la Constitution républicaine au XIX^e siècle*, *op. cit.*, p.31.

⁷⁵ *Ibid.* p.295.

procèderait de même⁷⁶. Ainsi qu'il le sera démontré, la prééminence du Parlement dans les lois de 1875 provient de l'évolution des institutions provisoires qui est au premier chef voulue par les monarchistes majoritaires à l'Assemblée et procède donc finalement d'une volonté largement transpartisane, quand bien même les constituants restent divisés sur le degré d'indépendance du pouvoir exécutif et sur la dénomination du régime. Si la « simplification du *corpus* constitutionnel en faveur d'un "centre" limité à l'organisation des pouvoirs » souligné par Monsieur Sausse⁷⁷ est en effet incontestable en 1875, peut-on pour autant conclure qu'il s'agit d'un marqueur de la Constitution républicaine alors que les libéraux conservateurs de l'Assemblée de 1871, dont beaucoup sont monarchistes, sont à l'origine de cette limitation ? La recherche d'une matrice républicaine commune à ces deux processus d'écriture constitutionnelle fait donc courir le risque de ne pas découvrir le « sens réel » du travail conduit par l'Assemblée nationale de 1871, en inférant à sa production normative une qualification qui, sans être juridiquement douteuse, ne peut expliquer ni formellement ni matériellement les lois constitutionnelles de 1875. En tout état de cause, l'étude de Monsieur Sausse, comme la recherche de Monsieur Gros, n'ont pas pour objet primordial de saisir le « moment constituant »⁷⁸ qui permet la fondation de l'ordre constitutionnel de la III^e République. Sauf pour quelques travaux très anciens et qui ne se fondent pas sur des sources indispensables comme les PV des commissions constitutionnelles⁷⁹, l'analyse exhaustive et systématique de l'écriture des lois constitutionnelles de 1875 n'a donc pas été produite.

II. Étudier le travail constituant de l'Assemblée nationale de 1871

Il n'est question dans la présente étude de ne s'intéresser qu'au rôle de l'Assemblée nationale de 1871 dans la construction de l'ordre constitutionnel formalisé en 1875. Le Gouvernement de la Défense nationale ne se préoccupe qu'indirectement de la question constitutionnelle, se limitant à mettre à bas la constitution impériale⁸⁰. Dans un contexte de guerre et ayant de surcroît conscience

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.* p.492.

⁷⁸ Pour reprendre la terminologie utilisée notamment par le Professeur François (FRANCOIS Bastien, *Naissance d'une constitution, La Cinquième République, 1958-1962*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996, p.17).

⁷⁹ ZOLLINGER Henry, *L'Assemblée nationale de 1871 et son œuvre constituante*, Imprimerie René Bertrand, Beaune, 1911 (sous la direction de Maurice Deslandres) ; COMBREDET Georges, *Le vote des Lois Constitutionnelles de 1875 et les Débuts de leur Application*, Thèse de droit (Faculté de Droit de Paris), Imprimerie F. Zaragozi, Blida (Algérie), 1930.

⁸⁰ Ainsi que l'explique Éric Bonhomme dans son étude sur le Gouvernement de la Défense nationale : « Si la Troisième République ne reçut son cadre définitif qu'en 1875, le Gouvernement du 4 septembre eut du moins le temps de briser les structures institutionnelles de l'Empire », dès le 4 septembre, le Corps Législatif et du Sénat sont supprimé par décret, le premier étant déclaré dissout et le second aboli (BONHOMME Éric, *L'exercice du pouvoir sous la Défense Nationale : 4 septembre 1870 - 8 février 1871*, 3 tomes, Thèse de doctorat, Université Paris IV - Sorbonne, 1996, II p.477). Le chercheur précise que si le Sénat « considéré comme un rouage du despotisme impérial, est appelé dans la pensée

de sa faible légitimité⁸¹, il ne tente pas d'imposer ni même de proposer une solution constitutionnelle. Son principal effet sur l'écriture des lois constitutionnelles de 1875 est de fournir à la majorité monarchiste de l'Assemblée de 1871 des arguments antirépublicains au regard de son origine révolutionnaire, de sa composition partiellement radicale et de sa politique très contestée, arguments du reste repris dans l'enquête parlementaire diligentée par l'Assemblée⁸². En tout état de cause, il se révèle sans influence juridique sur la nature et sur la structure des lois de constitutionnelles de 1875. Le processus de production⁸³ de l'ordre constitutionnel de la III^e République que la présente étude entend saisir ne débute réellement qu'avec l'élection de l'Assemblée nationale le 8 février 1871.

Comment alors analyser ce processus ? De manière générale, le Professeur Varela Suanzes-Carpegna explique que l'histoire constitutionnelle peut être étudiée selon « deux perspectives : normative-institutionnelle ou doctrinale »⁸⁴. Dans le premier cas, les sources comprennent les « textes constitutionnels », y compris les projets restés lettre mortes, et « d'autres textes, distincts du document constitutionnel, qui, par la matière qu'ils organisent, peuvent aussi être considérés comme constitutionnels : ainsi les règlements parlementaires ou les lois électorales, les conventions de la constitution ou règles non écrites »⁸⁵. Dans le second cas, il convient d'étudier les « compte

de républicains à disparaître, la Chambre, expression du suffrage universel devra être réélue » et que le « même jour, le ministère de la Présidence du Conseil d'État fut également supprimé, mais il y eut débat au sein du Gouvernement pour savoir si l'on conserverait l'institution » (*ibid.*). Il ajoute que le « changement eut des limites : à une exception près, celle de la justice, les institutions régaliennes ne furent modifiées, ni dans leur structure, ni même souvent dans la composition de leurs personnels », prenant comme exemples la Cour des Comptes, la Banque de France ou encore la préfecture de police (*ibid.* p.478) et qu'au « fond, et indépendamment de la dérive arbitraire que leur avait imprimé l'Empire, les nouveaux ministres, chacun dans sa sphère de compétence, admettaient l'efficacité de rouages dont on pouvait difficilement faire l'économie » (*ibid.* p.479). Ainsi, « concrètement, les conceptions républicaines incitaient à établir une démocratie administrative qui n'avait pas cours sous l'Empire » (*ibid.* p.480).

⁸¹ « Les quinze hommes qui arrivent au pouvoir le 4 septembre suspendent un demi-siècle de régime représentatif et vingt ans de suffrage universel. Le "droit des Révolutions" invoqué par Gambetta ne saurait pallier ce fait qui met la République en contradiction avec ses principes. [...] Le Gouvernement était conscient du problème » : « problème d'un pouvoir qui se perçoit lui-même comme hors-la-loi » (*ibid.* p.280).

⁸² L'enquête parlementaire sur la Défense Nationale apparaît comme « un contrôle *a posteriori* du législatif sur l'exécutif ; à travers elle, c'est la toute-puissance du régime parlementaire, pour la première fois libéré de toute entrave depuis que la Constitution de 1791 en a posé les bases, qui s'exprime » (*ibid.*, I. p.13). Pour la commission d'enquête, « [l]a République [du 4 septembre] apparaît donc comme un régime doctrinal, fondé sur une mythologie révolutionnaire qui entretient l'illusion, et un régime passionnel, fondé sur le désir de vengeance et la satisfaction des ambitions » (*ibid.* p.23). L'enquête est progressivement publiée au JO, comme annexe au PV de la séance du 13 novembre 1872 (Annexe n°1416). Pour une vision plus favorable de la période (mais guère plus objective), voir l'ouvrage du député de la Gauche républicaine Jules Favre, ministre des affaires étrangères du Gouvernement de la Défense nationale puis du premier gouvernement nommé par Thiers (FAVRE Jules, *Le Gouvernement de la Défense nationale*, 3 tomes, Paris, Henri Plon, 1871-1875).

⁸³ Ainsi que l'explique le Professeur Baranger, « [l]e mot de production possède le mérite de pouvoir désigner un processus d'engendrement inscrit dans la durée, là où le mot de création évoque plutôt un jaillissement instantané à partir du néant » (BARANGER Denis, *Écrire la constitution non écrite, Une introduction au droit politique britannique*, Puf, « Léviathan », 2008, p.4).

⁸⁴ VARELA SUANZES-CARPEGNA Joaquín, « L'histoire constitutionnelle : quelques réflexions de méthode », trad. Lucien JAUME in HERRERA Carlos Miguel et LE PILLOUER Arnaud (dir.), *Comment écrit-on l'histoire constitutionnelle ?*, Paris, Éditions Kimé, 2012, p.57-74, p.58.

⁸⁵ *Ibid.*

rendus de sessions parlementaires, principalement quand ces dernières ont un caractère constituant, les opuscules destinés à l'action politique la plus immédiate ainsi que les articles de presse, la jurisprudence, et, enfin, les publications de caractère scientifique, rassemblées en revues spécialisées, manuels, traités, monographies, textes essentiels pour l'histoire de la science du droit constitutionnel, dans sa genèse et son déroulement »⁸⁶. Le Professeur considère que, même si l'accent peut être mis sur l'une ou l'autre de ces perspectives, « la conjugaison des deux est souhaitable »⁸⁷. La présente recherche n'entend dès lors nullement se détacher de cette méthode. À ce titre, il convient de préciser que le terme « d'écriture » de la constitution⁸⁸ doit recevoir une acception large : il ne s'agit pas seulement de s'intéresser à la technique rédactionnelle utilisée pour aboutir aux articles qui composent les lois de 1875 mais d'avoir une approche plus globale de l'activité constituante de l'Assemblée de 1871⁸⁹ et, *in fine*, de s'interroger sur l'évolution du concept d'écriture constitutionnelle à l'issue du processus ici examiné. Il n'est pas non plus question de conférer à l'expression « d'écriture de la constitution », comme le Professeur François, une signification qui ne serait « pas sans importance dans ce qu'il indique d'une croyance dans l'autonomie de l'activité constituante, dégagée des contraintes politiques ou autres, toute entière expliquée et explicable, dans et par un travail d'écriture »⁹⁰. L'écriture des lois constitutionnelles de 1875 – comme tout processus d'écriture constitutionnelle – est au contraire largement contingente par le contexte historico-politique et ne peut s'appréhender comme un phénomène juridique qui serait, en somme, presque extérieur à ses propres acteurs.

D'un point de vue normatif-institutionnel, d'une part, l'étude de l'écriture des lois constitutionnelles de 1875 se fonde donc tout d'abord sur la forme et le contenu de ces trois lois⁹¹ ainsi que sur les propositions, projets et amendements qui les ont précédé⁹². Il est également indispensable de se pencher sur les normes qui organisent de manière provisoire les pouvoirs publics⁹³, principalement le Pacte de Bordeaux de février et mars 1871 (et formellement le décret du 17 février 1871), la loi Rivet du 31 août 1871, la loi de Broglie du 13 mars 1873 (souvent appelée « loi chinoise »), la loi du

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.* p.58-59.

⁸⁸ Pour une analyse transversale de la question voir les diverses contributions dans l'ouvrage *Écrire la Constitution* (*op. cit.*) et l'article du professeur DEBBASCH Roland, « L'écriture de la constitution », in BART, CLÈRE, COURVOISIER et VERPEAUX (dir.), 1791, *La première constitution française*, *op. cit.*, p.111-122.

⁸⁹ Le Professeur Debbasch explique qu'au sens large, il s'agit de « faire en quelque sorte l'histoire de l'élaboration de la Constitution, en analysant les différentes phases, les péripéties, les revirements, afin d'expliquer pourquoi et comment l'ouvrage d'ensemble, les différentes institutions, ou même certains articles de la Constitution sont ce qu'ils sont » (*ibid.* p.111).

⁹⁰ *Naissance d'une constitution*, *op. cit.*, p.249.

⁹¹ Elles sont reproduites dans l'**Annexe III**. à la présente thèse.

⁹² Les principaux sont regroupés dans l'**Annexe V**. en ce qui concerne l'organisation générale et l'**Annexe VI**. pour ceux relatifs à la seconde chambre.

⁹³ Disponibles dans l'**Annexe II**., les propositions, projets et amendements principaux qui les précèdent dans l'**Annexe IV**.

20 novembre 1873 (le Septennat) et sur la pratique des institutions pendant le long processus d'écriture. L'impact de ces dispositifs sur la constitution « définitive » est en effet considérable, comme cela était déjà perçu à l'époque. « Ce vote du 25 février tel qu'il est, avec ses lacunes et ses incohérences, il a été préparé par la marche des événements, par l'impuissance des partis et l'échec de toutes les politiques exclusives, par toute l'histoire parlementaire de ces quatre dernières années qui viennent de s'écouler » explique ainsi par exemple la *Revue des deux mondes* quelques jours après l'adoption de la loi sur les pouvoirs publics⁹⁴.

Les deux lois organiques relatives aux élections des chambres, celle du 2 août 1875 pour le Sénat et celle du 30 novembre 1875 pour la Chambre des députés, ne constitueront en revanche pas dans leur globalité un point central de l'analyse⁹⁵. Ainsi qu'il le sera en effet démontré, les lois constitutionnelles tranchent nettement la question du suffrage et les membres de l'Assemblée de 1871 se « contentent » ensuite de l'organiser par ces deux lois, sans que leur production constitutionnelle ne s'en trouve modifiée dans sa nature ou dans sa structure⁹⁶. Une autre loi, distincte des trois lois constitutionnelles de 1875, la loi Tréveneuc du 15 février 1872 dont l'objet est de répondre aux situations de crise empêchant un fonctionnement normal des assemblées représentatives si elles ont été « illégalement dissoutes » ou « empêchées de se réunir »⁹⁷ pourrait poser question. Dans ces circonstances, chaque Conseil général pourvoit « d'urgence au maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal »⁹⁸ jusqu'à ce qu'une assemblée spéciale, composée de deux délégués de chaque Conseil général, ne soit réunie « dans le lieu où se seront rendu les membres du gouvernement légal et les députés qui auront pu se soustraire à la violence »⁹⁹ afin de prendre les mesures qui s'imposent dans le but de restaurer l'ordre constitutionnel¹⁰⁰. Ce texte, probablement toujours en vigueur¹⁰¹ et qui pourrait être matériellement qualifié de « constitution

⁹⁴ « Chronique de la quinzaine », Mars 1875 (première quinzaine), p.218.

⁹⁵ Certains points spécifiques pourront toutefois être abordés. Damien Gros traite de ces deux lois dans la partie « œuvre constitutionnelle » de son étude (*op. cit.*, p.275-283), sans toutefois justifier une telle approche et tout en reconnaissant qu'il s'agit de « sortes de lois de procédure électorale » (*ibid.* p.179).

⁹⁶ Julien Sausse les étudie sous le prisme de « la “déconstitutionnalisation” de certaines matières juridiques au profit du législateur » (*op. cit.* p.31) et car « leur écriture a occupé une part importante des débats » en commission (*ibid.* p.32). Autant la présente recherche confirme cette restriction de la matière constitutionnelle, autant l'argument du « volume des discussions » consacré par les commissions constitutionnelles aux lois électorales pour justifier de leur inclusion dans l'étude de l'écriture des lois constitutionnelles de 1875 semble étrange. Si les commissions délibèrent en effet de ces lois organiques durant de nombreuses séances, c'est tout d'abord pour « retarder » l'écriture de la constitution puis, cette dernière adoptée, pour la compléter.

⁹⁷ Art. 1^{er} (BL, XII^e série, Tome quatrième, n°83, p.178). Sur l'adoption de la loi Tréveneuc, voir GROS, *op. cit.* p.331-335.

⁹⁸ Art. 2. (BL, XII^e série, Tome quatrième, n°83, p.179).

⁹⁹ Art. 3. (*ibid.*).

¹⁰⁰ Art. 4 à 6. (*ibid.*).

¹⁰¹ Hauriou se rallie à Esmein et Nézard sur le fait que la loi du 15 février 1872, « certainement constitutionnelle par son objet » est abrogée par la constitution car « conçue dans un esprit conventionnel » (*op. cit.*, note (3), p.338-339). La position est contestable en raison des dispositifs mêmes de la loi Tréveneuc et de son absence formelle de remise en cause.

de secours» puisqu'il organise la dévolution des pouvoirs publics dans une hypothèse où l'application de la constitution est impossible ne peut pourtant être inclus dans une analyse pertinente du processus d'écriture constitutionnelle effectué par l'Assemblée de 1871. Si la loi Tréveneuc peut en effet être perçue comme un moyen en cas de coup d'État, de révolution ou d'invasion pour préserver les institutions représentatives – en premier lieu la chambre élective – elle est supposée s'appliquer pour n'importe quelle constitution. Elle ne peut de surcroît être comparée à l'actuel article 16 de la Constitution de 1958 qui confie à un organe constitutionnel (le Président de la République) et dans des conditions encadrées par la constitution la survie de l'ordre constitutionnel menacé puisqu'elle est « extérieure » à la constitution et ne s'applique que si cette dernière est suspendue. Elle se révèle donc finalement sans impact sur le contenu des lois de 1875, les députés ne se référant du reste jamais à elle dans les débats sur l'organisation institutionnelle¹⁰².

D'un point de vue doctrinal, d'autre part, les principales sources doivent demeurer les débats de l'Assemblée nationale de 1871 publiés au *Journal Officiel*, entre sa première réunion le 12 février 1871 et sa dernière le 31 décembre 1875, ainsi que les comptes-rendus des discussions des différentes commissions chargées de travailler sur les textes sus mentionnés. L'examen des débats des commissions se révèle d'autant plus indispensable que ces documents n'ont pendant longtemps pas fait l'objet d'analyse pour des raisons somme toutes obscures : les procès-verbaux auraient été perdus¹⁰³. Seul Julien Sausse dans son étude précitée se fonde largement sur ces sources indispensables¹⁰⁴. Ont ainsi été consultés les procès-verbaux manuscrits des huit séances de la *Commission nommée pour la proposition Rivet*¹⁰⁵, les vingt-quatre séances de la *Commission relative aux*

¹⁰² Il apparaît même que l'hypothèse d'un coup d'État ne peut servir d'argument en faveur d'un dispositif constitutionnel précis, comme le montre l'intervention du membre du Centre droit Buffet, alors Vice-président du Conseil, à propos du régime de convocation des assemblées, le 7 juillet 1875 : « je fais, dans l'examen des dispositions constitutionnelles, abstraction complète de l'éventualité d'un coup d'État » car jamais elles ne peuvent l'éviter, comme en 1848 où des « précautions » avaient été prises contre le Président et « contre le pays lui-même » (l'impossibilité de réélection) explique l'orateur (*JO* du 8 juillet 1875, p.5074). En commission, le point de vue avait également été tenu le député du Centre gauche de Marcère, lequel estime qu'il existe des « faits que le législateur ne doit pas prévoir parce qu'il ne peut pas les réprimer » (5^e séance de la deuxième commission des Trente, 1^{er} juin 1875, C II 616).

¹⁰³ Daniel Halévy signale ainsi la disparition de tous les documents et de toutes les archives de la première commission des Trente évoquant un « singulier hasard » voire un « escamotage » (*La République des ducs, op. cit.*, p.114). Deslandres explique comme lui que la première commission des Trente débattait en secret et que ses discussions sont dès lors mal connues (*L'avènement de la Troisième République – La constitution de 1875, op. cit.*, p.188). Comme le note Julien Sausse, en s'appuyant sur Julien Feydy, ces PV auraient en réalité été versés aux Archives nationales dès 1924, mais égarés jusqu'en 1964 (SAUSSE Julien, « L'établissement de la Troisième République à travers les lois constitutionnelles (1873-1875) », *op. cit.* p.259).

¹⁰⁴ Le récent ouvrage de Nicolas Roussellier sur le pouvoir exécutif exploite également certaines de ces archives (ROUSSELLIER Nicolas, *La force de gouverner, Le pouvoir exécutif en France, XIX^e - XXI^e siècles*, Paris, Gallimard, 2015).

¹⁰⁵ Cote C 3136 des Archives nationales. Il s'agit des PV les plus lacunaires, regroupés dans ensemble de feuillets reliés et non dans un registre comme pour les autres commissions : certains échanges et plusieurs propositions sont simplement signalés et non reproduits, il semble y avoir des oublis dans le compte-rendu (par exemple lors de la séance du 24 août 1871 où ce dernier ne précise pas si certains considérants mis au vote sont adoptés).

*attributions des pouvoirs publics et aux conditions de la Responsabilité Ministérielle*¹⁰⁶ (parfois appelée première commission des Trente, induisant une confusion évitable avec les deux commissions des trente proprement constitutionnelles), les huit séances de la *Commission chargée de l'examen de la proposition de M. le Général Changarnier relative à la prorogation des pouvoirs de M. le Maréchal de Mac Mahon duc de Magenta*¹⁰⁷, les cent trois séances de la première commission des Trente¹⁰⁸ et les cinquante-trois séances de la seconde commission des Trente¹⁰⁹. À titre de comparaison en 1848, la commission constitutionnelle qui compte dix-huit membres se réunit vingt-quatre fois entre le 19 mai et le 17 juin, avant une étude du projet par les bureaux puis une audition des délégués des bureaux par la commission entre le 24 juillet et le 4 août, la commission retouchant le projet entre le 7 et le 26 août. S'ensuivent trente-six séances de débat public, un « court réexamen » par la commission fin octobre et l'adoption du texte le 4 novembre¹¹⁰. Entre 1871 et 1875, les travaux des différentes commissions mobilisent au total près de cent députés¹¹¹ et deux cent séances¹¹² et l'adoption des lois provisoires puis constitutionnelles quarante séances devant l'hémicycle¹¹³. Si la longueur des discussions constitutionnelles a été largement conditionné par le contexte, en particulier la volonté

¹⁰⁶ Cotes C II 607 à C II 610 des Archives nationales. À cet égard, il convient de nuancer l'appréciation de Julien Sausse sur cette commission. S'appuyant sur le point de vue d'un témoin, le journaliste Edmond Frank qui s'en prend à la vacuité et à la confusion des débats devant elle, Monsieur Sausse considère que ces procès-verbaux n'ont que « peu d'intérêt » (*Écrire la Constitution républicaine au XIXe siècle, op. cit.* p.59). Sans nier l'existence de discussions peu productives, le commissaire du Centre droit Delacour se plaignant par exemple des séances « perdues à discuter pour savoir comment nous discuterons » (18 décembre 1872, C II 607), de manœuvres dilatoires, de contradictions dans les débats ou du caractère peu opérant du dispositif finalement adopté, ce point de vue semble arbitraire au regard de l'exhaustivité de l'analyse du processus d'écriture des lois de 1875, en particulier quant à la construction d'une véritable responsabilité ministérielle.

¹⁰⁷ Cote C 3136 des Archives nationales.

¹⁰⁸ Cotes C II 611 à C II 615 des Archives nationales. Les cotes C II 612, C II 613 et C II 614 ont été microfilmées et sont conservées ensemble. La cote C II 615 qui regroupe seulement les PV de la sous-commission chargée du projet de loi électorale relatif à l'Algérie et aux colonies n'est que de peu d'utilité pour la présente étude.

¹⁰⁹ Cotes C II 616 à C II 618 des Archives nationales.

¹¹⁰ CLÈRE Jean-Jacques « Les travaux de la Commission de Constitution », in BART, CLÈRE, COURVOISIER et VERPEAUX, *La Constitution du 4 novembre 1848, l'ambition d'une république démocratique, op. cit.*, p.89-126, p.91.

¹¹¹ Quatre-vingt-dix-huit exactement, vingt-trois d'entre eux siégeant dans deux des commissions et deux d'entre eux dans trois des commissions (Laboulaye pour le Centre gauche et Delsol pour le Centre droit).

¹¹² Précisément cent quatre-vingt-seize, auxquelles peuvent s'ajouter les séances des sous-commissions internes (dont les PV ne sont pas tous accessibles).

¹¹³ À savoir : une séance pour le décret du 17 février 1871 nommant Thiers chef du pouvoir exécutif, trois séances pour la loi Rivet (28 – 31 août 1871), treize séances pour la loi du 13 mars 1873 (27 février – 13 mars 1873) ; trois séances pour le Septennat (17 – 19 novembre 1873), les textes étant votés en une seule lecture avec la procédure d'urgence, dix séances pour la loi d'organisation des pouvoirs publics (adoptée après trois lectures les 21 – 22 janvier, 28 janvier – 3 février et 24 – 25 février 1875), six séances pour le Sénat (premier projet rejeté en deuxième lecture : 25 janvier, 11 – 12 février ; deuxième projet examiné avec la procédure d'urgence 22 – 24 février) ; quatre séances sur l'organisation des pouvoirs publics (adoptée après trois lectures les 21 – 22 juin, 7 et 16 juillet 1875). La procédure législative entre 1871 et 1875 exige trois lectures de chaque loi qui peut être ramenée à une seule si l'urgence a été acceptée par l'Assemblée.

Plus généralement, il a été relevé soixante-six séances qui intéressent à titre principal l'analyse du processus d'écriture (en incluant par exemple le message de Thiers le 13 novembre 1873 et les débats qui en résultent, la lecture des rapports des commissions, les premiers débats sur la loi électorale en juin 1874, ceux sur la proposition Casimir-Perier en juillet 1874), sachant qu'un nombre bien plus conséquent la concerne à titre incident ou subsidiaire (comme certaines interpellations, des rapports de pétitions, les débats sur la Commune en 1871, les débats sur la décentralisation en 1871 et 1874, le Conseil d'État en 1872 ou les deux lois organiques électorales adoptées en août et novembre 1875).

des monarchistes de ne pas constituer dans l'espoir d'une restauration, il n'en demeure pas moins que les débats sont très nombreux. La brièveté des lois de 1875 ne procède donc en aucun cas de délibérations réduites¹¹⁴.

Concernant l'organisation et le travail des différentes commissions, certaines remarques s'imposent. Tout d'abord, il convient de noter que les trois commissions spécialement créées pour statuer sur les institutions provisoires sont désignées par les bureaux de l'Assemblée, alors que les deux commissions des Trente sont élues en séance publique. Dès lors, du fait du hasard dans la composition des bureaux qui sont tirés au sort, ces trois premières ne reflètent pas nécessairement les équilibres politiques correspondant à une majorité capable de se réunir pour faire adopter en séance plénière les dispositifs discutés devant elles¹¹⁵. Les secondes, sans être pour autant représentatives de la structuration partisane de l'Assemblée, sont en revanche désignées fonction des intentions d'une majorité en son sein : quand la première commission des Trente élue fin 1873 ne regroupe que cinq républicains, tous membres du Centre gauche¹¹⁶, la deuxième, nommée après le vote des deux lois constitutionnelles de février 1875 en compte dix-huit¹¹⁷. Il est ensuite nécessaire de souligner que le travail des commissions est largement conditionné : celles qui statuent sur le provisoire sont créées un but précis¹¹⁸ ; les commissions constitutionnelles doivent tenir compte de l'article 5 de la loi du 13 mars 1873 qui donne pour mission au gouvernement de leur présenter des projets de loi¹¹⁹. Dès lors, le rôle des commissions est davantage d'*examiner* les projets et propositions qui leur sont soumis, de les compléter, de les fusionner ou de les modifier que de *rédiger* les normes d'organisation provisoire puis constitutionnelles à partir d'une feuille blanche¹²⁰. Enfin, il faut noter le peu d'influence des choix de la première commission des Trente

¹¹⁴ Le nombre de députés ayant participé à leur écriture influence du reste la longueur des débats, ainsi que le note le Professeur Quiriny : « on écrit d'autant plus vite qu'on est peu nombreux à écrire : c'est pourquoi l'écriture d'une constitution par un petit groupe ou par un homme est plus rapide que l'écriture par une Chambre » (QUIRINY Bernard, « Le Temps d'écrire une constitution » in *Écrire la constitution, op. cit.*, p.227-238, p.231).

¹¹⁵ En particulier pour le Septennat, la commission comptant huit républicains sur les quinze commissaires.

¹¹⁶ Laboulaye, Dufaure, Waddington, Cézanne et Vacherot. Vingtain est membre du Centre gauche mais également inscrit au Centre droit.

¹¹⁷ Dont sept de la Gauche républicaine et un de l'Union républicaine. Il faut de surcroît compter au sein de cette commission cinq ralliés à la République, qui se réunissent dans le groupe Lavergne aussi appelé « Centre constitutionnel » à partir de 1874 (GROS, *op. cit.* p.78-82) : Lavergne lui-même, Voisin, Beau, Baze et Victor Luro.

¹¹⁸ L'examen de propositions identifiées pour la commission « loi Rivet » (propositions Adnet et Rivet) et la commission « Septennat » (proposition Changarnier), des compétences délimitées pour la commission « loi de Broglie » créée par une résolution adoptée par l'Assemblée le 29 novembre 1872 : « Une commission de 30 membres sera nommée dans les bureaux, à l'effet de présenter à l'Assemblée nationale un projet de loi pour régler les attributions des pouvoirs publics et les conditions de la responsabilité ministérielle » (JO du 30 novembre 1872, p.7416).

¹¹⁹ « L'Assemblée nationale ne se séparera pas avant d'avoir statué : 1° sur l'organisation et le mode de transmission des pouvoirs législatif et exécutif ; 2° sur la création et les attributions d'une seconde chambre ne devant entrer en fonctions qu'après la séparation de l'Assemblée actuelle ; 3° sur la loi électorale. Le gouvernement soumettra à l'Assemblée des projets de loi sur les objets ci-dessus énumérés » (*Annexe II. 2*).

¹²⁰ Ce qui diffère du processus d'écriture de 1848 où la commission constitutionnelle ne travaille pas sur des textes prédéterminés (SAUSSE, *Écrire la constitution républicaine...*, *op. cit.*, p.57).

: ni son projet minimaliste d'organisation des pouvoirs publics présenté en juillet 1874 (le « Ventavonat »)¹²¹, ni ses deux projets successifs sur le Sénat¹²² ne préfigurent vraiment l'économie générale des deux lois constitutionnelles adoptées en février 1875, même si un certain nombre d'articles qui les composent ont été validés par elle. Il apparaît en effet que l'accord trouvé entre les orléanistes et les républicains sur les principaux aspects de ces textes est largement dû à des négociations officieuses entre groupes, notamment tenues à l'Élysée sous le patronage de Mac Mahon à partir de fin décembre 1874¹²³, qui sont formalisées par des amendements que la commission repousse. Les autres lois adoptées reflètent en revanche davantage le travail en commission : le 31 août 1871 et le 13 mars 1873, l'Assemblée valide un texte accepté par la commission (et le gouvernement), pour le Septennat, celui soutenu par la minorité de la commission (et le gouvernement). La loi du 16 juillet 1875 proposée par le gouvernement est moins débattue, seulement légèrement transformée par la deuxième commission des Trente et adoptée sans difficultés. Plus généralement, il ressort des débats devant les commissions et devant l'hémicycle une prépondérance de certains députés sur les questions constitutionnelles. Si tous les membres de l'Assemblée de 1871 sont amenés à trancher par leurs votes, seule une minorité d'entre eux participe activement et utilement aux discussions, le constat étant dans une moindre mesure valable au sein des commissions. Il est dès lors logique que la présente étude reflète cette réalité en s'appuyant davantage sur les propositions et interventions de ces acteurs « prépondérants », qui peuvent de surcroît parfois exercer d'importantes fonctions gouvernementales.

Ainsi, Thiers, Dufaure, de Broglie, Buffet ou encore Decazes influencent grandement le déroulement du processus d'écriture en raison de leur rôle institutionnel et de leur notoriété dans leur propre camp¹²⁴. Plus spécifiquement, certains membres de l'Assemblée de 1871 apparaissent comme ayant un rôle fondamental dans l'élaboration des dispositifs qui aboutissent au compromis de 1875, en particulier Laboulaye, Casimir Perier, Wallon, Paris, de Lavergne, Antonin Lefèvre-

¹²¹ **Annexe V. 18.**

¹²² **Annexe VI. 5. et VI. 11.**

¹²³ Elles réunissent notamment Dufaure et Léon Say pour le Centre gauche, de Broglie, Decazes (alors ministre des affaires étrangères), Buffet (alors Président de l'Assemblée nationale) et Audiffret-Pasquier pour le Centre droit, Audren de Kerdrel, Chesnelong et Depeyre pour les légitimistes. Voir en particulier : HANOTAUX, *La présidence du Maréchal de Mac Mahon – La Constitution de 1875*, op. cit., p.141-144 ; LACOMBE (de) Charles, *Journal politique*, publié par A. HÉLOT, 2 tomes, Paris, Librairie Alphonse Picard et Fils, 1907-1908, II. p.119 et suiv. ; CHESNELONG Charles, *L'avènement de la République (1873-1875)*, Mémoires publiés par son petit-fils, Paris, Librairie Académique Perrin, 1934, p.56-69 ; BROGLIE (de) Albert, *Mémoires du Duc de Broglie*, II, 1870-1875, Paris, Aux Armes de France, 1941, p.331 et suiv.

¹²⁴ Thiers (Centre gauche) est chef de l'exécutif puis Président de la République jusqu'au 24 mai 1873 ; Dufaure (Centre gauche) est Garde des sceaux du 19 février 1871 au 24 mai 1873 et à partir du 10 mars 1875 et membre de la première commission des Trente ; de Broglie (Centre droit) est rapporteur de la commission qui prépare la loi du 13 mars 1873 puis Vice-président du Conseil entre mai 1873 et mai 1874 ; Buffet (Centre droit) préside l'Assemblée nationale à compter du 4 avril 1873 suite la démission de Jules Grévy, puis est nommé Vice-président du Conseil le 10 mars 1875 ; Decazes (Centre droit) est ministre des affaires étrangères à partir de novembre 1873.

Pontalis et Lambert de Sainte Croix¹²⁵. Chaque « parti » compte en outre des intervenants particulièrement actifs en matière constitutionnelle. Sans prétendre à ce stade à l'exhaustivité, Blanc, Naquet ou Gambetta pour l'Union républicaine (républicains radicaux), Duprat, Albert Grévy, Jules Simon ou Le Royer pour la Gauche républicaine (républicains plus modérés), Barthe, Bertauld, Waddington, Ricard ou de Marcère pour le Centre gauche (républicains libéraux), Batbie, Delsol, d'Andelarre ou de Lacombe pour le Centre droit (orléanistes), de Larcy, de Meaux, de Ventavon, Depeyre, Ernoul, Chesnelong pour la droite légitimiste, Belcastel, Dahirel ou Lucien Brun pour la réunion des Cheval-légers (légitimistes ultras) et Raoul Duval pour l'Appel au peuple (bonapartiste) ressortent des débats¹²⁶.

Outre ces sources primaires dont l'analyse est indispensable, il convient également de se pencher sur la question des influences du processus d'écriture. Ce dernier ne se déroule en effet pas en vase clos : les constituants peuvent avoir communiqué en dehors des débats parlementaires leurs vues constitutionnelles, ils peuvent être influencés par des auteurs, des écoles de pensée ou des observateurs extérieurs. L'analyse doctrinale doit ainsi se fonder sur les discours ou écrits à caractère programmatique ou scientifique (les deux aspects pouvant être réunis) qu'ont pu commettre de nombreux membres de l'Assemblée nationale de 1871 en la matière, de toutes tendances politiques¹²⁷. L'étude peut également s'appuyer sur la production intellectuelle extérieure que les constituants relayent – explicitement ou non – dans les débats ainsi que sur la presse et les revues. Une dernière source peut enfin se trouver dans les souvenirs ou témoignages des députés¹²⁸ ou ceux des témoins du processus d'écriture¹²⁹ mais il convient alors de considérer ces récits avec

¹²⁵ Sauf Laboulaye et Casimir Perier, républicains convaincus membres du Centre gauche, ils sont au départ proches ou membres du Centre droit mais choisissent de se rallier à la République modérée.

¹²⁶ Cela ne signifie pas que tous ces députés aient eu la même influence sur la fondation de l'ordre constitutionnel. Il convient en outre de préciser que leur appartenance partisane ne postule pas nécessairement la défense d'une position constitutionnelle déterminée : Blanc et Naquet adoptent une approche du processus d'écriture souvent opposée à celle leur groupe ; certains députés de la Gauche républicaine défendent des points de vues proches de ceux des radicaux (Duprat) quand d'autres semblent au contraire plus proches du Centre gauche (Jules Simon) ; Bertauld critique régulièrement des dispositifs négociés par d'autres membres de son groupe ; les orléanistes et les légitimistes modérés sont plus ou moins libéraux ou conservateurs et, partant, plus ou moins prêts à faire des concessions.

¹²⁷ Seront ainsi cités dans la présente recherche les écrits ou discours extra-parlementaire de Blanc, George, Gambetta, Millaud, Quinet, Turquet et Peyrat pour l'Union républicaine, Barni, Lamy, Taxile Delord, Jules Simon, Émile Littré et Jules Grévy pour la Gauche républicaine, Laboulaye, Vacherot, Bertauld, Ernest Duvergier de Hauranne, de Marcère et Thiers pour le Centre gauche, de Lavergne, Savary, Batbie, Aumale, Decazes, de Castellane et de Broglie pour le Centre droit, Kolb Bernard et Keller pour les légitimistes, de Gouvello et Lucien Brun pour les ultras. Ces différents auteurs n'interviennent pas forcément pour autant dans les débats constitutionnels, comme Barni, Savary ou Aumale.

¹²⁸ Outre ceux des députés Vinols de Montfleury (ultra), Chesnelong, Amédée Lefèvre-Pontalis, de Meaux (légitimistes), de Lacombe, Audiffret-Pasquier, de Broglie (orléanistes), de Marcère, Thiers, de Rémusat (Centre gauche), Littré, Jules Simon (Gauche républicaine), Scheurer-Kestner, Ranc et Louis Blanc (Union républicaine) qui seront spécialement cités dans les développements de l'étude, il est possible de mentionner ceux de l'ultra Diesbach (DIESBACH DE BELLEROUCHE [comte de] Eugène, *Souvenirs et Mémoires, de 1817 à 1905*, Namur, Dupagne-Counet & Fils, 1911) et du légitimiste Marmier (MARMIER Xavier, *Journal (1848-1890)*, tome second [texte établi, présenté et annoté par Eldon KAYE], Genève, Librairie Droz, 1968).

¹²⁹ ADAM Juliette, *Mes angoisse et nos luttes, 1871-1873*, Paris, Alphonse Lemerre, 1907 (proche de Gambetta, épouse d'Edmond Adam, député de l'Union républicaine) ; CLAVEAU Anatole, *Souvenirs politiques et parlementaires d'un témoin*,

précaution. Ils sont en effet généralement partisans et il apparaît en outre que certains d'entre eux ont été établis longtemps après la séparation de l'Assemblée de 1871, ce qui peut induire une reconstruction rétrospective des comportements en fonction des évolutions postérieures du régime. Dès lors, ils doivent davantage être pris en compte pour ce qu'ils divulguent du processus d'écriture (extraits de correspondances privées, de tracts ou de discours politiques entre 1871 et 1875) que pour l'appréciation qu'ils portent sur ce dernier.

Deux difficultés peuvent alors surgir dans l'analyse de ces différentes sources : d'une part les risques d'anachronismes¹³⁰, d'autre part la difficulté propre à l'interprétation de débats longs, polarisés et parfois contradictoires. Partant, il convient tout d'abord d'avoir en tête que personne ne pouvait deviner (craindre ou former des espoirs est autre chose) l'évolution ultérieure du fonctionnement des institutions liée à l'interprétation de la constitution, comme la crise du 16 mai ou l'effacement du Sénat. Pour reprendre la terminologie du Professeur Rolland, les « idées constituantes » qui déterminent l'écriture des lois constitutionnelles sont distinctes des « idées politiques » qui conditionnent plus tard l'interprétation de ces lois¹³¹. D'un point de vue conceptuel, l'appréhension de la République, de la démocratie, de la représentation, de la séparation des pouvoirs, l'absence de considération pour le pouvoir judiciaire n'est pas nécessairement la même que celle qui est ancrée dans l'esprit des analystes postérieurs, en particulier contemporains. Il est donc nécessaire, dans une certaine mesure, de se « couper » des commentaires qui ont été fait *a posteriori* sur l'intention des constituants, à propos d'éléments qui n'étaient en réalité pas centraux dans les débats, pour

Le principat de M. Thiers, 1871-1873, Paris, Librairie Plon, 1914 (rédacteur à l'Assemblée de 1871) ; DREUX-BRÉZÉ (marquis de), *Notes et souvenirs pour servir à l'histoire du parti royaliste, 1872-1883*, nouvelle éd., Paris, J. Dumoulin, 1902 (ultra, proche de Chambord) ; FALLOUX (comte de) Alfred, *Mémoires d'un royaliste*, Tome second, 3^e éd., Paris, Perrin et C^{ie}, 1888 (influent légitimiste libéral) ; FREYCINET (de) Charles, *Souvenirs, 1848-1878*, 5^e éd., Paris, Ch. Delagrave, 1912 (délégué à la guerre sous la Défense nationale, proche de Gambetta). Parmi les récits de journalistes : BOSQ Paul, *Souvenirs de l'Assemblée nationale, 1871-1875*, Paris, Librairie Plon, 1908 ; DANIEL André, *L'année politique, 1874 et 1875*, Paris, Charpentier et C^{ie}, 1875 et 1876 ; FRANK Edmond, *L'Assemblée Nationale de 1871, depuis le 8 février 1871 jusqu'au 24 mai 1873*, Paris, Armand Le Chevalier, 1873 ; PELLETAN Camille, *Le théâtre de Versailles, L'Assemblée au jour le jour du 24 mai au 25 février*, Paris, E. Dentu, 1875 ; ZOLA Émile, *La République en marche, Chroniques parlementaires* (13 février 1871 – 3 mai 1872), 2 tomes, Paris, Fasquelle Éditeurs, 1956.

¹³⁰ Le Professeur Varela Suanzes-Carpegna explique que lorsque l'on étudie les débats parlementaires, l'historien doit « reconstruire la doctrine constitutionnelle qui s'exprime au sein de ces débats » (*op. cit.* p.63) et dans ces doctrines constitutionnelles « étudier les concepts qui peuvent s'y trouver formulés, de façon expresse ou implicite » (*ibid.* p.64). Le professeur estime alors que « le principal risque que doit éviter l'historien du constitutionnalisme est d'interpréter ces doctrines et concepts à partir du présent au lieu de l'époque où ces concepts apparurent », ce qui revient à faire du « présentisme » (*ibid.* p.67).

¹³¹ Le Professeur explique qu'il est possible de distinguer les « idées constituantes », qui sont « affectées d'une certaine abstraction, énoncées qu'elles sont avant toute application concrète », et les « idées politiques [...] concrètes au sens où elles concernent l'application du texte constitutionnel et surtout au sens où elles sont directement liées à une conjoncture ou à une situation politique particulière » (ROLLAND Patrice, « Les leçons d'un texte constitutionnel », *Jus Politicum*, n°13, Hiver 2014, p.5). Si un débat constitutionnel est « évidemment politique » et « profondément conflictuel », il est cependant « possible de tirer des indications qui contribuent à fixer le sens ou à réduire la marge d'appréciation ou d'interprétation lors de la mise en œuvre du texte » tandis qu'un débat politique ne fait « que fixer l'interprétation de la majorité du moment sans en garantir la permanence » (*ibid.*).

étudier, sans parti-pris et dans son ensemble, la production constitutionnelle de l'Assemblée de 1871.

Concernant l'exploitation des débats longs voire dilatoires, polarisés et contradictoires, il convient d'examiner le processus d'écriture constitutionnelle entre 1871 à 1875 non seulement par rapport à ce que ses acteurs veulent ou disent vouloir (la monarchie, la république, le régime parlementaire, le libéralisme, le suffrage universel...) mais aussi en fonction de ce qu'ils font juridiquement parce que parfois, ils ne l'évoquent guère ou le décrivent mal¹³². D'un côté, les antagonismes politiques entre constituants monarchistes et républicains peuvent donc occulter leur convergence de vue en matière constitutionnelle¹³³. De l'autre, un consensus apparent sur l'écriture d'un principe constitutionnel peut masquer des divergences fondamentales dans l'appréhension positive de ce principe, ce qui conduit soit à adopter une rédaction qui ne tranche pas la question¹³⁴ – et ne pose donc pas une règle précise mais fait dépendre celle-ci de sa future interprétation par les acteurs politiques –, soit à rendre inopérante l'invocation du principe pour parvenir à s'entendre sur une rédaction.

Enfin, il est particulièrement indispensable de distinguer l'argumentation des participants au débat constituant de la négociation entre eux¹³⁵. Si une telle distinction peut s'opérer pour tous processus délibératif collectif, le Professeur Elster note tout d'abord que les « Assemblées constituantes se distinguent toutefois en ce qu'elles présentent souvent l'argumentation et la négociation sous leur aspect le plus frappant »¹³⁶. Il explique ensuite que l'argumentation constitutionnelle se doit d'être

¹³² Comme l'analyse le professeur Troper dans son étude du processus constituant de 1795, « il arrive très fréquemment que les constituants fassent autre chose que ce que certains d'entre eux, même s'ils sont la majorité, veulent ou croient faire » en raison des négociations et des compromis mais aussi car « si une Constitution comprend pour l'essentiel des règles d'habilitation, il est impossible de déterminer les comportements futurs des acteurs » (*Terminer la Révolution, La Constitution de 1795, op. cit.* p.19). De plus, « les constituants ne disposent pas toujours d'une théorie satisfaisante pour analyser les règles qu'ils adoptent » en raison de « l'autonomie des concepts juridiques par rapports aux doctrines politiques ou sociales » (*ibid.* p.19-20). De manière plus générale, Jon Elster explique que « [d]ans tout processus de décision collective, y compris les processus constituants, il convient de distinguer trois dimensions individuelles : ce que pensent les participants, ce qu'ils disent et ce qu'ils font. Autrement dit, il s'agit de ne pas confondre leurs croyances et préférences intimes, avec celles qu'ils expriment en public ou avec leurs votes. De manière générale ce qu'ils pensent détermine ce qu'ils disent et ce qu'ils font. Chacun parle et vote pour accroître la chance que la proposition adoptée se rapproche autant que possible de celle que, dans son for intérieur, il aimerait voir réalisée. Ainsi s'ouvre la possibilité d'écart entre pensée, parole et acte, notamment par la *parole insincère* et le *vote stratégique* » (ELSTER Jon, « Égalité, esclavage, suffrage ou : la pensée, la parole et l'acte », in HERRERA et LE PILLOUER, *op. cit.* p.173-194, p.173)

¹³³ Il est possible de rejoindre le professeur Troper qui considère que, trop souvent, « [o]n se fait une fausse idée du lien entre conceptions politiques et conceptions constitutionnelles. On s'imagine que des conceptions politiques différentes se traduisent par des conceptions constitutionnelles différentes elles aussi » (*op. cit.* p.16).

¹³⁴ Il peut-être en effet « facile » et « politiquement habile » de « subsumer sous les mêmes principes des règles ayant des contenus très différents » (*ibid.*).

¹³⁵ Il est ici indispensable de s'appuyer sur les analyses du Professeur Elster à propos du processus d'écriture constitutionnelle de la Convention fédérale américaine de 1787 et de l'Assemblée constituante française entre 1789 et 1791 (ELSTER Jon, « Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes », *RFSP*, 44e année, n°2, 1994, p.187-256).

¹³⁶ Le chercheur relève en effet que « [c]omparées à d'autres Assemblées et commissions, elles diffèrent à la fois par leur objectif et par leur contexte. D'une part les questions qui doivent être tranchées sont très éloignées de la politique

« rationnelle » et est donc soumise à « des critères de validité », tandis que la négociation se fonde sur « les menaces et les promesses » et répond « à des critères de crédibilité »¹³⁷. L'examen du processus d'écriture entre 1871 et 1875 montre alors que l'argumentation « fructueuse », qui permet de convaincre et d'emporter une décision, est principalement formulée dans des termes négatifs – ou pessimistes. Ainsi, nombreux sont les argumentaires destinés à démontrer, en particulier à son propre camp, la nécessité d'adopter les dispositifs préparés par les commissions, qu'il s'agisse d'organiser des institutions provisoires ou de voter les lois constitutionnelles, quand bien même ces textes ne satisfont fondamentalement personne. *A contrario*, les argumentaires plus « positifs », destinés à exposer les vertus de tel ou tel régime, en insistant sur sa légitimité, sa pertinence au regard l'histoire et les vices des régimes qui lui sont contraires, semblent généralement sans influence sur l'écriture de la norme constitutionnelle. Dès lors, il est nécessaire de souligner le poids très important de la négociation fondée sur « le marchandage de voix et l'échange de concessions »¹³⁸ dans le processus d'écriture des lois constitutionnelles de 1875. Si, comme il le sera montré, cette négociation permet de réunir des majorités pour adopter de nombreux dispositifs juridiques identifiables (comme le maintien d'une responsabilité présidentielle dans la loi du 13 mars 1873, la composition du Sénat, le droit de dissolution ou la nomination présidentielle des conseillers d'État dans les lois constitutionnelles...), la cohérence d'ensemble de la justification de la production normative peut en être fortement obérée¹³⁹.

Cependant, ainsi que l'affirme encore le Professeur Elster, la seule distinction entre l'argumentation qui repose sur « des raisonnements sincèrement impartiaux » et la négociation fondée sur la « menace » (et les promesses) ne permet pas une analyse exhaustive des débats en raison de

à la petite semaine égoïste et routinière. Parce que l'objectif est la création un cadre juridique pour un avenir indéfini, l'exigence d'impartialité dans l'argumentation est très forte. Le pluralisme des groupes d'intérêts n'a pas cours lorsque certaines des parties sont les générations à naître. Leur contexte particulier, en revanche, agit dans le sens contraire. Les Constitutions sont souvent rédigées dans un contexte de crise qui appelle des mesures extraordinaires voire spectaculaires. [...] Par suite les Assemblées constituantes sont souvent plus polarisées que les organes législatifs ordinaires » (*ibid.* p.189).

¹³⁷ *Ibid.* p.210-211.

¹³⁸ *Ibid.* p.230. À fins d'illustration, le Professeur suppose « deux propositions X et Y, portant sur des questions différentes » et « trois parties A, B et C. A et B forment une majorité contre X ; B et C une majorité contre Y. Toutefois A et C préfèrent l'ensemble (X, Y) à une absence de législation. Si les deux propositions sont examinées séparément, aucune ne sera adoptée. Si A et C échangent des voix, elles seront adoptées toutes les deux » (*ibid.*). Transposé au processus d'écriture entre 1871 et 1875, le raisonnement théorique prend tout son sens : par exemple si X postule « un Sénat qui procède uniquement du suffrage universel, direct ou indirect » et Y « un Président de la République irresponsable » et si A représente les monarchistes modérés, B les monarchistes inflexibles et C les républicains. Ainsi, A et B veulent un Sénat nommé et/ou élu au suffrage restreint (donc repoussent X), B et C veulent un roi ou un Président responsable (donc rejettent Y) et finalement, étant donnée leur volonté d'avoir des lois constitutionnelles à l'issue du mandat de l'Assemblée (qui n'est pas la priorité de B), A et C s'entendent pour adopter les propositions X et Y.

¹³⁹ D'autant plus du fait de la fragmentation des normes constitutionnelles adoptées par l'Assemblée de 1871 : le Professeur Elster explique en effet que dans une constituante, « les questions distinctes qui font l'objet d'un marchandage ne sont pas vraiment soumises à des votes séparés et successifs puisque l'Assemblée conclut ses travaux en adoptant la Constitution dans son ensemble » (*ibid.*)

l'utilisation par les membres des assemblées constituantes d'« un usage stratégique de l'argumentation (réputée non stratégique) »¹⁴⁰. Dans cette hypothèse, les acteurs politiques peuvent présenter les menaces sous la forme de « mises en garde »¹⁴¹ ou encore « fonder leurs exigences sur des principes »¹⁴². Au cours du processus d'écriture, ce dernier aspect se manifeste particulièrement dans l'utilisation régulière d'exemples étrangers ou de constitutions antérieures, de citations, soit d'auteurs reconnus, soit de discours prononcés précédemment devant l'Assemblée, pour défendre ou rejeter l'adoption d'une norme mais qui ne postule en réalité nullement la réception par l'orateur qui l'utilise du système constitutionnel pris en exemple ou la doctrine constitutionnelle de l'auteur cité¹⁴³. En outre, le Professeur Elster explique que le fait de « travestir son intérêt égoïste en impartialité » est largement conditionné par le contexte des débats¹⁴⁴ : le procédé aura d'autant plus cours si les discussions sont publiques ou publiées¹⁴⁵ et si chaque camp « se place sur le terrain des principes »¹⁴⁶. À ce titre, il est généralement frappant de remarquer la différence de ton entre les débats en commission, souvent pondérés et « techniques »¹⁴⁷ et les discours prononcés devant

¹⁴⁰ *Ibid.* p.241 (voir aussi du même auteur dans une version plus synthétique : « L'usage stratégique de l'argumentation », *Négociations*, 2005/2 no 4, p. 59-82).

¹⁴¹ « Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes », *op. cit.* p.241. Par exemple en expliquant que l'Assemblée sera obligée de se dissoudre si elle échoue à constituer pour signifier qu'on votera la dissolution si les lois constitutionnelles ne sont pas adoptées.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Par exemple Ricard (Centre gauche) qui cite Audiffret-Pasquier (Centre droit) (séance du 1^{er} mars 1873, *JO* du 2 mars 1873, p.1472) ; Depeyre (légitimiste) qui s'appuie sur Thiers (*ibid.*) ; Louis Blanc qui s'appuie sur Constant (séance du 11 mars 1873, *JO* du 12 mars 1873, p.1706) ; Prax Paris (bonapartiste) qui vient dire aux monarchistes de soutenir d'appel au peuple en citant Lourdoueix, de la Rochefoucauld et Chateaubriand qui soient disant le défende (séance du 18 novembre 1873, *JO* du 19 novembre p.7039) ; Lenoël (Gauche républicaine) qui conteste le « Ventavonat » en s'appuyant sur Vitet et Decazes (orléanistes), Amédée Lefèvre-Pontalis (légitimiste) et Chateaubriand (*JO* du 22 janvier 1875 p.566-568). La tactique ne passe cependant pas toujours inaperçue : Fresneau (ultra) note ainsi que Royer Collard « qui n'était pas républicain » est beaucoup cité par la gauche (séance du 5 mars 1873, *JO* du 6 mars 1873, p.1557) ; La Bassetière (ultra) vient critiquer l'utilisation par de Broglie de l'exemple de la Constitution de 1848 et celle des États-Unis (séance du 6 mars 1873, *JO* du 7 mars 1873, p.1581).

¹⁴⁴ « Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes », *op. cit.*, p.246.

¹⁴⁵ *Ibid.* p.246-247

¹⁴⁶ « La nécessité de se démarquer idéologiquement de son adversaire, même en l'absence d'un réel désaccord, peut conduire à une polarisation artificielle des débats, et déboucher sur une impasse » (*ibid.* p.248). Entre 1871 et 1875, le phénomène prolonge beaucoup le processus d'écriture.

¹⁴⁷ S'ils sont retranscrits par certains journaux grâce à la « complicité » de plusieurs commissaires, ils ne sont pas publics. Leur publication provoque du reste plusieurs incidents, devant la commission « loi de Broglie » où certains monarchistes s'en plaignent (séances des 8 et 13 janvier 1873, C II 608). Au sein de la première commission des Trente, Laboulaye demande une publicité des comptes-rendus, au nom de « l'intérêt public qui exige que l'Assemblée et l'opinion ne soient pas prises au dépourvu par les résolutions de la Commission », qui n'est pas retenue pour des raisons pratiques et à cause de la division des commissaires (1^{ère} séance, 5 décembre 1872, C II 611). Quelques mois plus tard, Batbie, le président de la commission regrette des comptes-rendus « très inexacts et très inégaux » dans la presse et enjoint « officieusement » les membres à transcrire « une physionomie plus équitable des séances ». Le commissaire du Centre gauche Waddington indique fournir « régulièrement » un compte rendu au *Journal des Débats* et qu'il entend continuer. Sur proposition du légitimiste de Sugny, la commission adopte alors par 13 voix contre 11 le principe d'une absence de communication (54^e séance, 19 juin 1874, C II 612-614), qui demeure néanmoins sans effet. Il semble qu'une partie des monarchistes (les républicains ne s'en plaignant jamais) craint l'effet dans l'opinion de la diffusion de certains échanges.

l'hémicycle, plus fréquemment polémiques et partisans¹⁴⁸. *In fine*, il semble que l'importance de l'usage stratégique de l'argumentation est un élément explicatif central de la durée exceptionnellement longue du processus d'écriture et de son produit si particulier. Autrement dit, les membres de l'Assemblée nationale de 1871 – à tout le moins la plupart d'entre eux – savent très vite sur quoi ils pourraient se réunir en matière constitutionnelle. Les espoirs des uns et les arrières pensées des autres brouillent certainement l'analyse et la complexifient d'autant. Ils ne l'empêchent cependant pas.

Finally, au-delà des divergences politiques entre ses membres, au-delà de leurs postures et de leurs réticences respectives, de quelle façon l'Assemblée nationale de 1871 est-elle parvenue à fonder l'ordre constitutionnel de la III^e République, formalisé par les lois constitutionnelles de 1875 ?

Une approche chronologique du processus d'écriture distinguant la période qui voit la mise en place d'une organisation provisoire – qui pourrait être qualifiée de « phase préparatoire » – de la période consacrée à l'élaboration et à la discussion des lois constitutionnelles *stricto sensu* – la « phase active » – pourrait alors sembler la présentation la plus judicieuse car la mieux à même de faire ressortir la construction graduelle du compromis de 1875. Cependant, l'absence de rupture nette entre ces deux « étapes » de ce processus d'écriture constitutionnelle rend difficilement possible le choix d'une date – ou même d'une période – incontestable pour les séparer. Devrait-on retenir la chute de Thiers le 24 mai 1873, le vote du Septennat le 20 novembre 1873, les discussions sur la proposition Casimir-Perier en juillet 1874 ou le message de Mac Mahon du 6 janvier 1875 invitant les députés à voter les lois constitutionnelles ? Si chacun de ces événements est *un* tournant important dans la construction de l'ordre constitutionnel, aucun d'entre eux ne constitue *le* tournant qui amorcerait de manière nette l'adoption des lois constitutionnelles.

Il est donc plus pertinent d'envisager la question sur un autre angle, en s'intéressant tout d'abord à ce que les constituants ne peuvent adopter ou à ce qu'ils veulent éviter avant de se pencher sur ce qu'ils font. Étant données les divisions de l'Assemblée nationale de 1871, les lois de 1875 doivent en effet avant tout être qualifiées d'œuvre négative : une majorité parvient à se trouver pour ne pas reproduire les échecs des constitutions précédentes, d'un point de vue matériel et formel, ce qui

¹⁴⁸ D'autant plus, comme le montre Jean-Marc Guislin, que les interventions prononcées à la tribune « sont le plus souvent préparées et vérifiées avant leur publication dans le *Journal officiel* », avec une place importante pour la technique rhétorique (GUISLIN Jean-Marc, « L'éloquence parlementaire aux débuts de la III^e République », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2005/1, n°3, p.39-60, p.40 et suiv.).

n'est pas sans conséquences sur l'incomplétude et la fragmentation de la constitution écrite adoptée en 1875 (**Partie I**). Ainsi que la citation liminaire de Jean Casimir Perier, éphémère Président de la III^e République entre 1894 et 1895, invite à le penser, il semblerait de surcroît possible de percevoir l'écriture des lois constitutionnelles de 1875 comme un phénomène résigné d'accrétion de dispositifs incohérents, chacun d'entre eux ayant pour seule justification la satisfaction d'un groupe politique (le suffrage universel pour les républicains, la révision pour les monarchistes, la responsabilité ministérielle pour les libéraux, le Sénat pour les conservateurs...). Dans cette hypothèse, il serait alors possible de conclure que les constituants n'ont eu d'autre « intention » que d'écrire à tout prix, indépendamment de tout modèle de dévolution et d'organisation des pouvoirs. Il apparaît, toutefois, malgré les lacunes et les contradictions *internes* à la production constitutionnelle de l'Assemblée de 1871, laissant du reste le champ libre à diverses interprétations ultérieures de cette dernière, qu'un consensus – certes minimal mais incontestable – se dégage pour fonder un ordre constitutionnel *extérieurement* délimité : le régime doit nécessairement être parlementaire (**Partie II**). Autrement dit, l'ensemble des divergences postérieures relatives à la signification des lois constitutionnelles de 1875 ne peut avoir lieu que dans ce cadre parlementaire, y compris, cas échéant, concernant leur « déviation » républicaine.

Partie I.

**Les excès à ne pas reproduire : les
expériences constitutionnelles
antérieures**

« Il faut avouer que rien n'est vain comme ce qui s'appelle fastueusement une solution [...]. À chaque jour sa tâche, qui se traite par les expédients du jour. Voilà ce que le peuple français finira peut-être par concevoir. Une solution, cela veut dire en matière politique, une constitution ; en matière d'art et de fictions, un dénouement. Or les constitutions et les dénouements sont les côtés manqués tant de l'histoire que de la littérature. »¹⁴⁹

L'analyse des doctrines des constituants et des débats constitutionnels entre 1871 et 1875 montre que, pour une grande majorité des députés de l'Assemblée nationale de 1871, toute solution constitutionnelle apparaissant comme extrême, dogmatique ou révolutionnaire doit être écartée. Il convient pour les constituants, d'une part, de se prémunir contre les excès de fond de la norme fondamentale, c'est-à-dire contre les dispositions qui bouleverseraient trop violemment une société déjà troublée par la succession des régimes. Qu'il s'agisse d'un rejet brutal des principes de la Révolution, d'une volonté d'appliquer intégralement ces mêmes principes au nom d'une certaine vision de la République ou encore d'un autoritarisme excessif, toujours au nom des principes de 1789, l'Assemblée de 1871 s'oppose très majoritairement à ces tendances, qui sont du reste perçues comme s'alimentant mutuellement¹⁵⁰. Il apparaît dès lors que les solutions constitutionnelles qui déclinaient de telles positions sont tout simplement inenvisageables. Ce relatif consensus négatif, s'il ne permet pas par lui-même d'élaborer un texte accepté par une majorité, donne en revanche

¹⁴⁹ DUPONT-WHITE Charles, *Politique actuelle*, Paris, Guillaumin et Cie, 1875, p.88.

¹⁵⁰ La mise en garde de Thiers aux républicains de l'Assemblée, qui suit sa célèbre déclaration du 13 novembre 1872 affirmant que la « République sera conservatrice ou elle ne sera pas », en témoigne : « Qu'on ne se fasse pas d'illusions ! On peut croire que, grâce au suffrage universel, et appuyé ainsi sur la puissance du nombre, on pourrait établir une république qui serait celle d'un parti ! Ce serait là une œuvre d'un jour. Le nombre lui-même a besoin de repos, de sécurité, de travail. [...] Après avoir fait peur aux autres, il prend peur de lui-même ; il se jette dans les bras d'un maître d'aventure, et paye de vingt ans d'esclavage quelques jours d'une désastreuse licence. [...] Il recommencera cent fois ce triste et humiliant voyage de l'anarchie au despotisme, du despotisme à l'anarchie, semé de hontes et de calamités [...] Oui rompons la chaîne fatale qui lie ces termes funestes entre eux, et calmons, au lieu d'agiter ; faisons à la sécurité générale les sacrifices nécessaires, faisons même ceux qui sembleraient excessifs, et surtout, ne laissons pas entrevoir le règne d'un parti... (Très bien ! très bien !) ; car la République n'est qu'un contre-sens si au lieu d'être le gouvernement de tous, elle est le gouvernement d'un parti quel qu'il soit. (Bravos et applaudissement sur un grand nombre de bancs.) Si par exemple on veut la représenter comme le triomphe d'une classe sur une autre, à l'instant on éloigne d'elle une partie du pays » (*JO* du 14 novembre 1872, p.6981-6982).

des indices précieux pour déterminer *a contrario* ce que peut et ne peut pas contenir une constitution matériellement acceptable en 1875 (**Titre I**). D'autre part, les membres de l'Assemblée de 1871 entendent éviter la sacralisation paradoxale de la constitution en vogue depuis 1789, chaque régime ayant eu la prétention d'avoir trouvé *la* solution constitutionnelle définitive qui refléterait les aspirations de la nation¹⁵¹. Le volontarisme constitutionnel, qui portait l'espoir de transformer la société par sa norme fondamentale s'effrite. Plus que jamais, les constituants de 1875 se sentent contraints et repoussent la prétention de mettre en place un système complet et définitif. L'ordre constitutionnel doit avant tout être viable¹⁵². La positivité d'un droit constitutionnel efficace et adapté se substituant à la symbolique de la constitution, l'écriture des lois constitutionnelles de 1875 marque donc la fin d'un certain « constitutionnalisme providentiel » pour céder le pas au rationalisme et à l'empirisme constitutionnel (**Titre II**). Entre 1871 et 1875, la priorité de la grande majorité des députés est la modération dans l'organisation institutionnelle et, par suite, dans les normes qui la cristallisent.

¹⁵¹ En ce sens, il est par exemple possible de mentionner l'introduction de l'ouvrage du député du Centre droit Charles Savary traitant de l'organisation constitutionnelle qu'il publie en 1873 (SAVARY Charles, *Le gouvernement constitutionnel*, Paris, Librairie du *Moniteur Universel*, 1873). Le monarchiste modéré distingue « deux tendances principales » qui divisent la France de manière transpartisane : une première qui « consiste dans un attachement raisonné ou instinctif pour une forme de gouvernement déterminée que chaque parti considère comme la seule bonne et comme la seule qui convienne à l'état du pays » et une seconde « qui consiste à demander aux gouvernements, quels qu'ils soient, certaines garanties d'ordre, de liberté et de sécurité, à les adopter quand ils les donnent ou quand ils paraissent donner ces garanties, et à ne les repousser que quand ils les refusent » (*ibid.* p.III-IV). Selon le député, la seconde tendance est « celle de l'immense majorité de la nation » qui « a toujours eu peu de penchant [...] pour les abstractions politiques et pour les principes absolus, mais qui a subi trop de révolutions pour être exclusive et trop de déceptions pour être passionnée, qui ne cherche dans les gouvernements qu'une sauvegarde et non la satisfaction d'un idéal » (*ibid.* p.IV).

¹⁵² Quoique personnellement partisan d'un régime monarchique, Savary affirme ainsi se réjouir de devoir « étudier les moyens de faire vivre une Chambre haute et le droit de dissolution dans le régime républicain, et d'y joindre l'étude de toutes les autres questions que traîne naturellement à sa suite une réorganisation si complète des pouvoirs publics. Ce sont nos adversaires qui reconnaissent les premiers l'utilité des rouages les plus importants de la Monarchie constitutionnelle et qui nous demandent de les appliquer à la République pour assurer sa marche » (*ibid.* p.XXXI-XXXII).

Titre I.

Les Constitutions impossibles

Entre 1871 et 1875, trois systèmes très distincts agissent comme repoussoirs dans les débats constitutionnels : la monarchie inspirée de l'Ancien Régime, la République dite radicale et l'Empire fraîchement déchu. Outre la faiblesse numérique à l'Assemblée de leurs partisans respectifs, sauf dans une certaine mesure pour les monarchistes contre-révolutionnaires, leurs programmes sont perçus comme l'antithèse de l'ordre constitutionnel à organiser. Leur caractère dogmatique et leur vision partielle et partielle de l'histoire constitutionnelle française depuis la Révolution conduisent à rendre impossible l'adoption de leurs idées. Cela ne signifie pas pour autant qu'ils n'aient eu aucune influence sur l'écriture des lois constitutionnelles de 1875. La survivance de ces idéologies va au contraire aider les modérés de toutes tendances à percevoir ce qui les rapproche et, partant, favoriser leur acceptation d'un compromis.

Ainsi, les théories ultra-légitimistes qui regrettent aveuglément avec leur Prince exilé, le comte de Chambord, la prétendue Constitution « naturelle » de la France déchirée en 1789 vont grandement influencer l'échec définitif d'une monarchie qui, en 1875, n'aurait pu être que limitée. Si les légitimistes sont relativement présents à l'Assemblée après les élections du 8 février 1871, ils sont en réalité divisés et vont, pour les plus extrêmes, davantage contribuer à faire échouer toute hypothèse de restauration qu'à fédérer les autres royalistes autour de leur projet contre-révolutionnaire de monarchie chrétienne (**Chapitre 1**).

Les républicains révolutionnaires, communards ou non, sont pour leur part imprégnés de la vision mythologique d'une république démocratique et sociale « intégrale », qui n'aurait pu s'implanter après 1789 (sauf brièvement en 1793 et en 1848) qu'en raison de la coalition de toutes les réactions et de tous les privilèges au détriment du peuple. Les conservateurs qui craignent la diffusion de ces idées dans la société tendent alors à confondre les députés républicains de l'Assemblée et les républicains révolutionnaires du dehors. Pourtant, le processus d'écriture montre que les élus républicains, même radicaux, repoussent presque unanimement le dogmatisme et les méthodes des « absolutistes ». La Constitution de la République « intégrale » est tout d'abord impossible parce que les constituants républicains eux-mêmes ne la réclament pas. Ce faisant, indépendamment du

caractère éventuellement opportuniste de leur conduite, ils permettent l'adoption des lois constitutionnelles de 1875 dont le contenu est pourtant loin de les satisfaire (**Chapitre 2**).

Les bonapartistes, enfin, qui sont perçus comme la principale menace du temps par la sphère politique toute entière, répètent à l'envi leur souhait d'un recours à « l'appel au peuple » pour déterminer la Constitution, sans s'expliquer sur le contenu de cette dernière, ni regretter vraiment les nombreux dévoiements impériaux des principes de 1789 encore très prégnants dans les mémoires de la plupart des députés. Peu nombreux à avoir été élus en février 1871, la crainte de leur résurgence contribuera au rapprochement des Centres et à la modération des républicains à partir de 1874. Leurs velléités plébiscitaires et l'autoritarisme anti-libéral dont on accuse alors la Constitution impériale la rend également en apparence impossible, bien que son influence réelle soit bien plus grande que ce que les constituants eux-mêmes ne l'indiquent (**Chapitre 3**).

Chapitre 1 – La Constitution anachronique : la monarchie chrétienne

L'idéologie contre-révolutionnaire est encore bien présente en France au début des années 1870. Définitivement écartée du pouvoir et des institutions depuis 1830, elle compte encore de nombreux partisans, en premier lieu le comte de Chambord, prétendant exilé au trône de France. Très discrète voire invisible sous l'Empire, elle semble renaître de manière spectaculaire avec les élections de 1871 qui envoient environ 180 députés légitimistes, dont au moins cinquante ultras, à l'Assemblée nationale¹⁵³. Au-delà de la question du caractère « accidentel » ou non de la présence de si nombreux élus légitimistes (question d'ordre politique), la principale interrogation pour qui désire comprendre le processus d'écriture constitutionnelle entre 1871 et 1875 est bien l'influence des députés légitimistes et de leurs théories sur l'élaboration et l'adoption des lois de 1875. Il est alors possible de constater que beaucoup de ces derniers sont réservés, voire franchement hostiles, vis-à-vis de la doctrine purement contre-révolutionnaire appuyée sur l'ultramontanisme catholique défendue par les plus extrêmes d'entre eux. S'ils sont tous *politiquement* favorables à l'accession au trône du comte de Chambord, ils sont en revanche souvent *juridiquement* plus proches des idées constitutionnelles libérales de leur temps, prêts à négocier avec les orléanistes et les républicains conservateurs pour tenir compte des contingences de l'époque. Une fois la fusion entre Bourbon et Orléans définitivement scellée en 1873, faisant de Chambord le seul prétendant reconnu au trône, la rédaction d'une constitution monarchiste aurait alors été théoriquement envisageable, de nombreux commentateurs estimant que les royalistes disposaient d'une majorité potentielle pour faire voter une restauration à l'Assemblée en octobre 1873¹⁵⁴. Toutefois, bien davantage que l'antagonisme

¹⁵³ Après celles du 8 février, Jacques Gouault compte 182 légitimistes dont une cinquantaine d'ultras (*Comment la France est devenue républicaine, op. cit.*, p.73-76). Le Professeur Gohin donne le chiffre de 185 légitimistes après les élections complémentaires du 2 juillet 1871, soit 24,5% des 758 sièges de l'Assemblée (*Droit constitutionnel, op. cit.* p.456). Damien Gros identifie 100 membres de la Réunion Colbert et 62 membres du groupe ultra des Cheval-légers (*Naissance de la IIIe République, op. cit.* p.481-482), sachant que certains députés légitimistes ne sont inscrits dans aucun de ces deux groupes. Robert R. Locke liste 202 députés légitimistes (*French Legitimists and the Politics of Moral Order in the Early Third Republic, op. cit.*, p.271-277) mais précise que 20% des membres du Centre droit (orléaniste) sont aussi membre de la Réunion Colbert (légitimiste) (*ibid.* p.36).

¹⁵⁴ Le député du Centre droit Charles de Lacombe (qui se présente sur le fond comme un légitimiste libéral) explique qu'à la mi-octobre, 380 à 401 voix auraient été recensées pour la monarchie (*Journal politique, op. cit.*, I. p.209) et qu'au 21 octobre, 330 à 337 voix sont considérées comme « sûres » (*ibid.* p.212). Dans une lettre à sa fille du 25 octobre 1873, le légitimiste de Larcy estime que 355 voix sont assurées contre 338, 31 restant incertaines (*in* LOCKE, *French Legitimists and the Politics of Moral Order in the Early Third Republic, op. cit.*, p.34). Le journaliste républicain Paul Bosq rapporte pour sa part que les pointages effectués par les monarchistes lors d'une réunion chez le général Changarnier le 29 octobre 1873 donnent 20 voix d'avance pour une restauration (*Souvenirs de l'Assemblée nationale, 1871-1875, op. cit.*, p.288). Très intéressés par la question, les émissaires allemands en France ont analysé les votes possibles en faveur de la monarchie durant l'été 1873, au cas où la fusion réussirait : ils donnent la restauration gagnante par 410 voix contre 328 (en incluant cependant 30 bonapartistes et 20 membres du Centre gauche) (MITCHELL, *The German Influence in France after 1870, op. cit.*, p.93). Le 30 octobre 1873, Armin, l'ambassadeur d'Allemagne en France, informe Berlin que tous les camps voyaient une majorité monarchiste de 9 à 12 voix pour la restauration (*ibid.* p.97).

entre orléanistes et légitimistes, c'est l'intransigeance d'une petite frange des légitimistes, les ultras, et de leur Prince qui défendent une doctrine anti constitutionnaliste contre-révolutionnaire fermée à tout compromis (**section 1**) qui va rendre inéluctable l'impossibilité d'établir une monarchie constitutionnelle (**section 2**). Il apparaît donc que le terme de « légitimiste » et à plus fort escient de « monarchiste » ne postule pas une vision constitutionnelle déterminée entre 1871 et 1875, sauf à se restreindre à la dénomination du régime.

Section 1 – La survivance d'un anti constitutionnalisme contre-révolutionnaire

Fidèles aux positions exprimées depuis 1789 par les penseurs contre-révolutionnaires, certains légitimistes de l'Assemblée de 1871 et le comte de Chambord nient la prétention d'une nation ou d'un corps politique quelconque supposé représenter cette dernière à décider de la Constitution. Pour eux, les lois constitutionnelles sont immuables et la succession des régimes depuis la Révolution prouve la véracité de leur perception des choses (1). Ils proposent en conséquence de revenir à la véritable Constitution de la France, ce qui serait concrètement très simple : il suffirait d'installer sur le trône le très chrétien Henri V (2).

1) *L'immutabilité des lois constitutionnelles face aux 80 ans d'erreurs du constitutionnalisme révolutionnaire*

Quelques années après le début de la Révolution de 1789, Joseph de Maistre excluait déjà tout volontarisme en matière constitutionnelle¹⁵⁵. La principale erreur de la Révolution a alors été de considérer que la Constitution pouvait être modifiée, *a fortiori* remplacée, à l'issue d'un processus politique, éventuellement délibératif et plus ou moins démocratique. L'écrit juridique, la norme au sens formel, ne peut selon lui exister que pour constater un état des choses préexistant¹⁵⁶. Cet écrit, s'il a été créé, demeure de toute manière précaire par essence puisque la « véritable » Constitution ne dépend pas de lui. Ainsi, les risques qu'il fausse les lois fondamentales de la nation, en les transcrivant de manière imparfaite, prennent le pas sur l'éventuel avantage qu'il y aurait à formuler

¹⁵⁵ MAISTRE [de] Joseph, *Considérations sur la France* [1797], suivi de *Essai sur le principe générateur des constitutions politiques* [1814], Bruxelles, Éditions Complexe, 2006. Voir dans le même sens BONALD (de) [Louis], *Démonstration philosophique du principe constitutif de la société* (1830), Paris, Vrin, 1985. Dans une version moins traditionnaliste BURKE Edmund, *Réflexions sur la révolution de France* (1790), prés. Philippe ARDANT, trad. Pierre ANDLER, Paris, Hachette, 1989.

¹⁵⁶ « Aucune constitution ne résulte d'une délibération ; les droits des peuples ne sont jamais écrits, ou du moins les actes constitutifs ou les lois fondamentales écrites, ne sont jamais que des titres déclaratoires de droits antérieurs, dont on ne peut dire autre chose qu'ils existent parce qu'ils existent » (MAISTRE, *Considérations...*, VI. p.81).

ces lois. L'écrit étant une œuvre imparfaite de l'homme, comment pourrait-il saisir la perfection d'une loi naturelle créée par Dieu pour les hommes d'une Nation ? Selon de Maistre, la Constitution « est une œuvre divine » et il en tire immédiatement la conséquence que « ce qu'il y a précisément de plus fondamental et de plus essentiellement constitutionnel dans les lois d'une nation ne saurait être écrit »¹⁵⁷. En effet, si le contenu de la Constitution est écrit, à un moment donné par un pouvoir donné, cela signifierait qu'il peut être modifié ou supprimé par un autre pouvoir à un autre moment. Or, le penseur contre-révolutionnaire distingue les lois « véritablement constitutionnelles » des autres normes juridiques par leur « immutabilité »¹⁵⁸. « L'essence d'une loi fondamentale est que personne n'ait le droit de l'abolir »¹⁵⁹ insiste-t-il encore, même le monarque¹⁶⁰. Il lui semble dès lors complètement illusoire de mobiliser l'histoire, la science ou la raison pour tenter de découvrir puis de rédiger la Constitution :

« Tout nous ramène donc à la règle générale : *L'homme ne peut faire une constitution, et nulle constitution légitime ne saurait être écrite*. Jamais on n'a écrit, jamais on écrira *a priori*, le recueil des lois fondamentales qui doivent constituer une société civile ou religieuse. Seulement, lorsque la société se trouve déjà constituée, sans qu'on puisse dire comment il est possible de faire déclarer ou expliquer par écrit certains articles particuliers ; mais presque toujours ces déclarations sont l'effet ou la cause de très-grands maux, et toujours elles coûtent aux peuples plus qu'elles ne valent. »¹⁶¹

L'idée même de constitutionnalisme se trouve donc balayée. De Maistre rejette par-là la prétention d'un gouvernement à être légitime parce qu'il aurait le droit – constitutionnel – écrit pour base. Évidemment, le mal lui semble pire encore si la constitution a été rédigée après une consultation de la population, si la constitution a été étudiée, débattue puis votée par un corps représentatif ou encore si la constitution comporte de nombreuses dispositions¹⁶². Il est alors possible de se demander si une telle vision de l'écriture constitutionnelle peut recevoir un écho au début des années 1870, au sein d'une Assemblée qui est considérée comme constituante par la plupart de ses membres, y compris monarchistes. Devant le vide constitutionnel qui impose à l'Assemblée de 1871 de faire œuvre constituante, certains partisans de la monarchie vont de nouveau exposer cette théorie pour tenter – sans grandes illusions – d'imposer leurs vues. Ils vont toutefois agrémenter

¹⁵⁷ MAISTRE, *Essai...*, *op. cit.*, I. p.211.

¹⁵⁸ *Ibid.*, II. p.212.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Voir MAISTRE, *Considérations...*, *op. cit.*, p.113-116.

¹⁶¹ MAISTRE, *Essai...*, *op. cit.*, XXVIII. p.238-239.

¹⁶² « Si la base est purement humaine, l'édifice ne peut tenir ; et plus il y aura d'hommes qui s'en seront mêlés, plus ils y auront mis de délibération, de science et d'écriture surtout, enfin, de moyens humains de tous les genres, plus l'institution sera fragile » (*ibid.* LVII. p.268).

leur analyse d'une réinterprétation de l'histoire de la Révolution française qui se veut davantage audible pour la société française de l'époque. Ils vont surtout pouvoir s'appuyer sur la valse des régimes et des constitutions depuis 1789 pour affirmer la pertinence de leur vision. Le caractère précaire et illusoire des constitutions humaines, exposé par les contre-révolutionnaires comme de Maistre, a selon eux été vérifié. Jamais complètement et ouvertement défendue devant l'Assemblée entre 1871 et 1875, cette doctrine est pourtant celle des ultra-légitimistes qui refuseront obstinément tout compromis constitutionnel. Elle est toutefois relayée dans divers ouvrages et brochures publiés à cette époque¹⁶³, ainsi que dans certains journaux¹⁶⁴, qui permettent de développer ce point de vue et de le comprendre.

L'économiste Louis d'Armailhac explique par exemple qu'en 1789, « la nation française n'avait point l'intention de bouleverser dans ses principes sa constitution nationale et séculaire. Il s'agissait d'améliorer et non de détruire ; la partie saine de la nation voulait revenir à ses traditions primitives, à ses lois fondamentales »¹⁶⁵. La Révolution n'est donc pas interprétée comme la manifestation d'une volonté de transformer le régime mais simplement comme le besoin de supprimer certains abus pour permettre à la « véritable » Constitution de s'appliquer pleinement. L'avocat Auguste Bouchage confirme ce point de vue en expliquant que, parmi les monarques qui ont fait la grandeur de la France, « on rencontre des défaillances, des erreurs, des fautes »¹⁶⁶. Devant l'Assemblée nationale, une position semblable a tout de même pu être parfois développée par des monarchistes, comme lors du débat sur la loi électorale en mai 1874 où le marquis de Castellane explique que le suffrage universel serait né des « fautes de la royauté » qui a concentré tous les pouvoirs et où donc « [l]e roi se croit tout permis »¹⁶⁷. Ces dérives de l'Ancien Régime ont alors pu conduire le peuple à

¹⁶³ Outre ceux qui sont spécifiquement cités dans les développements suivants, voir par exemple : *Henri V et la monarchie traditionnelle*, 18^e éd., chez tous les libraires, 1871 ; BROC (vicomte de) Hervé, *De la République et de la Monarchie légitime*, Le Mans, A. Leguicheux, 1871 ; LA BROISE (de) Henri, *République ou Monarchie ?*, Laval, Mary-Bauchêne, 1871 ; CISSEY (de) Joseph, *Ce qu'il faut à la France*, Dijon, J. Marchand, 1871 ; BOUDOT-CHALLAYE M., *Les élections du 2 juillet 1871*, Durand et Pédone-Lauriel, et Lyon, Lecoffre, 1871 ; J. N. G., *La République dévoilée au peuple*, Nancy, Vagner, 1874.

¹⁶⁴ Principalement *L'Union* qui est, selon le député légitimiste Chesnelong, le journal « qui représentait le plus complètement les pensées » de Chambord (CHESNELONG Charles, *La campagne monarchique d'octobre 1873*, Paris, Plon, Nourrit et C^{ie}, 1895, p.328), le journal réussissant le « tour de force » de se voir suspendu par un gouvernement entièrement composé de monarchistes en juillet 1874 pour avoir publié un manifeste de Chambord, mais aussi *La Gazette de France* ou encore le très virulent *L'Univers*, bien que ce dernier soit avant tout préoccupé par la défense religieuse.

¹⁶⁵ ARMAILHAC (d') Louis, *La légitimité et le progrès*, Bordeaux, Féret et Fils, janv. 1871, p.59.

¹⁶⁶ BOUCHAGE Auguste, *Sauvons la France, De 1789 à 1871 Quel a été le meilleur Gouvernement*, Toulouse, Delboy Père, 1871, p.8.

¹⁶⁷ *JO* du 9 mai 1874, p.3735. Il faut toutefois noter que Castellane est membre du Centre-droit. Un pur légitimiste comme d'Armailhac admet également que le « développement normal » de la Constitution française a été « arrêté par la faute de la royauté » qui devint absolue et supprima les États généraux et qu'ainsi, à compter de Richelieu puis de Louis XIV, le « despotisme » régnait sur la France (*op. cit.* p.80). L'ultra-légitimiste de La Bassetière reconnaît de même devant l'hémicycle certaines « défaillances » de la monarchie sous l'Ancien régime mais insiste surtout sur ses qualités au regard du danger que représenterait la République (séance du 28 janvier 1875, *JO* du 29 janvier 1875, p.771-773).

demander certaines réformes à la monarchie. Cependant, selon Bouchage, les principales avancées de la Révolution, qui se conformaient aux « aspirations du peuple français » formulées dans les cahiers de doléances (abolition de la torture et des lettres de cachet, réforme de la justice criminelle, liberté de culte, liberté de la presse, abolition des droits féodaux, égalité devant la loi...) étaient approuvées par Louis XVI¹⁶⁸. De la même manière, le magistrat honoraire Boudot-Challaye affirme qu'en 1789, le peuple s'était « réuni dans ses comices et délibéra librement et paisiblement sur ses institutions »¹⁶⁹ pour aboutir à un programme « sagement réformateur »¹⁷⁰. Ces auteurs ne nient donc pas les velléités réformatrices de la fin du XVIII^e siècle. Ils estiment en revanche que le monarque les avait entendues et acceptées. Du reste, le comte de Chambord lui-même semble indirectement prêt à admettre certains excès ou certaines erreurs de l'ancienne monarchie puisque son manifeste du 5 juillet 1871 s'insurge contre l'intention qu'on lui prête de remettre au goût du jour certains « fantômes »¹⁷¹ de l'Ancien régime (dîme, droits féodaux...). Quelques mois plus tôt, le prétendant demandait de même dans une lettre rendue publique au député ultra-légitimiste Carayon-Latour de relayer à la Nation sa volonté de « présider à ses destinées en soumettant avec confiance les actes du Gouvernement au sérieux contrôle de représentants librement élus. On dit que la monarchie traditionnelle est incompatible avec l'égalité de tous devant la loi. Répétez bien que je n'ignore pas à ce point les leçons de l'histoire et les conditions de la vie des peuples »¹⁷².

La monarchie traditionnelle serait-elle alors, au tournant des années 1870, devenue moderne ? L'évidence impose une réponse négative : les ultra-légitimistes insistent sur un « retour à » et non sur une « évolution vers ». Chambord l'affirme sans hésitation dans son manifeste de juillet 1871 : « nous reprendrons, en lui restituant son caractère véritable, le mouvement national de la fin du dernier siècle »¹⁷³. Il s'agit bien de retrouver l'état des choses antérieur à 1789, certes amendé sur certains aspects mais dont le principe fondamental, donc la Constitution, demeure immuable. Les révolutionnaires auraient usurpé la volonté du peuple en faisant croire que ce dernier voulait renoncer à ses anciens principes. Or, selon le prétendant et ses soutiens, les fondements de la « vraie » Constitution ont été abandonnés pour le pire¹⁷⁴. Plus grave encore, ils ont été

¹⁶⁸ BOUCHAGE, *op. cit.*, p.9-10.

¹⁶⁹ BOUDOT-CHALLAYE M., *La crise suprême de la France*, Durand et Pédone-Lauriel, et Lyon, Lecoffre, 1871, p.6.

¹⁷⁰ *Ibid.* p.7. L'auteur précise que ce programme comprend « le respect de la religion chrétienne, la fidélité au roi et à sa dynastie, la liberté individuelle, la liberté de la presse réprimée néanmoins dans ses abus et ses excès, l'abolition des privilèges pécuniaires, le maintien du clergé, de la noblesse, des parlements, des corporations des marchands et artisans, et autres institutions existantes » ainsi que le rétablissement des « libertés communales et provinciales » (*ibid.* p.6).

¹⁷¹ CHAMBORD (comte de) Henri de Bourbon, *Lettres et écrits politiques du comte de Chambord*, Clermont Ferrand, Paléo éditions, 2013, p.65.

¹⁷² Lettre à Carayon-Latour ou « manifeste » du 8 mai 1871 (*ibid.* p.60).

¹⁷³ *Ibid.* p.64.

¹⁷⁴ « Sachons reconnaître enfin que l'abandon des principes est la vraie cause de nos désastres. Une nation chrétienne ne peut pas impunément déchirer les pages séculaires de son histoire, rompre la chaîne de ses traditions, inscrire en tête de sa constitution la négation des droits de Dieu » (lettre à Carayon-Latour du 8 mai 1871, *ibid.* p.59).

instrumentalisés par les Orléans en 1830 et par les Bonaparte avec Napoléon III¹⁷⁵. Le processus constituant entre 1871 et 1875 devrait donc selon eux, pour être fertile, se manifester très simplement dans le retour du « principe constitutif »¹⁷⁶ oublié : « le droit d'hérédité à la couronne »¹⁷⁷. Point de savantes réflexions sur les agencements institutionnels, point d'écriture pour (re)constituer la patrie en danger. « Il ne s'agit pas, pour sauver la France, de lui imposer une constitution abstraite, théorique, absolue, mais bien d'assurer la floraison normale des germes renfermés dans ses origines, dans ses mœurs, dans ses besoins » affirme ainsi d'Armailhac¹⁷⁸. Le peuple aurait été trompé par les révolutionnaires qui lui ont fait croire à sa souveraineté, c'est-à-dire à sa capacité de se doter librement des institutions de son choix¹⁷⁹. Prenant l'exemple de Napoléon III, le comte d'Adhémar explique que « [c]'est en vain qu'un peuple essaye de changer les bases de sa constitution et de décerner la couronne à sa guise. Il devient son propre bourreau, parce que toujours il est dangereux de renverser l'ordre naturel d'un État »¹⁸⁰. S'il est nécessaire, pour les ultra-légitimistes, de restaurer le principe de la monarchie après 1870, ce n'est donc pas parce qu'il bénéficierait des faveurs de la nation ou de l'Assemblée, ni parce que le prétendant au trône aurait été contextuellement l'homme de la situation mais parce qu'il s'agit de la Constitution « naturelle ».

En réalité, le principe monarchique s'impose donc de lui-même parce qu'il serait le seul principe existant du droit constitutionnel français. Les autres principes ne sont que des abstractions ou des illusions. La signification politique du terme légitimiste en 1871 (un partisan du retour sur le trône du comte de Chambord) doit alors être doublée, en ce qui concerne les ultras, d'une signification juridique qui semble surgir de l'ancien droit. Un ultra-légitimiste est un individu convaincu que seule la Constitution « naturelle » soit une constitution légitime. Pour lui, le droit n'existe pas en dehors du roi. À titre d'illustration, l'abbé Védrenne appelle en 1873, après le remplacement de Thiers par Mac Mahon à la présidence de la République, les monarchistes à s'allier avec le Maréchal pour « la défense de l'ordre social »¹⁸¹ tout en expliquant qu'il s'agit d'un « expédient provisoire »

¹⁷⁵ Le comte d'Adhémar s'insurge du fait que le principe d'hérédité de la couronne a été détourné en 1830 par les Orléans, soutenus par « une intrigue de journalistes et de bourgeois [...] comme s'il était possible, en coupant le tronc de l'arbre, d'y greffer un rameau équivoque ! » (ADHÉMAR (comte d') Alexandre, *La raison monarchique devant la France*, Lacroix, 1871, p.7). Selon lui, les Orléans représentent « un principe purement révolutionnaire » (*ibid.* p.12). De même, l'Empire a altéré la loi salique avec le suffrage universel, « quand bien même cette altération ne serait qu'un moyen habile pour faire triompher une cause purement personnelle » (*ibid.*). Dans les deux cas, l'auteur considère qu'il s'agit d'une « nouveauté usurpatrice, troisième œil imaginé par les hallucinations de la raison politique, souveraineté trompeuse », donc d'un terrible danger pour la société (*ibid.* p.14).

¹⁷⁶ BOUCHAGE, *op. cit.*, p.6.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ ARMAILHAC, *op. cit.*, p.72.

¹⁷⁹ Or, « [t]oute création initiatrice sort de la nature des choses ou mieux encore de la main de Dieu » (ADHÉMAR, *op. cit.* p.13).

¹⁸⁰ *Ibid.*, p.21.

¹⁸¹ VÉDRENNE Prosper, *Les royalistes après la prorogation*, Toulouse, Delboy, 1873, p.60.

car tout ce qui est fait en dehors du principe monarchique est « hors du droit »¹⁸². Peu important les majorités, si écrasantes soient-elles, « aucune assemblée, aucun vote, aucune majorité, n'ont le pouvoir légitime de bouleverser le droit national » affirme de son côté Adhémar¹⁸³. Selon lui encore, le seul « devoir » de l'Assemblée est de « consacrer la vérité nationale et rien de plus »¹⁸⁴. Cette analyse contre-révolutionnaire de l'ordre juridique avait toujours été celle de Henri de Bourbon. Éloigné – quoi qu'il en dise – des réalités françaises de son temps, son discours juridique se résume à son principe. « Croyez-le bien, je serai appelé, non-seulement parce que je suis le droit, mais parce que je suis l'ordre ; parce que je suis la réforme ; parce que je suis le fondé de pouvoir nécessaire pour remettre en sa place ce qui n'y est pas » écrit-il ainsi à l'un de ses fervents partisans à l'Assemblée¹⁸⁵. Il est donc possible d'observer une triple indentification : le prince (Henri), son principe (l'hérédité de la couronne) et le droit (la Constitution)¹⁸⁶. Installer Henri V sur le trône, c'est faire la Constitution. Le droit constitutionnel et la constitution en tant que norme sont au mieux inutiles, au pire dangereux. L'écriture d'une constitution serait donc proscrite pour l'Assemblée. Tout juste pourrait-elle être un utile auxiliaire en émettant le vœu du retour du prince, en aucun cas elle ne *déciderait* de son retour, ni l'assujettirait à une quelconque condition, à une norme juridique qui conditionnerait la Constitution. Cette vision d'un légitimisme intégral qui rejette la souveraineté de l'Assemblée de 1871, comme celle de toute assemblée, avait bien peu de chance d'être relayée aussi directement en séance ou en commission lors des travaux constitutionnels. La plupart des députés légitimistes vont adopter des positions bien plus nuancées, en particulier sur le rôle que doit jouer l'Assemblée et sur les principes qui doivent compléter le principe de la monarchie légitime.

2) La Constitution « naturelle » de la France : Henri V avec l'aide de Dieu

Au début des années 1870, l'appui sur la parole de Dieu dont l'expression terrestre est assurée en France par le magistère de l'Église catholique aurait pu être un important catalyseur des idées (anti)constitutionnelles du comte de Chambord et de ses soutiens. La France compte en effet en

¹⁸² *Ibid.* L'auteur insiste sur ce point en évoquant le monarque : « Jamais nous ne considérerons comme établi dans le droit un autre gouvernement que le sien » (*ibid.* p.61-62).

¹⁸³ ADHÉMAR, *op. cit.*, p.21.

¹⁸⁴ *Ibid.* p.22.

¹⁸⁵ Lettre à Carayon-Latour du 8 mai 1871 (CHAMBORD, *op. cit.* p.61).

¹⁸⁶ C'est également le sens de son manifeste du 25 janvier 1872 dans lequel Chambord explique que le « césarisme et l'anarchie nous menacent encore, parce que l'on cherche dans des questions de personne le salut du pays, au lieu de le chercher dans les principes » (*ibid.* p.67-68), avant de glorifier le « principe national de l'hérédité monarchique sans lequel je ne suis rien, avec lequel je suis tout » (*ibid.* p.69).

1871, d'après les statistiques officielles des cultes, 35 millions de catholiques¹⁸⁷. L'influence de l'Église, qui soutient traditionnellement la monarchie légitime, aurait donc pu accentuer les chances de cette dernière de peser sur l'ordre constitutionnel en discussion. Lors des élections du 8 février 1871, organisées dans un temps record et sans véritable campagne, les chefs légitimistes n'ont du reste pu être élus que grâce à l'appui du clergé qui est demeuré bien structuré¹⁸⁸. L'Assemblée elle-même est, d'après Dansette, la « plus sincèrement catholique »¹⁸⁹ depuis 1789. Mais l'historien souligne immédiatement que « ce catholicisme réunit des hommes qui n'ont rien de commun que leur fidélité à l'Église, à une Église dont ils se font un idéal différent, pour ne pas dire opposé »¹⁹⁰. L'examen du processus constituant entre 1871 et 1875 permet de confirmer cette analyse. Deux facteurs vont limiter, voire empêcher, une véritable immixtion de l'Église dans l'écriture de la constitution : d'une part la relative division des contre-révolutionnaires sur la priorité à donner au Prince ou à l'Église, d'autre part le quasi-schisme entre les ultramontains et les catholiques libéraux. Le soutien potentiel pour le comte de Chambord et sa doctrine se révèle donc fragile par un côté, clivant par l'autre et finalement absent par tous.

D'une part, donc, il existe une forme de division des contre-révolutionnaires entre les « politiques » et les « religieux ». Il ne s'agit pas à proprement parler d'une scission mais plutôt d'une priorité donnée pour les uns à la forme du gouvernement, donc à la Constitution, pour les autres à la défense des intérêts catholiques. L'américain Robert R. Locke a montré, dans un ouvrage consacré aux légitimistes des débuts de la III^e République, cette césure entre les « politiquement intransigeants »¹⁹¹ et ceux qu'il qualifie d'« opportunistes »¹⁹². Pour les premiers, la restauration de la monarchie traditionnelle est un impératif absolu afin de défendre l'Église. Leur lutte porte donc avant tout sur la question du régime. Leur attitude concernant la question constitutionnelle est alors très marquée : il faut restaurer Henri V dans tout son principe. Les seconds, qui se rendent mieux compte des difficultés à tenir une position ultra légitimiste, préfèrent concentrer leur action sur la

¹⁸⁷ Ces mêmes statistiques dénombrent 580 000 protestants, 50 000 israélites et – très précisément ! – 81 591 libres penseurs (LATREILLE André, « L'Église et la fondation de la III^e République », in Universités de Caen et de Rennes, *Centenaire de la III^e République*, Actes du colloque de Rennes, 15/17 mai 1975, Paris, Jean-Pierre Delarge, 1975, p.88-97, p.89).

¹⁸⁸ ISOART Paul, « Le gouvernement provisoire (1870-1873) ou comment acclimater la République », in ISOART Paul et BIDEGARAY Christian (dir.), *Des Républiques françaises*, Paris, Économica, 1988, p.215.

¹⁸⁹ DANSETTE Adrien, *Histoire religieuse de la France contemporaine*, Paris, Flammarion, 1965 (réed.), p.343.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *French Legitimists and the Politics of Moral Order in the Early Third Republic*, *op. cit.*, p.48. Berton, dans son étude constitutionnelle du Second Empire, partage ce point de vue : selon lui, sous l'Empire, « [l]e parti légitimiste avait encore de fortes racines en France. Mais la sève ne circulait plus dans le tronc ni dans les branches ; et ses feuilles pourries jonchaient le sol » (BERTON Henri, *L'évolution constitutionnelle du Second Empire*, Paris, Félix Alcan, 1900, p.216) tandis qu'en revanche, le « parti clérical pur » était « très puissant », assez indifférent à la forme du gouvernement tant que ce dernier a pour « but principal et quasi unique » le service de la papauté, la restauration de la religion d'État, les avantages du clergé et le lien entre le pays et l'Église (*ibid.* p.218).

¹⁹² LOCKE, *op. cit.*, p.48.

défense de la papauté et des valeurs religieuses. Certains, comme Louis Veillot, le virulent directeur du journal ultramontain *L'Univers*, avaient par conséquent un temps pu se rallier au Second Empire dans la mesure où celui-ci menait une politique perçue comme favorable aux intérêts catholiques¹⁹³. Le clergé ultramontain va alors se révéler un soutien ambigu à la cause de Henri V. En outre, à l'Assemblée, il est possible de remarquer que certains ultra-légitimistes comme le « croisé fanatique »¹⁹⁴ Gabriel de Belcastel sont plus engagés – et rencontrent davantage de succès – pour défendre l'ordre moral et religieux dans la législation que la restauration de Henri V en tant que constitution. Le 7 juillet 1875, Belcastel est du reste à l'origine de l'étrange amendement sur les prières publiques qui prend sa place dans l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1875¹⁹⁵.

Pour autant, cette divergence dans les priorités au sein des ultra-légitimistes « politiques » et « religieux » ne doit pas effacer leur convergence d'analyse contre-révolutionnaire. Le 28 mai 1873 à Chartres, Monseigneur Pie, évêque de Poitiers considéré comme le chef spirituel des ultramontains français, harangue ainsi les fidèles en ces termes : « France, du jour où tu as mis la main sur l'arche sainte des droits de Dieu en lui opposant la déclaration idolâtrique des droits de l'homme, ta propre constitution a été brisée, ta constitution de 14 siècles ; et voici que, depuis 80 ans, tu ne sais plus affirmer ton autorité constituante que pour étaler aux yeux de l'univers ton impuissance à rien constituer... »¹⁹⁶. Le prélat se place dans la droite ligne des théories papales qui s'étaient développées après la Révolution française pour contester les transformations sociales et politiques manifestant l'expansion du libéralisme en Europe (avec par exemple la lettre apostolique *Dirae librorum* de Léon XII en 1827 ou l'encyclique *Mirari vos* de Grégoire XVI en 1832). En 1864, le pape Pie IX en produisait une synthèse dans son fameux *Syllabus* qui accompagnait l'encyclique *Quanta Cura*, condamnant ensemble les « erreurs » du modernisme, du libéralisme, du rationalisme, du socialisme ou encore du communisme¹⁹⁷. Le chef de l'Église y demandait à son clergé d'enseigner « que les royaumes reposent sur le fondement de la foi et qu'il n'y a rien de si mortel, qui nous expose plus à la chute et à tous les dangers, que de croire qu'il nous suffit du libre arbitre que nous avons reçu en naissant »¹⁹⁸. Il est ainsi possible de constater chez les ultramontains et chez

¹⁹³ *Ibid.* p.48-49.

¹⁹⁴ DANSETTE, *op. cit.* p.343.

¹⁹⁵ « Le dimanche qui suivra la rentrée, des prières publiques seront adressées à Dieu dans les églises et dans les temples pour appeler son secours sur les travaux des Assemblées ». Le dispositif est adopté au scrutin par 328 voix contre 246 (*JO* du 8 juillet 1875, p.5077).

¹⁹⁶ Cité par GADILLE Jacques, *La pensée et l'action politiques des évêques français au début de la IIIe République, 1870/1883*, 2 tomes, Thèse, Lyon, Bibliothèque des recherches historiques et littéraires, Hachette, 1967, I. p.304.

¹⁹⁷ Selon Remond, le *Syllabus* « présente le meilleur exposé [du] système de pensée » des légitimistes du début des années 1870 (REMOND René, *Les Droites en France*, Paris, Aubier, 1982 [1^{ère} éd. 1954], p.128). Le légitimiste Keller qui siège à l'Assemblée de 1871 publie par exemple un ouvrage quelques années plus tôt pour expliquer et défendre la position du souverain pontife (KELLER Émile, *L'encyclique du 28 décembre 1864 et les principes de 1789 ou l'Église, l'État et la liberté*, 2^e éd., Paris, Librairie Poussielgue et fils, 1866).

¹⁹⁸ Pie IX, *Quanta cura*, lettre encyclique du 8 décembre 1864 (*in ibid.* p.404).

les ultra-légitimistes une vision constitutionnelle commune : la Constitution existe et son origine est transcendante ; le droit constitutionnel est une chimère car il a une origine purement humaine. L'Homme pense être libre de faire le droit, ils considèrent qu'il ne l'est qu'en apparence. À titre d'illustration, dans son *Introduction à l'étude du droit* de 1887, Lucien-Brun¹⁹⁹, l'un des ultra-légitimistes les plus actifs sur les questions constitutionnelles de l'Assemblée nationale de 1871, développe l'idée qu'une société humaine est l'expression d'une hiérarchie naturelle, c'est-à-dire d'une hiérarchie donnée par Dieu aux hommes²⁰⁰. Il y explique que « la liberté n'est rien d'autre que la faculté garantie à l'homme d'obéir à la loi divine »²⁰¹. La seule liberté constituante de l'Assemblée est donc sa faculté à renoncer à cette prétention pour se soumettre à la nature des choses voulue par Dieu, c'est-à-dire à la monarchie traditionnelle. Toutefois, chez les légitimistes « religieux », la royauté qui ne bénéficie plus en 1871 de la possession de fait pourrait très bien se trouver amendée dans ses principes, l'essentiel étant qu'un régime favorable au catholicisme soit installé. Il est ainsi possible de conclure à un certain relativisme constitutionnel chez certains ultras légitimistes : le principal est de respecter le droit divin, pas de remettre Chambord en place, même si la restauration de ce dernier est sans doute la meilleure des alternatives, la plus conforme aux prescriptions du Créateur.

Il ne faudrait en effet pas voir dans l'anathème jeté sur la prétention des hommes à constituer juridiquement la société politique en utilisant leur seule volonté une prise de position très ferme sur le contenu de la Constitution « naturelle » chez les ultramontains. Dans sa thèse qui analyse les doctrines et l'action politique de l'épiscopat français au début de la III^e République, Jacques Gadille montre que, concernant le droit public, la plupart des évêques ultramontains se contentent de recommander la restauration de l'« état des choses » tel qu'il aurait existé au milieu du Moyen Age en Europe²⁰², c'est-à-dire avant tout une étroite subordination des institutions politiques et des lois de l'État à la « puissance pontificale »²⁰³. Toutefois, relève Gadille, Monseigneur Pie préconise en même temps à ses prêtres un « net désengagement au niveau de la politique active »²⁰⁴ qui s'explique par « la reconnaissance d'une valeur relative égale entre tous les systèmes constitutionnels »²⁰⁵. Selon l'évêque de Poitiers, l'important est alors que le gouvernement, quel qu'il soit, se soumette à la loi

¹⁹⁹ Élu représentant de l'Ain le 8 février 1871, Lucien Brun est docteur en droit, avocat et ancien bâtonnier du barreau de Lyon. Membre des Cheval-légers, il est élu par l'Assemblée pour siéger dans la première commission des Trente. Il devient professeur à l'Université catholique de Lyon en 1875 et est nommé sénateur inamovible en 1877.

²⁰⁰ Voir LUCIEN BRUN Emmanuel, *Introduction à l'étude du droit*, 2^e éd., Paris, Librairie Victor Lecoffre, 1887, p.263-298.

²⁰¹ *Ibid.* p.274-275. De Maistre formulait une idée semblable au début du XIX^e siècle : « Parce que l'homme agit, il croit agir seul, et parce qu'il a conscience de sa liberté, il oublie sa dépendance » (*Essai., op. cit.*, X. p.219).

²⁰² GADILLE, *op. cit.*, p.67.

²⁰³ *Ibid.* p.69

²⁰⁴ *Ibid.*, p.57.

²⁰⁵ *Ibid.*

divine et utilise sa force matérielle pour défendre les intérêts religieux²⁰⁶. Une curieuse brochure publiée en 1871²⁰⁷ développe par exemple ce point de vue. L'auteur y explique que « le *droit* divin n'est au fond, que le *devoir* pour le peuple de respecter dans son intérêt bien entendu les lois justes établies ou consacrées par le long usage »²⁰⁸. Selon lui, si le comte de Chambord est alors légitime pour revendiquer son droit historique²⁰⁹, la Constitution dont il est l'expression, il devrait néanmoins obtenir l'aval de la nation pour être restauré²¹⁰. Le principe de Henri V ne fait donc pas tout. Si le prétendant est le mieux à même de défendre les vues extrémistes des ultramontains en matière religieuse, ce qui explique leur soutien, rien ne semble empêcher pour eux la rédaction d'une constitution ou une restauration votée par l'Assemblée. Les légitimistes « religieux » sont probablement plus sensibles à l'allure « d'homélie sacerdotale »²¹¹ des manifestes de Chambord, à sa personnalité très pieuse, presque mystique, qu'aux thèses de l'ultra légitimisme politique. Le soutien des ultramontains à la restauration de Henri V dans la plénitude de son principe est donc plus fragile qu'il n'y paraît. Ils soutiennent sans réserve la personne²¹² mais semblent plus indifférents au principe. À l'Assemblée, le refus de toute transaction en matière constitutionnelle, voire de toute participation à l'œuvre constituante, défendue par les soutiens politiques de Chambord sera ainsi affaiblie par ses soutiens religieux qui, pour mieux protéger les valeurs catholiques, sont prêts à collaborer à l'écriture de la constitution et à reconnaître une certaine valeur à cette dernière. C'est tout le sens des propos de Belcastel lorsqu'il affirme devant l'Assemblée pour défendre son amendement sur les prières publiques que « c'est le propre des Constitutions de consacrer les principes qui doivent dominer l'humanité toute entière »²¹³.

D'autre part, outre cette relative divergence de point de vue parmi les contre-révolutionnaires, il existe une division très marquée au sein des catholiques français entre les ultramontains et les

²⁰⁶ *Ibid.* p.57-58. Gadille note toutefois que les évêques « néo-ultramontains » sont plus zélés que leur maître et préconisent une véritable « politique du surnaturel [...], bruyamment, et en la confondant avec leur fidélité légitimiste », certains prélats n'hésitant pas à « descendre des hauteurs des principes pour s'engager dans l'arène politique » (*ibid.* p.59). Le quotidien *L'Univers* peut être considéré comme le principal diffuseur de cette doctrine.

²⁰⁷ BRUEYRE Ernest, *Qu'est-ce que le droit divin ?*, *La République est-elle de droit ?*, Paris, Lecoffre, 1871.

²⁰⁸ *Ibid.* p.3. La monarchie n'est donc pas forcément conforme au droit divin et une république peut très bien l'être : « Le droit divin s'entend du droit qu'ont les pouvoirs politiques, une fois établis du peuple ou confirmés par lui, quel que soit leur principe, le gouvernement étant en soi un bien, en tant que nécessité sociale, partant dans la volonté divine, l'anarchie et les perturbation un mal » (*ibid.*).

²⁰⁹ *Ibid.* p.5-7

²¹⁰ « Le *droit historique* combine le *droit positif* et le *droit divin*. Quand la souveraineté historique se trouve interrompue, il lui faut recourir à la nation, consultée, soit dans l'assemblée de ses représentants, soit dans l'universalité de ses membres, pour se procurer à nouveau le *droit positif* ». L'auteur indique sa préférence personnelle pour le plébiscite (*ibid.* p.4).

²¹¹ Selon l'expression de BEAU de LOMENIE Emmanuel, *Les responsabilités des dynasties bourgeoises*, Tome I, de *Bonaparte à Mac-Mahon*, Paris, éditions Denoël, 1943, p.250.

²¹² Il est au demeurant possible de se demander si Chambord n'était pas au fond plus catholique que monarchiste : pour reprendre la formule de l'historien britannique Brabant, les anciens rois français voyaient dans la religion un « important soutien pour le trône » (la fameuse alliance du trône et de l'autel), quand le comte de Chambord considérait qu'elle était « la raison de l'existence des rois » (*The beginning of the Third Republic in France*, *op. cit.*, p.240).

²¹³ JO du 8 juillet 1875, p.5077.

libéraux qui prend des allures de quasi-schisme religieux. Le pape Pie IX lui-même l'exprime lors d'une rencontre avec une députation française à l'occasion du 25^e anniversaire de son accession à la papauté en juin 1871. Le pontife déclare alors aux députés présents : « je dois dire la vérité à la France. Il y a dans ce pays un mal plus redoutable que la Révolution, plus redoutable que la Commune avec ses hommes échappés de l'enfer qui ont promené le feu dans Paris... Ce que je crains, c'est cette malheureuse politique, c'est le libéralisme catholique qui est le véritable fléau... »²¹⁴. Or, comme le souligne Dansette, « [f]aible dans l'Église, le catholicisme libéral est fort à l'Assemblée »²¹⁵. De nombreux députés légitimistes peuvent ainsi être répertoriés comme proches du catholicisme libéral plutôt que de l'ultramontanisme, par exemple de Meaux, de Lacombe (également membre du Centre droit), de Larcy, Amédée Lefèvre-Pontalis, Raudot ou encore de Vogué qui collaborent avec le *Correspondant*, connu pour être un vecteur du catholicisme libéral²¹⁶.

Sans prétendre entrer dans le détail de cette doctrine, l'idée directrice du catholicisme libéral est que les valeurs religieuses doivent inspirer les valeurs de la société politique, quand les ultramontains souhaitent que les principes de la religion dominant et dirigent la société. Les catholiques libéraux ne rejettent donc pas les acquis de la Révolution (égalité devant la loi, liberté de culte, représentation... et surtout le constitutionnalisme), ils désirent plutôt que ces derniers n'aillent pas à l'encontre des intérêts catholiques en France²¹⁷. Ils acceptent la société moderne telle qu'elle est et aspirent à la réformer, à l'influencer, quand les ultramontains la rejettent en bloc, espèrent la (contre)révolutionner et la diriger. Dans l'étude qu'elle leur consacre, Gimpl note ainsi que les catholiques libéraux de l'école du *Correspondant* vont tout faire pour tenter d'influencer les lois constitutionnelles même après que la monarchie ait été reconnue comme impossible²¹⁸. De même, l'école du *Correspondant* considère le Septennat de novembre 1873 comme un véritable premier pas de l'organisation constitutionnelle et non comme une ruse monarchiste pour gagner du temps²¹⁹. Les catholiques libéraux – qu'ils soient ou non légitimistes – vont donc agir en partant du postulat que la participation vaut mieux que l'abstention, que la critique vaut mieux que le rejet

²¹⁴ Cité par DANSETTE, *op. cit.*, p.342.

²¹⁵ *Ibid.* p.343.

²¹⁶ Voir PRADON Jacques, « L'École du "Correspondant" », *Les sources intellectuelles de la Constitution de 1875*, *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, Nouvelle série, Tome V, 1955, Paris, Puf, p.97-113, p.110-113 et GIMPL (sister) M. Caroline Ann, *The Correspondant and the founding of the French Third Republic*, Washington D.C., The Catholic University of America Press, 1959, spéc. p.36. Certains orléanistes qui se rallient aux lois de 1875 comme de Broglie, de Lavergne et Wallon collaborent également avec la revue.

²¹⁷ Gadille explique par exemple que le catholicisme libéral de Mgr Dupanloup, député du Centre-droit, peut se résumer ainsi : « La puissance publique devra donc subordonner les valeurs libérales aux valeurs religieuses, prendre la loi religieuse pour guide et pour modèle ». Il s'agirait d'un libéralisme « tactique », visant à garantir la liberté de l'Église et « conservateur », appelant à la mise en place d'une « monarchie constitutionnelle où l'autorité du souverain légitime fait équilibre à la représentation parlementaire » (*op. cit.*, p.86).

²¹⁸ GIMPL, *op. cit.* p.92

²¹⁹ *Ibid.* p.93. Ce que certains ultras font mine de croire.

ou que le pragmatisme vaut mieux que l'idéologie. Un monde les sépare des ultramontains qui considèrent comme fondamentalement illégitime toute norme ou toute institution qui serait en contradiction avec la Vérité chrétienne. Gadille révèle ainsi que fin 1871, le cardinal Mathieu envoya l'un de ces vicaires généraux près du comte de Chambord « pour lui conseiller de prendre le pouvoir en France sans s'embarrasser des formes parlementaires »²²⁰. Peu importe qu'une Assemblée élue soit alors titulaire du pouvoir constituant, le principal est la restauration d'un pouvoir fort qui s'assujettisse complètement au dogme catholique. Les libéraux ne peuvent admettre une telle vision.

Le clivage très net entre catholiques libéraux et ultramontains ouvre du reste la porte à certaines critiques à l'encontre de Chambord et de ses soutiens sur le terrain religieux. Dans ses *Lettres d'un gentilhomme de province à M^{gr} le comte de Chambord* publiées en 1875, le député orléaniste Auguste Callet²²¹ évoque ainsi la monarchie en ces termes :

« De cette institution vénérable, mais purement humaine, susceptible, par conséquent, de toute amélioration dont l'expérience ou la raison aurait reconnu l'utilité, d'abord, et enfin la nécessité, je ne sais quels rhéteurs ont fait une institution mystique, surnaturelle, religieuse, ayant à sa tête, non un homme fragile comme les autres, mais une espèce de pontife inspiré, qu'il serait criminel de contredire, parce qu'il ne peut jamais se tromper, ni nous tromper. La France catholique proteste contre une telle impiété. Il est de foi pour elle que le Roi est faillible, et que, seul au monde, le Vicaire du Christ ne l'est pas. Elle considère, par conséquent, l'institution monarchique comme une œuvre de raison toujours réformable, quelquefois perfectible, et non comme une œuvre miraculeuse, mise par Dieu sous la dépendance du Roi. »²²²

Le député critique donc la position de Chambord et de ses partisans qui transposent le dogme catholique à la sphère temporelle. Pour eux, la Vérité religieuse devient la vérité constitutionnelle, l'infaillibilité papale devient celle du monarque²²³. Callet, comme les autres députés catholiques libéraux, refuse de considérer que la perfection divine puisse être atteinte par des institutions humaines et que ses dernières aient vocation à la réaliser. C'est également l'avis du légitimiste Chesnelong, pourtant fervent catholique, dans une lettre à l'ultra Carayon-Latour datée du 20

²²⁰ GADILLE, *op. cit.* p.298.

²²¹ [CALLET Auguste], *Les responsabilités, Lettres d'un gentilhomme de province à M^{gr} le comte de Chambord*, Paris, E. Dentu, 1875. Si l'ouvrage est anonyme, une biographie écrite par son fils en confirme notamment la paternité (CALLET Charles, *Un oublié du XIX^e siècle, Auguste Callet*, Paris, H. Daragon et Saint Étienne, Chevalier, 1909, p.58 et suiv.).

²²² [CALLET Auguste], *op. cit.*, p.49.

²²³ Dans ce sens, le duc d'Audiffret-Pasquier, l'un des chefs des orléanistes de l'Assemblée, explique dans ses mémoires que « [l']opinion légitimiste était devenue en France une religion plus qu'une doctrine politique ; pour beaucoup de ses croyant le Roi était revêtu d'une autorité morale si haute qu'il en résultait une sorte d'infaillibilité qu'on ne pouvait contester sans impiété » (AUDIFFRET-PASQUIER [duc d'] Gaston, *La Maison de France et l'Assemblée Nationale, Souvenirs, 1871-1873*, Librairie Plon, 1938, p.63).

octobre 1873 : « le droit absolu n'étant qu'en Dieu, je ne veux pas le mettre dans les pouvoirs humains qui, quels qu'ils soient, sont incapables de le supporter. Je crois que l'essence d'une monarchie chrétienne est d'être une monarchie tempérée »²²⁴. Finalement, la référence religieuse se révèle de peu de secours pour le comte de Chambord. Certains ultramontains, s'ils lui sont favorables et partagent ses analyses contre-révolutionnaires, défendent plus volontiers la religion que la monarchie traditionnelle. Les catholiques libéraux, qu'ils soient ou non légitimistes, ne peuvent souscrire à l'idée d'une monarchie de droit divin et sont partisans d'une certaine sécularisation de l'ordre politique. La doctrine anti-constitutionnaliste contre-révolutionnaire développée par Chambord et ses irréductibles soutiens à l'Assemblée n'avait donc aucune chance d'aboutir. Pour reprendre la formule de Benjamin Constant, la différence de nature, et non de degré, qui sépare l'idéal constitutionnel de Henri V de celui de la plupart des députés monarchistes, même légitimistes, de l'Assemblée va rendre le retour à la « vraie » Constitution de la France impossible²²⁵. Toutefois, cette impossibilité, qui n'avait rien de surprenant en 1871, va très largement conditionner le processus d'écriture en divisant irrémédiablement les légitimistes et plus largement l'ensemble des monarchistes. Les ultras, minoritaires, qui restent fidèles aux positions inflexibles de leur Prince, vont alors avoir un impact plus important que les modérés en rendant inéluctable la défaite politique d'une monarchie qui n'aurait pu être que constitutionnelle.

Section 2 – L'impossible monarchie constitutionnelle

La controverse sur le drapeau blanc de Henri V est souvent désignée comme la raison de l'échec de la monarchie en 1873, après la fusion. Cette approche a l'avantage de fournir une explication simple, et de ne faire retomber la faute que sur le Prince seul. N'avait-il pas lui-même déclaré que son drapeau « est le symbole, l'expression extérieure du principe » et que tous les deux « ne peuvent pas être séparés »²²⁶ ? En réalité, le drapeau n'est qu'une commode illusion dans l'analyse de l'écriture des lois constitutionnelles de 1875. N'en déplaise à Chambord, le travail constituant est effectué par l'Assemblée, et seule l'Assemblée aurait pu le restaurer. On ne sait pas si Chambord aurait à ce point défendu ce fameux drapeau s'il avait été rappelé. Bien plus déterminante vont donc être les attitudes adoptées par les légitimistes de l'Assemblée devant le processus d'écriture (1). La rigidité des ultras, en particulier après l'échec de la restauration d'octobre 1873, va agacer les

²²⁴ In CHESNELONG, *La campagne monarchique d'octobre 1873*, op. cit., p.41.

²²⁵ Le député légitimiste libéral (également membre du Centre droit) de Lacombe concède aisément dans son *Journal Politique* l'absence de soutien pour les doctrines légitimistes, a fortiori ultras : « Je suis venu ici comme homme d'ordre et de liberté, non comme légitimiste ; j'appartiens à un pays qui est séparé de la légitimité par des montagnes de préjugés » (op. cit., I. p.12).

²²⁶ CHESNELONG, *La campagne monarchique d'octobre 1873*, op. cit., p.143.

monarchistes « modérés » dont le soutien à une restauration est réel mais qui désirent trouver un terrain d'entente avec l'Assemblée pour le retour du Prince. Cela permet de rallier certains orléanistes aux lois constitutionnelles républicaines, orléanistes qui entraînent ensuite avec eux une grande partie des monarchistes déçus par l'attitude du putatif Henri V (2).

1) *Les incertitudes*

Si Chambord et ses partisans rejettent les prétentions du constitutionnalisme parlementaire, il n'en demeure pas moins que le prétendant ébauche tout de même les grandes lignes d'un programme constitutionnel, à tout le moins les modalités de mise en œuvre de son principe dans l'hypothèse où il serait restauré. Son manifeste du 5 juillet 1871 indique ainsi qu'il entend fonder un gouvernement « sur les larges assises de la décentralisation administrative et des franchises locales »²²⁷. Il explique également vouloir donner comme « garantie à ces libertés publiques, auxquelles tout peuple chrétien a droit, le suffrage universel honnêtement pratiqué et le contrôle des deux Chambres »²²⁸. La décentralisation, le maintien du suffrage universel, le bicaméralisme et la garantie des libertés publiques constitueraient donc le programme de la monarchie légitime. À première vue, rien de très différent des aspirations orléanistes, ou plus généralement libérales, qui dominant la majorité de l'Assemblée de 1871.

Quelques remarques s'imposent néanmoins. Tout d'abord, la question de la décentralisation, qui est un important enjeu pour les conservateurs au début des années 1870, n'est pas perçue comme une question relevant de la constitution par l'Assemblée. À aucun moment il ne sera envisagé de constitutionnaliser le principe ni les modalités de la décentralisation²²⁹. La volonté décentralisatrice du comte de Chambord, relayée et développée par exemple par le député de Gouvello²³⁰, membre des Cheval-légers, constitue donc davantage un programme de gouvernement qu'une vision constitutionnelle. Concernant le suffrage universel, il est intéressant de relever qu'il n'est pas forcément dénoncé dans son principe par les légitimistes les plus ardents²³¹ (bien qu'ils ne soient pas hostiles à son encadrement), alors qu'on perçoit davantage chez les libéraux le mépris qu'il peut

²²⁷ CHAMBORD, *op. cit.*, p.63-64.

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ *Cf. Titre II. Chap. II.*

²³⁰ GOUVELLO (marquis de) Amédée, *Vues sur la réorganisation de la France*, Vannes, L. Galles, 1871.

²³¹ Voir par exemple FRANCLIEU (marquis de), *Le vote universel honnêtement pratiqué*, Rapport au Roi, Tarbes, Imprimerie A. -J. Lescamela, 1874. De même, lors des débats sur la loi électorale devant la première commission des Trente, les positions des ultras ne sont pas les plus hostiles à l'institution, Lucien Brun estimant qu'il faut maintenir le suffrage universel « honnêtement pratiqué » sans non plus verser dans une « foi surnaturelle [...] dans les multitudes » (5^e séance, 19 décembre 1873, C II 611) ou Belcastel qu'il faut le préserver sous peine de « donner un mot d'ordre aux révolutionnaires » (9^e séance, 29 décembre 1873). *Cf. Partie II. Titre I. Chap. 1.*

inspirer²³². Cette position mesurée des ultra-légitimistes concernant le suffrage universel est logique au regard de leur doctrine constitutionnelle. En effet, la nature et l'organisation de la monarchie dont ils rêvent le retour font de la consultation populaire un conseil du pouvoir, bien plus qu'une contrainte pour celui-ci. À la différence des modérés, ils ne conçoivent pas le droit comme une émanation de la volonté de la nation, qu'il faut alors représenter. Enfin, à propos du bicaméralisme, Chambord va préciser sa position dans son manifeste du 27 juin 1874 en expliquant que sa monarchie « tempérée comporte l'existence de deux Chambres, dont l'une est nommée par le Souverain dans des catégories déterminées, et l'autre par la Nation, selon le mode de suffrage réglé par la loi »²³³. Les libéraux n'en disent pas moins.

Chambord complète cependant sa proposition dans un sens très opposé aux doctrines libérales de l'époque :

« Je veux trouver dans les représentants de la Nation des auxiliaires vigilants, pour l'examen des questions soumises à leur contrôle ; mais je ne veux pas de ces luttes stériles de Parlement, d'où le souverain sort, trop souvent impuissant et affaibli ; et si je repousse la formule d'importation étrangère, que répudient toutes nos traditions nationales, avec son Roi qui règne mais ne gouverne pas, là encore je me sens en communauté parfaite avec les désirs de l'immense majorité, qui ne comprend rien à ces fictions, qui est fatiguée de ces mensonges. »²³⁴

Le rejet total de la responsabilité ministérielle, donc du régime parlementaire est ici évident. Albert de Broglie, l'un des orléanistes les plus influent de l'Assemblée de 1871, commente sévèrement ce manifeste de Chambord : « les garanties essentielles du gouvernement parlementaire sur lesquelles aucune difficulté, nous disait-on, n'avait été élevée, se voyaient traitée sur un ton qu'on n'avait pas entendu depuis la chute de l'Empire. C'était, comme l'a depuis très bien caractérisé le duc Pasquier, la constitution de 1852 enveloppée dans le drapeau blanc »²³⁵. Le programme constitutionnel des monarchistes plus libéraux reposant principalement sur la mise en place d'un régime parlementaire fonctionnel²³⁶, l'accord entre eux et le Prince sur le contenu de la constitution est impossible²³⁷.

²³² Pour Albert de Broglie, le suffrage universel est par exemple un « absurde tribunal », une « loterie dont le désordre est le banquier : c'est-à-dire que l'esprit révolutionnaire a toujours huit ou neuf chances sur dix de l'emporter » (*Mémoires du Duc de Broglie*, II, 1870-1875, *op. cit.*, p.277).

²³³ CHAMBORD, *op. cit.*, p.77.

²³⁴ *Ibid.* p.77-78. La publication par *L'Union* de ce manifeste entraîne la suspension du journal.

²³⁵ BROGLIE (duc de) Albert, *op. cit.* p.231.

²³⁶ Voir par exemple le programme de la droite reproduit par le député de Meaux (MEAUX [vicomte de] Camille, *Souvenirs Politiques*, 1871-1877, Librairie Plon, 1905, p.137).

²³⁷ Le légitimiste libéral Charles de Lacombe révèle dans ses mémoires que le 22 octobre 1873, lors d'une réunion du Centre droit à propos du projet de restauration, deux députés (Vingtain et Savary) « demandent que le mot *responsabilité ministérielle* soit placé dans l'article qui implique les garanties inviolables » (*op. cit.* p.213-214).

L'intransigeant député légitimiste Vinols de Montfleury explique du reste dans ses *Mémoires* que les idées constitutionnelles des libéraux furent bien plus déterminantes que la question du drapeau à l'automne 1873 pour aboutir à l'échec de la restauration²³⁸.

Toutefois, connaître les positions du comte de Chambord ne permet d'expliquer que l'impossibilité de la restauration à ses conditions. S'il est un acteur du processus d'écriture à l'œuvre entre 1871 et 1875, il n'est pas son réalisateur. L'Assemblée seule l'est. La question est donc de savoir quelle priorité va retenir les députés légitimistes : l'anti constitutionnalisme et la fidélité sans faille au principe de Henri V, donc une posture doctrinale ou au contraire tenter d'influencer le plus possible le contenu de la constitution en discussion, donc une attitude constructive. Or, il est possible de constater qu'en séance, même certains ultras légitimistes ont pu déposer des propositions ou exprimer des positions qui semblent compatibles avec les vues libérales. Il est possible de remarquer que les doctrines anti constitutionnalistes du prétendant peuvent se voir remises en cause en pratique par ceux censés les défendre le plus vigoureusement.

Le député des Chevaux-légers Dahirel dépose ainsi dès le 15 juin 1871 une proposition qui considère que l'Assemblée a été élue pour être « constituante » et qui envisage la nomination d'une commission pour préparer un projet, qui devra ensuite être « discuté et adopté » en séance dans un délai déterminé²³⁹. Belcastel, un autre ultra, formule deux propositions allant dans le même sens le 12 août 1871²⁴⁰ puis le 10 mars 1873 sous forme d'amendement à la loi de Broglie²⁴¹. Moins précises dans leur contenu, elles prévoient néanmoins que l'Assemblée ne se séparera pas avant d'avoir déterminé définitivement la forme du gouvernement et des institutions. Dahirel invite de nouveau l'Assemblée à se prononcer sur la forme définitive du gouvernement le 27 mars 1874²⁴². Dans l'exposé des motifs, le député déplore une situation qui est la « négation du régime parlementaire » et l'impossibilité de rédiger une constitution « pour une forme intermédiaire de Gouvernement »²⁴³. Belcastel et Dahirel auraient-ils oublié que Chambord conteste la compétence constituante de

²³⁸ « Ce qui pour moi était miraculeux, c'est que le Comte de Chambord se fût entendu avec la députation des Neuf sur la Constitution politique qu'ils lui avaient proposé. [...] Or, je redoutais que dans cette Constitution les idées libérales du parti orléaniste n'eussent mis des entraves au pouvoir souverain » (VINOLS de MONTFLEURY [baron] Jules, *Mémoires politiques d'un membre de l'Assemblée nationale constituante de 1871*, Le Puy, Imprimerie J. -M. Freydier, 1882, p.149).

²³⁹ **Annexe V. 3.** La proposition est du reste critiquée par d'autres ultra-légitimistes (voir par exemple VÉRAN G., *La proposition Dahirel et la constitution française*, Toulouse, Delboy Père, 1871, spéc. p.22 et 34).

²⁴⁰ **Annexe V. 4.**

²⁴¹ En tant qu'amendement à l'article 5 de la loi du 13 mars 1873 alors en discussion : « L'Assemblée nationale ne se dissoudra pas : 1° Avant d'avoir libéré le territoire ; 2° Avant d'avoir pourvu aux intérêts de la France par des institutions définitives » (JO du 11 mars 1873, p.1676). Belcastel indique ne pas comprendre pourquoi on ne constitue toujours pas : « [u]n droit qu'on proclame toujours et qu'on exerce jamais... demeure, comme tout amour platonique, éternellement un rêve » (*ibid.* p.1677).

²⁴² **Annexe V. 12.** Le député demande l'urgence qui est refusée (JO du 28 mars 1874 p.2373-2374).

²⁴³ JO du 11 mai 1874, Annexe n°2359, p.3204.

l'Assemblée et rejette le régime parlementaire ? Même la proposition du marquis de La Rochefoucauld Bisaccia visant à restaurer la monarchie – la seule allant ouvertement en ce sens dans l'histoire de l'Assemblée de 1871 – du 15 juin 1874²⁴⁴ reconnaît implicitement la compétence de l'Assemblée en matière constitutionnelle.

D'autres propositions montrent une volonté de collaborer à l'organisation des pouvoirs comme celle de Dahirel qui dépose le 9 septembre 1871 une proposition destinée à réglementer le droit de message du Président de la République²⁴⁵, ce qui est finalement entrepris à partir de décembre 1872 pour donner la loi du 13 mars 1873. Lors de la discussion de cette loi, il est du reste possible de remarquer plusieurs amendements « constructifs », c'est-à-dire destinés à améliorer le texte en discussion, d'origine ultra-légitimiste comme celui de La Bassetière le 6 mars 1873²⁴⁶, celui de Lucien-Brun le 7 mars 1873²⁴⁷ et celui de Lorgeril le 13 mars 1873²⁴⁸. Celui de Lucien Brun est spécialement intéressant car il a pour objet de renforcer la responsabilité ministérielle, qui est en théorie condamnée par Chambord²⁴⁹. Le député Depeyre, légitimiste modéré, monte à la tribune pour soutenir l'amendement de Lucien Brun et défend alors simultanément la responsabilité ministérielle et le constitutionnalisme²⁵⁰. Pour Depeyre, la première permet seule « le gouvernement du pays par le pays » et doit être défendue « sous tous les régimes »²⁵¹. Le second, dont la responsabilité ministérielle est une manifestation, est indispensable pour éviter la dictature : « il faut se résigner, si on veut un gouvernement sincèrement constitutionnel et libéral, à avoir des fictions. C'est avec ces fictions constitutionnelles que les peuples sont arrivés à fonder leurs libertés et le

²⁴⁴ **Annexe V. 15.** Il demande sa transmission à la commission des Trente mais l'Assemblée refuse et la proposition est transmise à la commission d'initiative parlementaire (*JO* du 16 juin 1874 p.4056), laquelle refuse par 16 voix contre 4 de la prendre en considération (rapport sommaire au *JO* du 28 juillet 1874, Annexe n°2523, p.5314-5315). Il convient toutefois de signaler un amendement déposé par Bidard devant la première commission des Trente qui dispose qu'« [à] l'expiration des pouvoirs du Maréchal de Mac Mahon, pour quelque cause qu'elle se produise, le Gouvernement de la France sera la monarchie héréditaire constitutionnelle » (81^e séance, 26 janvier 1875, C II 612-614). Certains commissaires monarchistes montrent certains regrets mais se résignent cependant au rejet du dispositif (*ibid.*) qui n'est pas représenté devant l'hémicycle pendant les débats.

²⁴⁵ **Annexe IV. 11.**

²⁴⁶ L'amendement reprend une proposition de Larcy (légitimiste modéré) de la minorité de la commission, qui limite la possibilité pour le Président de la République de demander une nouvelle délibération pour les lois non soumises à trois lectures aux cas où il n'a pas été entendu dans la discussion (*JO* du 7 mars 1873, p.1580-1581).

²⁴⁷ « Les interpellations ne peuvent être adressées qu'aux ministres et non au Président de la République. Néanmoins, si le ministre déclare que la responsabilité spéciale du Président de la République est engagée, il peut demander à l'Assemblée de l'entendre. L'Assemblée en est juge. Si elle décide que la responsabilité spéciale du Président pourrait être engagée, le Président sera entendu et pourra prendre part à la discussion. » (*JO* du 8 mars 1873, p.1607).

²⁴⁸ Article additionnel qui envisage l'incompatibilité du mandat de député et des fonctions de Président de la République. Après l'avoir défendu, le député retire néanmoins son amendement (*JO* du 14 mars 1873 p.1759-1760).

²⁴⁹ Le député explique pourtant à ses collègues que « [s]i vous n'avez plus la responsabilité ministérielle efficace, effective, quotidienne, avec le droit de ne discuter que les ministres, de les changer, sans porter atteinte à la personne du chef de l'État, si vous n'avez pas ces droits-là, vous reculerez » (*JO* du 8 mars 1873, p.1609).

²⁵⁰ *JO* du 7 mars 1873, p.1611-1613.

²⁵¹ *Ibid.* p.1611.

gouvernement du pays par le pays. Si vous ne voulez pas de fictions, si la réalité vous plaît messieurs, eh bien, il n'y a qu'une seule réalité qui puisse remplacer les fictions, c'est le pouvoir personnel. »²⁵²

Le légitimisme à l'intérieur de l'Assemblée, même ultra, semble donc bien plus pragmatique que son expression extérieure, notamment par le prétendant, quand bien-même certaines des propositions sus mentionnées auraient été dictées par des considérations stratégiques. Pourtant, force est de constater qu'un certain nombre de partisans du comte de Chambord vont, sur les questions constitutionnelles, finalement faire preuve de la même intransigeance dogmatique que leur Prince, en particulier après le vote du Septennat lorsqu'ils « s'apercevront » qu'il ne s'agit pas d'un simple dispositif en vue d'attendre la restauration. Les ultras représentent une force numérique de nuisance non négligeable au moment des votes, ce qui empêche une restauration libérale et parlementaire, conditionne le ralliement de certains orléanistes à la constitution républicaine et provoque le désespoir de la plupart des monarchistes, même légitimistes.

2) *La désillusion*

Le député Charles Chesnelong, devenu célèbre pour sa mission auprès du comte de Chambord en octobre 1873, constitue un bon exemple de ces légitimistes tiraillés entre la fidélité au Prince et les nécessités de l'époque²⁵³. Fervent catholique, inscrit à la Réunion Colbert et non chez les ultras des Chevaux-légers, il est membre de la première commission des Trente. Comme la plupart des légitimistes de l'Assemblée Nationale, il considère dès 1871 que « l'évidence des faits me paraissait démontrer que la monarchie traditionnelle, pour se rendre possible, devrait, en maintenant son principe, accepter dans de justes bornes une coopération parlementaire sagement réglée et fortement garantie »²⁵⁴. Ainsi, s'il milite pour restaurer le principe de la monarchie légitime, il demande aussi très clairement une constitution pour encadrer l'institution. Dans une lettre à un député ultra-légitimiste de septembre 1873, Chesnelong se montre ferme : « [p]our une monarchie de bon plaisir, bien que paternelle et libérale de fait, ou pour une monarchie à *charte octroyée*, émanant du Roi seul, sans participation de l'Assemblée, vous n'auriez pas une majorité »²⁵⁵. Comme Henri V, du fait de son principe n'accepte pas pour sa part « que l'Assemblée *vote seule* la constitution »²⁵⁶,

²⁵² *Ibid.* p.1612.

²⁵³ Les incertitudes des légitimistes existaient déjà sous l'Empire : Olivier Tort a pu démontrer que l'absence de souplesse de Chambord et les divisions qui en découlent entre les modérés et les ultras préfigurent l'échec de la restauration (TORT Olivier, « Les stratégies des légitimistes sous le Second Empire ou le triomphe de l'irrésolution », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, 2008/3 n° HS 4, p.116-131).

²⁵⁴ *La campagne monarchique d'octobre 1873*, *op. cit.*, p.3.

²⁵⁵ Lettre à Carayon Latour du 13 septembre 1873 (*ibid.* p.31).

²⁵⁶ *Ibid.* p.32.

le député explique à son collègue qu'il est *a minima* nécessaire de convaincre le prétendant d'accepter les termes de « monarchie constitutionnelle et de responsabilité ministérielle »²⁵⁷ dans l'acte qui le rappelle au trône. Chesnelong, tout légitimiste qu'il soit, est membre d'une assemblée constituante. Il ne pense pas que la restauration puisse se faire sans prendre en considération certaines garanties qu'une large majorité des monarchistes de l'Assemblée réclame. Il ne demande pas pour autant que l'Assemblée écrive seule une constitution. Il est alors possible de rejoindre l'analyse de Locke qui affirme que les légitimistes modérés voient dans l'intervention de l'Assemblée pour la restauration, donc dans le processus d'écriture, comme un expédient, un moyen – pour compléter Locke, un moyen nécessaire entre 1871 et 1875 – tandis que l'extrême droite et les orléanistes font de l'intervention de l'Assemblée une question de principe²⁵⁸, les premiers pour la repousser au nom des théories contre-révolutionnaires, les seconds pour souhaiter qu'elle constitue seule une monarchie qui serait ensuite confiée à Henri V (à regret probablement, mais l'essentiel serait préservé).

Les légitimistes modérés comme Chesnelong sont réalistes. Ils ne vont pas sacrifier tous les principes pour celui de Henri V, ce que font les Cheval-légers après le vote du Septennat auquel beaucoup s'étaient pourtant joints. Le député explique ainsi que l'extrême droite était « prête à accepter toutes les concessions auxquelles le Prince consentirait »²⁵⁹ mais surtout qu'elle était « résolue à suivre le Prince sur tous les points ou sa résistance serait inflexible »²⁶⁰. Le programme constitutionnel de l'extrême droite qui se résume au principe du prétendant, avec tout ce qu'il voudrait y inclure dont le refus de tout compromis qui pourrait amoindrir ce principe (y compris – ou surtout – une constitution) n'est pas celui des légitimistes modérés qui préféreraient faire certaines concessions pour en obtenir d'autres en retour. Dans sa correspondance privée, Chesnelong montre un ressentiment qui augmente à mesure que l'hypothèse de la restauration semble s'éloigner. Dans une lettre à sa femme du 24 janvier 1872, il se plaint ainsi des « légitimistes purs, qui défendent leurs principes comme un dogme »²⁶¹. En mars 1873, il vise directement le

²⁵⁷ *Ibid.* p.33.

²⁵⁸ Voir LOCKE, *op. cit.* p.49. Dans une lettre du 5 octobre 1873 à Audiffret-Pasquier, le député du Centre droit Desjardins s'inquiète des intentions du Prince après une réunion houleuse de la commission des Neuf (une réunion extra-parlementaire de monarchistes allant du Centre droit aux ultras en charge de préparer la restauration) : « en resterons-nous au gouvernement représentatif, excluant ce gouvernement constitutionnel ou parlementaire dont le nom n'a jamais été prononcé, au simple contrôle des Chambres, mots au contraire répétés avec une sorte d'affectation, sans avoir le responsabilité ministérielle et nous laisserons-nous dédommager par les idées qu'on nous annonce, sans les faire connaître, sur le suffrage universel et sur la décentralisation ? ». Il souhaite en conséquence que toute la constitution soit rédigée avant la proclamation du roi (AUDIFFRET-PASQUIER, *op. cit.* p.182-183).

²⁵⁹ *La campagne monarchique d'octobre 1873, op. cit.*, p.7.

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ CHESNELONG Charles, *Les derniers jours de l'Empire et le Gouvernement de M. Thiers*, Mémoires publiés par son petit-fils, Paris, Librairie Académique Perrin, 1932, p.244.

prétendant au trône en évoquant ses « prétentions excessives et impolitiques »²⁶². En janvier 1875, alors que Chambord avait indiqué dans ses manifestes souscrire au principe du bicaméralisme, Chesnelong explique qu'il tente de convaincre l'extrême droite, à une réunion du groupe, de voter pour la seconde Chambre en s'appuyant sur « l'intérêt monarchique »²⁶³. L'idée qu'il défend devant les ultra-légitimistes est qu'un Sénat nommé par Mac Mahon, en conséquence presque entièrement royaliste, auquel s'ajouterait une minorité monarchiste à la Chambre des députés, assurerait au Congrès une majorité pour une éventuelle restauration. Cette dernière serait en revanche impossible dans l'hypothèse d'un Sénat composé de façon républicaine (élu par exemple) ou dans l'hypothèse d'une Chambre unique²⁶⁴. Sa tentative se solde par un échec car, explique-t-il, la plupart des Cheveau-légers « ne voulaient pas amoindrir l'intégrité de leur principe, de rien constituer en dehors de la Monarchie »²⁶⁵. À bien considérer les doctrines constitutionnelles des légitimistes les plus ardents, Chesnelong se trompe : les ultras ne veulent rien constituer du tout, ils veulent simplement que le roi accède au trône, toute la constitution serait là. Dans le même sens, François Burdeau a pu noter que les légitimistes d'Ille et Vilaine « reprochent aux ultras leur “politique de catastrophes” [...], leur désir d'union est indéniable : fermes sur les principes mais résolus à n'écarter aucun concours, ils plaident sans cesse la cause du rassemblement, mais sous leur bannière, des conservateurs »²⁶⁶. Le député Audren de Kerdrel résume ainsi une position légitimiste plus modérée devant la première commission des Trente à laquelle il appartient : il explique vouloir « au moins se rapprocher [de la monarchie] le plus possible, dans la forme des institutions » et qu'il ne veut pas « des lois de l'ancien régime, mais avec M. de Tocqueville, il distingue l'ancien régime de l'ancienne France »²⁶⁷. Un légitimiste comme Audren de Kerdrel regrette probablement avec nostalgie que la France se soit détournée de la vérité, il n'en reste pas moins que rationnel et

²⁶² *Ibid.* p.235. Chesnelong commet ici un grave crime aux yeux des plus purs légitimistes puisqu'il se permet de remettre en cause l'attitude du Roi. Or un « véritable » légitimiste ne le peut, comme l'expliquait de Maistre à propos de Louis XVIII : « Le plus grand crime que puisse commettre un Français royaliste, c'est de voir dans Louis XVIII autre chose que son Roi, et de diminuer la faveur dont il importe de l'entourer, en discutant de manière défavorable les qualités de l'homme ou ses actions » (*Considérations...*, *op. cit.*, VIII. p.110).

²⁶³ *L'avènement de la République (1873-1875)*, *op. cit.*, p.77.

²⁶⁴ *Ibid.* p.78.

²⁶⁵ *Ibid.* p.81. Chesnelong juge par exemple défavorablement l'intervention de Lucien Brun devant l'Assemblée le 22 janvier 1875 qui s'oppose au projet d'organisation des pouvoirs publics. Il considère que l'argumentation de son collègue d'extrême-droite, lui aussi membre de la commission des Trente, repose sur des « bases arbitraires » qui ne tiennent pas « assez compte de la réalité des faits et de leurs impérieuses exigences » (*ibid.* p.95). Il est ici possible de donner raison à Chesnelong, ce discours de Lucien Brun n'est que pure contestation : ce dernier considère le projet de la commission comme inutile, dangereux et prématuré, refusant même la création d'un Sénat en l'absence d'un exécutif héréditaire sous le prétexte que l'Assemblée ne fera pas une « bonne loi électorale » pour le composer. L'intransigeance de l'ultra Lucien Brun n'est que le reflet de celle de son prince, le député allant jusqu'à reprendre (sans citer son auteur) la phrase de Chambord expliquant que depuis la Révolution, la France « a cru revenir à la vérité en changeant d'erreur » (voir *JO* du 23 janvier 1875, p.596-599).

²⁶⁶ BURDEAU François, « Les légitimistes d'Ille-et-Vilaine et la République (1870-1879) », in, *Centenaire de la III^e République*, *op. cit.*, p.279-290, p.282.

²⁶⁷ 6^e séance, 22 décembre 1873 (C II 611).

pragmatique, il préfère agir sur le réel plutôt que d'attendre une hypothétique manifestation de la Providence.

Au final, les monarchistes, numériquement majoritaires à l'Assemblée, ne parviennent pas à s'entendre sur une constitution. « La majorité dans cette Assemblée est convaincue que la royauté seule pourrait sauver le pays. Malheureusement cette majorité se divise sur la question des moyens et des conditions » reconnaît ainsi l'ultra de La Rochejaquelein le 24 février 1875²⁶⁸. La minorité de députés ultras légitimistes qui adhère sans réserve aux théories (anti)constitutionnelles du comte de Chambord va empêcher cette perspective. Les libéraux vont du reste critiquer sans retenue – mais souvent *a posteriori* – les prétentions anachroniques de Henri V. Le député Callet explique ainsi que « [l]a monarchie inconditionnelle rêvée par Monseigneur est abolie. Elle l'a été, beaucoup moins par la violence que par le temps qui l'avait créée, par une prescription bientôt centenaire »²⁶⁹. Albert de Broglie accuse Chambord d'avoir fondé la République en rendant la monarchie « impossible »²⁷⁰. De Goulard partageait cette opinion dès septembre 1873 dans une lettre qu'il adresse à Audiffret-Pasquier, lorsqu'il affirme à son collègue qu'il conserverait de l'espoir de constituer une monarchie « s'il s'agissait de lutter par des raisonnements humains contre une opinion se défendant avec les mêmes armes »²⁷¹. Mais, poursuit-il, Chambord est « un homme de foi, presque fanatique, qui croit sincèrement à sa mission » dont on ne peut attendre qu'une « nouvelle épître à notre adresse qui soufflera une fois de plus sur nos illusions »²⁷². Audiffret-Pasquier lui-même critique vivement les ultra-légitimistes²⁷³ et le caractère anachronique de leur doctrine²⁷⁴. Un légitimiste libéral comme le comte de Falloux, qui n'est pas membre de l'Assemblée mais y possède une grande influence²⁷⁵, va lui aussi regretter la « politique rétrograde »²⁷⁶ de Chambord. Beaucoup de monarchistes vont en

²⁶⁸ JO du 25 février 1875, p.1440.

²⁶⁹ [CALLET], *op. cit.* p.76.

²⁷⁰ BROGLIE, *Mémoires...*, *op. cit.*, p.388.

²⁷¹ AUDIFFRET-PASQUIER, *op. cit.*, p.142-143.

²⁷² *Ibid.* p.143.

²⁷³ « Il ne suffisait pas d'affirmer que la restauration de la royauté en France était nécessaire, il fallait encore la rendre possible » (*ibid.* p.53).

²⁷⁴ « Pouvait-on sérieusement prétendre que dans un pays secoué par tant de commotions politiques, après les modifications profondes qu'elles avaient amenées dans les idées, dans les mœurs, dans les institutions, il était possible de rétablir l'état des choses où elles se trouvaient quatre-vingts ans auparavant ? » (*ibid.* p.61).

²⁷⁵ De Meaux estime qu'après les élections du 8 février 1871, le parti légitimiste était bien représenté mais qu'« [i]l lui manquait un chef. Falloux aurait pu, aurait dû l'être ? », le député ne comprenant pas que Falloux ne se soit pas présenté (il parle de « grand refus ») (MEAUX, *op. cit.*, p.10). Une lettre du 26 avril 1871 de Charles de Lacombe à Falloux en témoigne également : « Au reste, vous jugez de loin les événements, et c'est souvent la meilleure condition pour les apprécier. Mais vous n'êtes pas né pour n'être que spectateur ou juge du combat ; vous êtes fait pour y prendre part ; vous êtes un homme d'action et de décision ; vous êtes chef de parti, d'un parti qui a besoin plus qu'aucun autre d'être dirigé et qui ne l'est pas » (LACOMBE, *op. cit.*, I. p.10) « Vous pourriez imprimer direction à autrui, paraître dans les grands moments et, par les conversations, susciter des initiatives ou en conjurer de malheureuses. Réfléchissez-y bien, cher ami, vous êtes irremplaçable, et il me paraît difficile que vous puissiez absolument vous soustraire à un mandat pour lequel vous n'avez pas de suppléants » (*ibid.* p.11).

²⁷⁶ FALLOUX, *op. cit.*, p.475. Dans une lettre au député de Lacombe du 6 novembre 1873, Falloux considère encore que « le comte de Chambord achève l'œuvre fatale qu'il semble s'être proposée pendant toute sa vie ; par l'abstention,

tout cas désapprouver l'abstention du prétendant à faire connaître plus précisément ses intentions²⁷⁷, ni ne pouvoir adhérer à son argumentation « inéluctable » si l'on se place, comme lui, seulement dans la « sphère doctrinale »²⁷⁸. Or, entre 1871 et 1875, la raison et le pragmatisme l'emportent sur les doctrines et les postures systématiques, y compris chez les monarchistes de l'Assemblée.

La grande majorité des monarchistes qui ne désire pas restaurer l'ancien droit de la monarchie chrétienne va se retrouver prisonnière de cette Constitution impossible. Elle compte en effet suffisamment d'irréductibles partisans à l'Assemblée pour faire échouer la monarchie constitutionnelle et ces derniers reprocheront du reste de manière tout aussi virulente aux libéraux d'avoir finalement voté les lois constitutionnelles de 1875²⁷⁹. La divergence entre légitimistes et orléanistes n'est donc pas la principale cause juridique de l'impossibilité de la monarchie. Quoiqu'une bonne partie des premiers soit plus conservatrice, il semble plus pertinent de distinguer les ultras (tous légitimistes) des modérés (légitimistes ou orléanistes), généralement libéraux. Il existe une différence fondamentale dans l'appréhension du travail constituant entre eux : les ultras veulent seulement *assister à la restauration* quand les modérés entendent *écrire une constitution* ou au moins garantir certains principes d'organisation institutionnelle au nom de la Nation dont ils sont les représentant élus. Dans un cas, le *monarque est la Constitution*, dans l'autre il n'est qu'une *institution constitutionnelle*. Du reste, si les monarchistes modérés « perdent la bataille » (qui apparaît très difficile dès le 4 septembre 1870) pour la dénomination du régime, certains dispositifs qu'ils considèrent comme indispensables (bicaméralisme, droit de dissolution...) vont se retrouver dans les lois constitutionnelles de 1875, ce qui permet leur adoption²⁸⁰. C'est bien la (re)constitution de monarchie chrétienne inspirée de l'Ancien régime qui est impossible entre 1871 et 1875, pas

il a enlevé ce qui restait d'influence aux classes élevées ; par son dernier acte, il oblige les hommes monarchiques à prolonger la république » (*in* LACOMBE *op. cit.*, I. p.228).

²⁷⁷ Voir WEISS Jean-Jacques, *Combat constitutionnel, 1868-1886*, G. Charpentier et E. Fasquelle, 1893 (réimpr. Kessinger Legacy Reprints), p.90.

²⁷⁸ *Ibid.* p.99.

²⁷⁹ En témoigne la disposition additionnelle vengeresse déposée par l'ultra de Colombet le 24 février 1875, lors de la troisième lecture de la loi constitutionnelle sur l'organisation des pouvoirs, visant sans nul doute à éviter qu'un membre de la famille d'Orléans ne puisse accéder à la magistrature suprême républicaine : « Aucun membre des familles qui ont régné sur la France ne peut être nommé Président de la République ». Il explique que de cette manière, « aucun parti » ne pourra se servir de la présidence de la République « pour abriter ses espérances et en préparer la réalisation ». L'amendement est toutefois repoussé à une écrasante majorité par 535 voix contre 42 (*JO* du 25 février 1875, p.1442-1443) (ironie du sort, la révision républicaine de 1884 consacre finalement ce principe). Il est également possible de signaler les interventions acrimonieuses du marquis de Franclieu et du député de la Rochette le lendemain sur la trahison des orléanistes (*JO* du 26 février 1875, p.1472-1473). Ce dernier est du reste à l'origine de l'étrange coalition avec les républicains radicaux pour la nomination des sénateurs en décembre 1875, aboutissant à écarter la plupart des candidats orléanistes.

²⁸⁰ Les monarchistes obtiennent de surcroît quelques succès symboliques comme les prières publiques (proposées par l'ultra Belcastel) et le maintien du gouvernement à Versailles (originellement proposé par le député du Centre droit Ravinel et repris par son collègue du même groupe Giraud). Ces dispositifs, sans influence sur les équilibres institutionnels, font office de « revanche » des plus conservateurs, les républicains y étant tous hostiles sur le fond.

l'influence des idées constitutionnelles des orléanistes ou des légitimistes modérés, en somme des monarchistes libéraux. Les républicains qui sont en nette infériorité numérique doivent parvenir à une transaction acceptable avec ces modérés auxquels seul le Centre gauche inspire quelque confiance. Comme le répètent en effet sans cesse dans leurs discours et leurs écrits les monarchistes de toutes nuances, en invoquant le souvenir de la Terreur, des Journées de juin ou de la Commune de Paris, la République n'est-ce pas avant tout la révolution ?

Chapitre 2 – La Constitution révolutionnaire : la République intégrale

La République qui se constitutionnalise en 1875 n'est à l'évidence pas celle de tous les républicains. Ces derniers, comme les monarchistes, sont très divisés au début des années 1870 et comptent dans leurs rangs des intransigeants en matière constitutionnelle. Le but de ceux-ci est d'achever l'œuvre de la Révolution – voire des révolutions comme celle de juin 1848 – en instituant une République « intégrale ». Par tactique, mais aussi par conviction pour un certain nombre de ses membres, la majorité monarchiste va alors s'attacher à confondre les élus républicains de l'Assemblée nationale et le programme, ou plutôt les passions, des républicains révolutionnaires. Les conservateurs assimilent sciemment les dérives républicaines depuis 1789 (la Terreur, les journées de juin en 1848, la Commune... y incluant par ailleurs très souvent le Gouvernement de la défense nationale) et le programme des républicains dits radicaux à l'Assemblée. Pourtant, la République « révolutionnaire », « anarchique » ou « socialiste », dont le dogmatisme et les excès rebutent presque toute l'Assemblée, est loin de posséder un programme homogène et identifié qui constituerait alors *le* droit constitutionnel révolutionnaire. Contrairement à la vision de beaucoup de monarchistes, la République n'est pas un programme en soi. Aussi, l'anathème est jeté sur un radicalisme constitutionnel qui n'est en fait pas défini (**section 1**). La critique s'abat sur le tempérament et le comportement de ses défenseurs réels ou supposés qui implique de les écarter du pouvoir, en particulier du pouvoir constituant. Pourtant à l'Assemblée, les défenseurs irréductibles des visions républicaines « intégrales » sont rares et leur influence est très réduite. Sauf quelques « vieux » de 1848 comme Louis Blanc, dont la relative absence de pragmatisme ennuie les « opportunistes » menés par Gambetta²⁸¹ et les quelques communards très rapidement démissionnaires, les députés républicains – extrême gauche incluse – sont plus pragmatiques que radicaux, plus disciplinés qu'anarchisants et plus réformateurs que révolutionnaires entre 1871 et 1875. Même chez les constituants républicains dits radicaux, le droit constitutionnel qui permettrait la réalisation de la République mythologique de la Révolution n'est plus à l'ordre du jour. Cela les conduit à jouer un rôle dans l'écriture, en maintenant une forte discipline de vote qui permet

²⁸¹ Arthur Ranc (élu député de l'Union républicaine le 8 février 1871 mais démissionnaire dès le 2 mars, il dut s'exiler en Belgique pour échapper à une condamnation à mort pour sa participation à la Commune) critique par exemple sévèrement l'intervention de Louis Blanc devant l'Assemblée le 28 janvier 1875 après une proposition d'amendement Laboulaye qui aurait eu pour effet de consacrer la République : le « vieux » républicain aurait permis à la droite de se ressaisir, Blanc ayant « brisé le charme » (RANC Arthur, *De Bordeaux à Versailles, L'Assemblée de 1871 et la République*, nouvelle éd., Paris, Maurice Dreyfous, [1880], p.317). Ranc renouvelle ses attaques quelques pages plus tard, accusant Louis Blanc d'avoir failli faire échouer le compromis avec les libéraux qui permet le vote des lois constitutionnelles (*ibid.* p.391-392).

l'adoption des lois constitutionnelles. À la différence des monarchistes, chez qui l'inflexibilité des ultras condamne tout espoir de restauration, les républicains restent unis dans un processus d'écriture qu'ils vont alors davantage contribuer à faire aboutir par leur vote que par la diffusion de leurs doctrines constitutionnelles. Plaidant tout d'abord l'incompétence de l'Assemblée à constituer, ils se ravisent lorsqu'ils perçoivent qu'elle est en mesure de le faire, permettant au processus d'aboutir. Les intentions et les illusions du droit constitutionnel révolutionnaire républicain s'éteignent. L'impossibilité d'une constitution républicaine à tendance révolutionnaire n'empêchera pas la constitutionnalisation de la République parlementaire. Cette adhésion, certainement toute relative ou tactique au moment du vote pour beaucoup de membres de l'Union républicaine, permet néanmoins à la République d'avoir une constitution « régulière » en 1875 (section 2).

Section 1 – Le rejet d'un radicalisme constitutionnel républicain indéfini

Les monarchistes et parfois même les républicains conservateurs du Centre gauche dénoncent très régulièrement dans les débats les dangers du radicalisme républicain. Pourtant, les républicains dit radicaux de l'Assemblée rejettent ouvertement les méthodes des révolutionnaires, montrant dès lors qu'il existe au moins deux types de radicalisme : un *radicalisme insurrectionnel*, qui se manifeste particulièrement durant la Commune de Paris et un *radicalisme légal*, qui entend influencer la construction de l'ordre juridique avec ses représentants (1). Outre cette divergence fondamentale d'approche, le processus d'écriture permet de constater que le radicalisme constitutionnel décrit comme un tout par les conservateurs ne postule en réalité pas un modèle unique d'organisation de la République. Les « légalistes » et les insurrectionnels défendent des modèles de républiques très différentes (2).

1) Les républicains radicaux

La majorité libérale et conservatrice de l'Assemblée repousse pêle-mêle l'« anarchie », la « démagogie », le « communisme », le « socialisme », la « république de droit divin » ou encore la « dictature » qui sont tous associés au programme républicain radical²⁸². Les progrès électoraux des

²⁸² Il ne s'agit pas d'une rhétorique spécifique à l'Assemblée nationale de 1871. Marc Angenot a par exemple pu démontrer un *continuum* dans la dénonciation du socialisme entre la première moitié du XIX^e siècle et le début du XX^e, par des acteurs politiques qui vont de l'extrême droite catholique aux républicains libéraux (ANGENOT Marc, *Rhétorique de l'anti-socialisme, Essai d'histoire discursive, 1830-1917*, Les Presses de l'Université de Laval [Canada], 2004).

républicains à partir des élections complémentaires du 2 juillet 1871 – malgré ou grâce à la Commune – vont accentuer la défiance des conservateurs en leur faisant craindre la constitutionnalisation d'une « République républicaine ». Le rapport lu devant l'Assemblée par le publiciste du Centre droit Batbie le 26 novembre 1872, en réponse au message de Thiers du 13 novembre, en témoigne. Le député s'en prend avec véhémence aux « éternels ennemis de notre organisation sociale », à « l'armée du désordre » et aux radicaux de l'Assemblée qui appuieraient Thiers par tactique en se présentant « comme les soutiens d'une politique qu'au fond ils détestent et les alliés d'un homme qu'ils se promettent de sacrifier si jamais le pays égaré leur donnait la puissance »²⁸³. La République des radicaux est perçue par la majorité monarchiste (et certains républicains conservateurs) comme d'essence révolutionnaire, amenant nécessairement le chaos et brisant la société dans ses fondements. Le duc de Broglie le réaffirme dans l'interpellation du 23 mai 1873 qui conduit à la chute de Thiers, en expliquant que si le Gouvernement ne se séparait pas des radicaux « ce ne seraient pas seulement les lois constitutionnelles qui disparaîtraient : ce seraient les lois organiques et fondamentales de la société elle-même qui seraient bientôt atteintes »²⁸⁴. La « revanche légale de la Commune »²⁸⁵ serait alors en marche en raison des élections partielles favorables aux républicains. Batbie, lui encore, défend la même idée en décembre 1873 devant la commission des Trente, lors des premiers débats sur la loi électorale : « le suffrage universel s'il suivait le mouvement auquel il paraît obéir en ce moment nous conduirait à la République démocratique et sociale et que la crainte de voir s'établir légalement ce régime, ne serait-ce que par accident ou malentendu, suffirait pour détruire tout sentiment de sécurité »²⁸⁶ affirme-t-il ainsi. Les positions de Broglie et Batbie montrent une nette volonté de délégitimer toute hypothèse d'exercice du pouvoir constituant par des républicains mettant en œuvre un programme républicain, quand bien même ces derniers deviendraient légalement majoritaires dans une assemblée constituante. Pourtant, ni de Broglie, ni Batbie n'explicitent vraiment en quoi les idées constitutionnelles républicaines radicales seraient si dangereuses, ni en quoi les républicains radicaux de l'Assemblée sont révolutionnaires. Ils seraient en réalité bien en mal de le faire, le seul réel point commun à l'ensemble des républicains perçus comme radicaux dans et hors l'Assemblée étant le rejet d'un chef d'État héréditaire²⁸⁷.

²⁸³ *JO* du 27 novembre 1872, p.7325.

²⁸⁴ *JO* du 24 mai 1873, p.3281. Le rapport Batbie précité s'indiquait déjà que les conservateurs étaient « justement inquiet des progrès du radicalisme et que nous marchions à son triomphe légal, mal sans remède et bien pire que le triomphe passager d'une insurrection » (*JO* du 27 novembre 1872, p.7325).

²⁸⁵ *JO* du 24 mai 1873, p. 3278.

²⁸⁶ 10^e séance, 31 décembre 1873 (C II 611).

²⁸⁷ Même le suffrage universel ne fait pas complètement l'unanimité parmi les révolutionnaires : Paul Brousse, membre de l'*Internationale*, considère par exemple qu'il s'agit d'un moyen d'oppression bourgeois, critiquant au passage très

Il est donc possible de noter la confusion volontairement entretenue par les monarchistes entre les républicains, l'extrême gauche (l'Union républicaine spécialement) et les tendances insurrectionnelles (par exemple des communards). Le légitimiste Chesnelong explique ainsi devant la commission des Trente qu'il n'existe qu'une « infime minorité » de républicains qui possède « l'esprit républicain » (les conservateurs), « l'esprit révolutionnaire » étant très majoritaire parmi tous les autres²⁸⁸. Il considère que « [l]a République est l'expression complète et naturelle en France de la Révolution »²⁸⁹. Cette affirmation, quelle que soit sa pertinence d'un point de vue social au début des années 1870, doit être fortement nuancée au regard de la structuration politique de l'Assemblée de 1871 et de son œuvre constitutionnelle. Tout d'abord, les républicains – très – modérés du Centre gauche sont plus nombreux que les républicains « avancés » de l'Union républicaine²⁹⁰. De surcroît, le Centre gauche défend une position qui vise justement à constitutionnaliser une République « raisonnable » et conservatrice pour mieux lutter contre la République radicale. Casimir Perier, alors ministre, l'affirme dans sa réponse à l'interpellation des droites contre Thiers et son gouvernement le 24 mai 1873, en confirmant que « c'est pour combattre le radicalisme que nous voulons la République »²⁹¹. En dehors de l'Assemblée, dans son ouvrage *La République tempérée* qui prône l'établissement d'une République conservatrice, Gustave de Molinari, économiste et rédacteur au *Journal des débats*, défend la même position²⁹². « Il ne suffit pas [...] que le gouvernement soit capable de repousser par la force une invasion brutale de socialisme révolutionnaire, il faut encore qu'il soit constitué de manière à en empêcher l'invasion légale. En d'autres termes il faut que le gouvernement demeure inaccessible aux socialistes, eussent-ils de leur côté la majorité numérique – sinon point de sécurité intérieure »²⁹³ écrit-t-il. Les tendances révolutionnaires des républicains radicaux sont donc dénoncées par une partie des républicains eux-mêmes. Les républicains libéraux et conservateurs insistent sur l'utilité d'une constitution républicaine pour éviter le radicalisme révolutionnaire.

sévèrement les radicaux de l'Assemblée partisans de la légalité (BROUSSE P., *Le suffrage universel et le problème de la souveraineté du peuple*, Genève, Imprimerie Coopérative, 1874).

²⁸⁸ Au cours des débats sur la proposition Casimir Perier (53^e séance, 17 juin 1874, C II 612-614).

²⁸⁹ *Ibid.*

²⁹⁰ Damien Gros identifie 112 membres du Centre gauche contre 92 de l'Union républicaine au sein de l'Assemblée (GROS, *op. cit.*, p.473-474 et p. 476-477). Jean Garrigues compte 132 membres du Centre gauche en 1871 et 174 sur l'ensemble de la législature (dont 104 qui siègent également dans d'autres groupes) (GARRIGUES Jean, « Les élus du Centre gauche en 1871 », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2011/2 n°16, p.23-32, p.27).

²⁹¹ JO du 25 mai 1873, p.3314.

²⁹² MOLINARI (de) Gustave, *La République tempérée*, Paris, Garnier Frères, 1873.

²⁹³ *Ibid.* p.22.

En outre, l'examen des rapports entre les participants aux insurrections communalistes de 1871²⁹⁴ et les radicaux de l'Assemblée souligne de manière éclatante la divergence de moyens entre eux²⁹⁵. Les premiers veulent fonder un nouvel ordre juridique tandis que les seconds entendent peser sur le contenu de l'ordre juridique existant et qui se construit. Ainsi, dès le 21 mars 1871, les députés républicains de Paris²⁹⁶, la plupart étant membres de l'Union républicaine, publient un manifeste dans le *JO* de la Commune dont les termes modérés envers les communards sont néanmoins fermes. Ils considèrent qu'il leur semble « nécessaire d'éviter tout ce qui pourra donner lieu à des agitations »²⁹⁷ qui profiteraient alors à leurs adversaires politiques conservateurs. S'adressant à leurs électeurs, ils expliquent que « notre présence au poste que vos suffrages nous ont assigné ne saurait être inutile, soit qu'il s'agisse de consolider la République, soit qu'il y ait à la défendre »²⁹⁸. Si la déclaration se termine par le souhait que l'Assemblée du 8 février cède sa place à une constituante une fois la liquidation de la guerre actée, il n'en demeure pas moins que les députés radicaux entendent agir en faveur de la République à l'Assemblée, non en dehors. Vouloir « défendre » la République, n'est-ce pas avant tout veiller à ce qu'une constitution monarchiste ne puisse être votée ? Vouloir la « consolider », n'est-ce pas avant tout vouloir la constitutionnaliser ? Dans les deux cas, le refus de tout phénomène insurrectionnel, de toute institution parallèle est manifeste. Du reste, la plupart des députés de l'Assemblée de 1871 élus à la Commune lors des élections 26 mars (sans s'être présentés) en démissionnent presque immédiatement²⁹⁹. Même Quinet, pourtant favorable à l'idéal fédéraliste de la Commune, ne peut adhérer à ses méthodes révolutionnaires et surtout à ses débordements violents. N'écrit-il pas, en prenant l'exemple du 2 décembre, que le « suffrage universel ne peut faire que le crime devienne le droit ; c'est son infériorité sur le despotisme qui change facilement l'injuste en juste, et le mensonge en vérité »³⁰⁰ ? La Commune, quel que soit

²⁹⁴ Si la Commune de Paris est de très loin la plus importante, il ne faut pas pour autant négliger les autres tentatives (Lyon, Marseille, Le Creusot...), malgré leur bien moindre intensité. Elles se fondent en effet sur une idéologie semblable et poursuivent les mêmes buts.

²⁹⁵ Pour le contexte, voir par exemple l'ouvrage de Pierre MILZA, *L'Année terrible, tome 2 : La Commune (mars-juin 1871)*, Paris, Perrin, 2009, ou le très synthétique article de Timothée TROUWBORST, « La Commune de Paris, 140 après », Fondation Jean Jaurès, Note n°93, 2011. L'analyse juridique peut s'appuyer sur les 70 numéros du *Journal Officiel de la République française sous la Commune (JOC)* compilés dès 1871 (*Réimpression du Journal Officiel de la République française sous la Commune, du 19 Mars au 26 Mai 1871*, Paris, Victor Bunel, 1871).

²⁹⁶ Peyrat, Edmond Adam, Edgard Quinet, Schœlcher, Langlois, Henri Brisson, Greppo, Tolain, Gambon, Lockroy, Jean Brunet, Floquet, Tirard, Clémenceau, Martin Bernard, Farcy, Louis Blanc.

²⁹⁷ *JOC* p.15.

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ Edmond Adam, Méline et Brelay pour l'Union républicaine ; Jules Ferry et Tirard pour la Gauche républicaine (*JOC* du 1^{er} avril 1871, p.125). Ranc attendra une semaine de plus (*JOC* du 7 avril 1871, p.182).

³⁰⁰ QUINET Edgar, *La République, Conditions de la régénération de la France*, Paris, E. Dentu, 1872, p.29. Dans le même sens, le député de l'Union républicaine Scheurer-Kestner dit souhaiter au départ le succès de la Commune, mais change d'avis dès qu'il en rencontre les responsables qu'il qualifie de « fous », se demande comment certains hommes « honnêtes » (comme le député démissionnaire Delescluze) ont pu « s'associer aux actes les plus coupables du gouvernement insurrectionnel » (SCHEURER-KESTNER A., *Souvenirs de jeunesse*, Paris, Bibliothèque Charpentier / Eugène Fasquelle, 1905, p.249-250).

le bien fondé de ses revendications constitutionnelles, ne peut ainsi couvrir son caractère illégal aux yeux des députés, qui se considèrent comme seuls habilités à exercer un pouvoir normatif légitime, par des élections (dont la sincérité est au moins autant discutable que celles du 8 février). La contestation de l'origine de l'Assemblée de 1871, défendue dans un article du *Journal Officiel* de la Commune intitulé « Paris est dans le droit » par son rédacteur, Victor Bunel, ne peut avoir de portée chez les constituants. Bunel y affirme que seule une assemblée « librement élue, en dehors de toute pression étrangère et de toute influence officielle réactionnaire et siégeant à Paris »³⁰¹ pourrait recevoir en délégation le pouvoir constituant de la nation. À l'Assemblée, la critique des radicaux ne porte pas sur la sincérité du scrutin du 8 février, mais sur la portée du mandat conféré aux députés par ces élections et sur la représentativité de l'Assemblée nationale.

En réalité, le terme même de « radical » est flou, comme le remarque Jules Simon lorsqu'il évoque l'interpellation lue par de Broglie le 23 mai 1873 qui conduit à la chute de Thiers le lendemain. Le député de la Gauche républicaine explique que « [c]'est un mot vague, parce qu'il caractérise un parti qui se distingue du parti républicain modéré plutôt par ses passions que par ses doctrines »³⁰². Il poursuit en indiquant que si de Broglie « avait voulu parler des républicains autoritaires, il les aurait appelés des jacobins. S'il avait pensé aux républicains qui modifient la propriété ou qui la nient, il les aurait appelés des socialistes ou des communistes. Mais il disait "les radicaux" précisément pour éviter la précision. C'est une habitude constante de son parti de donner aux républicains le nom de radicaux, et de présenter le radicalisme, non comme un ennemi politique, mais comme un péril social »³⁰³. Dans le même sens, le républicain conservateur Émile de Marcère, pourtant loin d'être partisan des radicaux, explique en 1873 dans une lettre à ses électeurs, dénonçant l'attitude des monarchistes, qu'« on prétend caractériser, par le mot *Radicalisme*, un ensemble de doctrines peu définies et de tendances présumées qu'on ne précise pas, qui se comprennent vaguement mais résolument, comme quelque chose de contraire à l'*ordre moral*. Ces tendances et ces doctrines seraient inhérentes à toute démocratie, à moins sans doute que cette démocratie ne soit gouvernée par un roi, et – cela va sans dire – par les classes particulièrement et naturellement propres à cet emploi »³⁰⁴. S'il concède que « quelques individualités excentriques » républicaines peuvent avoir en matière constitutionnelle « des idées étranges et fantasques, comme tout ce qui s'écarte de la nature des choses et de l'expérience des siècles », le député souligne immédiatement qu'« ils ne seront pas les seuls à faire la constitution »³⁰⁵. Il est alors possible

³⁰¹ JOC p.25.

³⁰² SIMON Jules, *Le gouvernement de M. Thiers, 8 février 1871- 24 mai 1873*, 5^e éd., 2 tomes, Paris, Calmann Lévy, 1880, II p.392.

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ MARCÈRE (de) [Émile], *Lettre aux électeurs*, Flers, Imprimerie Folloppe, 1873, p.7.

³⁰⁵ *Ibid.*

de constater que les remarques de Jules Simon et Émile de Marcère sont pertinentes du point de vue de l'analyse constitutionnelle. D'une part, une césure évidente se manifeste entre les radicaux constitutionnels, membres de l'Assemblée nationale de 1871 et les radicaux insurrectionnels, partisans par exemple de la Commune. La confusion ainsi entretenue par les monarchistes entre le *programme* radical et les *méthodes* radicales ne tient pas. Les républicains radicaux de l'Assemblée de 1871 rejettent sans équivoque et de façon unanime tout phénomène insurrectionnel³⁰⁶. D'autre part, il existe plusieurs variantes de républiques que les conservateurs pourraient qualifier de « radicales ».

2) *Les républiques radicales*

Dans l'introduction de son ouvrage *La politique radicale* publié en 1868, Jules Simon précise que le radicalisme républicain suppose avant tout une méthode présentée comme intransigeante³⁰⁷ en vue d'atteindre un objectif, la « liberté totale »³⁰⁸, plutôt que des propositions constitutionnelles précises³⁰⁹. Le caractère dogmatique de l'action politique est cependant immédiatement relativisé puisque Simon admet qu'il faut se satisfaire de « libertés partielles qui rendent plus prochain et plus inévitable l'avènement de la liberté totale »³¹⁰. Gambetta précise devant l'hémicycle qu'en matière constitutionnelle, « les radicaux sont simplement des républicains qui pensent qu'il n'y a pas de compatibilité entre toute forme de gouvernement autre que la République et le suffrage universel »³¹¹. Ainsi, de l'aveu même de leurs représentants les plus influents, si le but commun de tous les radicaux légalistes consiste idéalement dans l'implantation d'une « vraie » République démocratique qui achèverait de mettre en œuvre les principes de la Révolution pour conduire la

³⁰⁶ Louis Blanc estime par exemple en 1873 que la division des républicains en « radicaux » et « modérés » est l'œuvre de la « réaction », car les radicaux sont très modérés dans leurs propositions, calmes et soucieux de la « légalité » (BLANC Louis, *Deux lettres de Louis Blanc. La situation. L'Union des républicains*. Angers, P. –L. Béchet, 1873, p.16-17). Il est possible d'ajouter que les critiques que peuvent formuler les députés radicaux à propos de la répression impitoyable de la Commune ne concernent que le degré de cette répression, non sa nature.

³⁰⁷ « Le caractère propre d'une politique radicale est de repousser les transactions, les demi-mesures, d'aller, comme on le dit vulgairement, jusqu'au bout de ses principes. C'est ce qui la distingue d'une politique sage, qui se vante de faire à propos toutes les concessions nécessaires. La première de ces politiques est une doctrine ; la seconde est surtout une habileté. » (SIMON Jules, *La politique radicale*, Paris, Librairie Internationale, 1868, p.4).

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ Simon note qu'il existe des radicaux de « diverses écoles » qui possèdent ce même but (*ibid.* p.5). Lui-même est du reste membre de la Gauche républicaine à l'Assemblée de 1871, qui apparaît comme plus modérée que l'Union républicaine dirigée par Gambetta. Son ouvrage se focalise ensuite sur quatre objectifs dont aucun ne concerne directement l'organisation institutionnelle : la séparation de l'Église et de l'État, la liberté de la presse, la suppression des armées permanentes et la liberté de réunion et d'association.

³¹⁰ *Ibid.* Il insiste sur ce point : « nous ne disons pas : tout ou rien ; nous ne disons pas : toutes les libertés ou pas de libertés. Nous disons, : toutes les libertés à la fois, si l'on veut et si l'on peut ; mais si le succès immédiat est impossible, toutes les libertés l'une après l'autre, en attendant le règne de la liberté totale » (*ibid.* p.9).

³¹¹ Séance du 14 décembre 1872 (*JO* du 15 décembre 1872, p.7799).

nation à la liberté, il n'existe en revanche pas de vision commune précise – en tout cas exprimée durant le processus d'écriture – concernant le contenu d'une constitution républicaine, sauf le maintien du suffrage universel³¹².

De plus, outre la divergence de moyens déjà soulignée entre les radicaux insurrectionnels et ceux élus à l'Assemblée de 1871, il apparaît que le phénomène communaliste est fondamentalement incompatible avec les vues constitutionnelles – même très imprécises – de presque tous les députés républicains radicaux. Les insurgés défendent en effet un idéal fédéraliste et contractuel³¹³. Ainsi, le programme de la Commune explique que le « pouvoir constituant qu'on accorde si large, si indéfini et si confus pour la France à une Assemblée nationale, [la Commune] devra l'exercer pour elle-même »³¹⁴. Les différentes municipalités affranchies devront ensuite « étudier les clauses du contrat qui devra les relier à la nation », c'est-à-dire élaborer un « traité » qui devra garantir « l'autonomie » des communes et leur « souveraineté municipale » ainsi qu'« assurer le libre jeu des rapports de la commune avec les représentants de l'unité nationale »³¹⁵. La « Déclaration au peuple français » du 19 avril 1871 exige de la même manière « l'autonomie absolue de la Commune »³¹⁶ avec pour seule limite « le droit d'autonomie égal pour toutes les autres communes adhérant au contrat, dont l'association doit assurer l'unité française »³¹⁷. Ces quelques déclarations assez générales restent cependant lettre morte. Les débats du « parlement » communard, qui se préoccupe tout d'abord des problèmes sociaux et surtout des affrontements avec les versaillais, sont en effet muets sur la question de l'organisation constitutionnelle³¹⁸ et la Commune succombe avant d'avoir pu réellement développer ses théories constitutionnelles.

³¹² Goguel explique en ce sens que les républicains s'accordaient tous sur le principe « de la souveraineté nationale exprimée par le suffrage universel » (*La politique des partis sous la III^e République, op. cit.*, p.34). Certaines réserves peuvent être émises sur le fait que la souveraineté « nationale » soit le fondement du suffrage universel pour tous les républicains, Blanc ou Naquet semblant davantage favoriser une souveraineté populaire. À la décharge du politiste, la terminologie variable utilisée par les républicains de l'Assemblée de 1871 prête souvent à confusion.

³¹³ Pour une étude spécifique et approfondie de la question, se reporter au travail de Pierre BOISSEAU : *La Commune de Paris de 1871 à l'épreuve du droit constitutionnel*, Presses Universitaires de la Faculté de Droit de Clermont-Ferrand, 2000. Le chercheur démontre que la « révolution communaliste » qui entend « mettre en cause l'unification de la Nation française consacrée politiquement et juridiquement par l'existence de l'État unitaire » s'abstient pourtant « d'élaborer unilatéralement une constitution fédérale et de la proposer au pays » (*ibid.* p.237). Il s'agit pour les communards d'exclure l'État du « processus fédératif » (*ibid.* p.241) en consacrant l'idée d'un « pacte fédératif » entre différentes « entités souveraines » (les communes) traduisant l'adhésion à la théorie proudhonienne du fédéralisme (*ibid.* p.257 et suiv.).

³¹⁴ *JOC* p.65. Publication le même jour d'une déclaration des sections parisiennes de l'*Internationale* datée du 23 mars qui appelle le peuple parisien à affirmer « son droit supérieur au vote d'une Assemblée de rester maître dans sa ville, et de constituer comme il lui convient sa représentation municipale, sans prétendre l'imposer aux autres » (*ibid.* p.67).

³¹⁵ *Ibid.* p.66.

³¹⁶ *Ibid.* p.323.

³¹⁷ *Ibid.* p.323-324.

³¹⁸ Dans le même sens, le programme du Comité radical de Macon du 9 mars 1871 publié par le *JOC* reste aussi totalement silencieux sur les questions constitutionnelles, qu'il s'agisse des institutions, de la nature de la souveraineté ou même de la loi électorale (*ibid.* p.116-117).

In fine, l'impact de la Commune sur les lois constitutionnelles de 1875 semble juridiquement nul³¹⁹. Pour reprendre les conclusions de Pierre Boisseau, le constitutionnalisme communal est avant tout une utopie³²⁰. Si de nombreux auteurs ont pu souligner son influence politique – en réalité celle de son anéantissement – qui permet de convaincre que la République peut également être un régime d'ordre³²¹, la diffusion de ses idéaux constitutionnels au sein de l'Assemblée de 1871 est en revanche presque inexistante. Seul Quinet, isolé sur ce point parmi les membres de l'Union républicaine, défend dans une certaine mesure un idéal fédéraliste³²². Très critique des excès du jacobinisme dans sa célèbre analyse de la Révolution³²³, le député parisien rencontre du reste les critiques les plus acerbes dans son propre camp avec l'ouvrage d'un autre député de l'Union républicaine, Alphonse Peyrat³²⁴. De la même manière, dès 1841, Louis Blanc s'était prononcé en faveur de la centralisation politique, quoiqu'il eût été favorable à une décentralisation administrative³²⁵.

La république fédéraliste voulue par les radicaux insurrectionnels ne trouve donc aucun soutien dans l'Assemblée de 1871. Sans qu'il soit pour autant possible de donner *le* programme constitutionnel des radicaux légalistes qui n'est pas vraiment formulé, il est en revanche permis de constater que ceux-ci défendent certains principes comme le suffrage universel, la subordination de l'exécutif au législatif ou encore, pour certains d'entre eux, le monocamérisme (avec plus ou moins de succès et de conviction) dans le cadre d'un État unitaire. Comme le note Louis Blanc dans une lettre aux électeurs de 1873, les républicains de l'Assemblée de 1871 – qu'ils soient du

³¹⁹ Il est en revanche possible de voir une influence sur l'évolution de l'ordre juridique de la III^e République avec une « anticipation de la loi portant séparation de l'Église et de l'État » (BOISSEAU, *op. cit.*, p.163 et suiv.).

³²⁰ « Une analyse des éventuelles implications juridiques de la révolution de 1871 permet donc de préciser que les choix des parisiens ne proposèrent d'autre dictature que celle de l'exemple. Le refus de marcher sur Versailles, de définir, comme leurs aînés de 1793, une constitution républicaine, s'expliquent notamment par les buts assignés à la révolution communaliste : la disparition immédiate de l'État français et, à plus long terme, des formes traditionnellement prises par le pouvoir politique. Et, si les parisiens ne pouvaient pas concevoir une constitutionnalisation classique, leur tentative pouvait néanmoins avoir un impact constitutionnel original, à condition que les municipalités exercent le pouvoir constituant, puis contractualise l'idée de droit communal par un pacte fédératif. Mais si, au plan théorique, le projet communaliste reposait sur une réelle logique juridique, il comportait une faille qui, à elle seule, en résume la dimension utopique : sa réussite reposait sur un improbable ralliement spontané, et unanime des communes françaises » (*ibid.* p.276).

³²¹ Par exemple le Professeur Charvin qui explique que « la République sociale et sa liquidation aide à la fondation de la “république des Messieurs” [...] bourgeoise et conservatrice » (CHARVIN Robert, « L'“impossible” République sociale (regards sur la liquidation de la Commune de Paris) », in ISOART et BIDEGARAY, *Des Républiques françaises*, *op. cit.*, p.555-580, p.559) ou encore Recouly qui affirme que « la répression impitoyable de la Commune lavait le régime naissant de tout reproche, de toute faiblesse » et que, partant, c'est « la Commune seule qui permet à la République d'être conservatrice » (*La Troisième République*, *op. cit.*, p.39) – ce qui semble par ailleurs très exagéré.

³²² Voir par exemple son *Discours sur la représentation des villes* du 8 mai 1871 (in QUINET, *La République...*, *op. cit.*, p.301-310).

³²³ QUINET Edgar, *La Révolution*, 7^e éd. revue et augmentée de *La critique de la Révolution*, 2 tomes, Paris, Librairie internationale, 1869.

³²⁴ PEYRAT Alphonse, *La Révolution et le livre de M. Quinet*, Paris, Michel Lévy Frères, 1866.

³²⁵ BLANC Louis, « La Commune » in *Textes politiques (1839-1882)*, prés. Jean-Fabien SPITZ, « Bibliothèque républicaine », Le Bord de L'eau, 2011, p.189-212, spéc. p.192-195.

reste radicaux ou non – doivent s’unir « en vue d’un but parfaitement défini : le maintien de la République, ou, ce qui revient absolument au même, le maintien de la souveraineté nationale »³²⁶. Pour Blanc, « [i]l s’agit de sauvegarder la République, non pas dans telle ou telle de ses applications, mais dans son principe »³²⁷.

Au total, il apparaît que le rejet du radicalisme républicain par la majorité monarchiste de l’Assemblée nationale de 1871 ne correspond pas au rejet d’une doctrine constitutionnelle précise et identifiable qui serait relayée par certains députés. Il existe de surcroît une différence fondamentale de méthode entre les radicaux insurrectionnels, qui veulent imposer leur république par les armes s’il le faut, et les radicaux parlementaires qui entendent peser sur le processus constituant en y étant partie-prenante. Finalement, les radicaux de l’Union républicaine sont, du point de vue constitutionnel, assimilables aux modérés de la Gauche républicaine voire aux républicains les plus sincères du Centre gauche. Comme l’affirme Gambetta lors d’une réunion des délégués républicains de Gironde à Bordeaux le 26 juin 1871, « [i]l faut achever la Révolution »³²⁸. Les républicains de l’Assemblée semblent tous d’accord sur ce point.

Section 2 – La République sans la révolution

Entre 1871 et 1875, les républicains dits radicaux de l’Assemblée, emmenés par Gambetta³²⁹, repoussent donc à la fois les méthodes et les doctrines des républicains révolutionnaires, à l’image des légitimistes dont une majorité rejette les prétentions de Chambord. Légalistes et réalistes sur leurs possibilités d’action, les membres de l’Union républicaine et de la Gauche républicaine ne tentent dès lors que rarement d’imposer ni même de présenter leurs vues constitutionnelles aux autres députés. Quoiqu’il soit possible d’y trouver des fondements théoriques, ils se « contentent » généralement par tactique de remettre en cause la compétence constituante de l’Assemblée de 1871, proposant donc régulièrement de la dissoudre (1). À partir de 1874, constatant que ce vœu n’aboutirait pas, que le fantôme de la monarchie s’était évanoui et que l’abstention ne favoriserait pas l’implantation d’une république, ils se rallient, le plus souvent silencieusement, aux lois constitutionnelles de 1875 dont ils réproouvent en apparence le contenu (2). D’un point de vue

³²⁶ BLANC, *Deux lettres de Louis Blanc*, *op. cit.*, p.14. La lettre du 20 septembre 1873 est une réponse aux électeurs de Figeac qui avaient appelé à l’union de tous les républicains (dans un courrier également transmis à Thiers et à Gambetta).

³²⁷ *Ibid.* p.16.

³²⁸ GAMBETTA, *Discours et plaidoyers politiques*, *op. cit.*, II p.21.

³²⁹ Le rôle spécifique de Gambetta dans la fondation de la III^e République a fait l’objet de nombreuses études, par exemple STANNARD Harold, *Gambetta and the foundation of the Third Republic*, Boston (Massachusetts), Small, Maynard & Company Publishers, 1921 et surtout dans BARRAL, *Les fondateurs de la Troisième République*, *op. cit.* et le très complet ouvrage de BURY, *Gambetta and the Making of the Third Republic*, *op. cit.*

juridique, les républicains dits radicaux de l'Assemblée contribuent donc par leurs votes à faire la République sans la révolution. La démarche est-elle sincère ou opportuniste, comme certaines critiques ultérieures l'ont dénoncé ? Pour l'analyse du processus d'écriture constitutionnelle, peu importe. L'influence sur l'ordre juridique en construction peut être constatée, les tactiques et les arrière-pensées politiques seulement supposées.

1) *La remise en cause tactique de la compétence constituante de l'Assemblée de 1871*

À compter de l'été 1871 qui voit l'Assemblée s'interroger sur la nécessité d'organiser les institutions provisoires et qui aboutit au vote de la loi Rivet du 31 août 1871, les républicains radicaux expriment leur volonté d'élire une constituante en lieu et place de l'Assemblée nationale de 1871 pour rédiger la constitution. Les élections complémentaires du 2 juillet 1871 qui envoient près de cent républicains supplémentaires à l'Assemblée, dont plus des deux tiers rejoignent l'Union républicaine ou la Gauche républicaine³³⁰, les y encouragent. Différentes propositions ou prises de parole durant les débats témoignent alors de cette volonté. Les archives de la commission chargée d'examiner la proposition Rivet contiennent ainsi deux contre-propositions élaborées par des députés de la Gauche républicaine (les débats de la commission ne mentionnent cependant pas qu'elles aient été examinées). La première, signée Eymard-Duvernay, appelle à l'élection d'une constituante pour le 1^{er} mai 1872³³¹, tout en donnant à Thiers le titre de Président de la République jusqu'à la promulgation de la constitution³³² et en élaborant une sommaire organisation transitoire des pouvoirs³³³. La seconde, rédigée par Sansas, entend réactiver la Constitution de la II^e République du 4 novembre 1848 et, conformément à l'article 111 de cette dernière, la faire modifier « dans les parties défectueuses relatives à la Présidence et aux attributions du pouvoir exécutif, par une assemblée de révision nommée spécialement à cet effet », tout en maintenant également Thiers au pouvoir jusqu'à l'élection de la future assemblée³³⁴. Lors des débats sur la loi Rivet devant l'hémicycle, Edgar Quinet dépose pour sa part un texte prévoyant l'élection d'une nouvelle

³³⁰ Sur 114 sièges à pourvoir, les républicains en remportent 99 (ce qui correspond à 92 députés en raison des élections multiples qui subsistent) dont 35 pour l'Union républicaine et 38 pour la Gauche républicaine (GOUAULT, *Comment la France est devenue républicaine, op. cit.*, p.116-118).

³³¹ « Art. 1^{er}. L'Assemblée nationale voulant épargner au pays les graves inconvénients et les dangers d'un provisoire qu'il n'a pas dépendu d'elle d'abrèger, déclare qu'elle limite désormais son mandat à l'étude des questions budgétaires et des moyens applicables au traité de paix, à la réorganisation de l'armée et à l'élaboration d'une loi électorale ; qu'en conséquence le 1^{er} mai prochain, au plus tard, elle fera place à une Assemblée constituante. » (C 3136) (**Annexe IV. 9**).

³³² Art. 2 (*ibid.*).

³³³ Art. 3 et 4 (*ibid.*).

³³⁴ **Annexe IV. 10**.

assemblée en janvier 1872 qui, le jour de sa première réunion, induirait la dissolution de celle de février 1871³³⁵. Le député demande l'urgence sur cette proposition signée par 55 membres, la plupart de l'Union républicaine (dont Gambetta et Louis Blanc) et quelques-uns de la Gauche républicaine (Langlois, Tirard, Tarbelet) mais l'Assemblée la refuse et ne prend finalement pas le texte en considération³³⁶. Plus d'un an plus tard, en décembre 1872, le sujet revient lors d'une séance très virulente consacrée aux rapports de pétitions dont beaucoup appellent à la dissolution³³⁷. Lors des débats sur la loi du 13 mars 1873, Gambetta renouvelle cet appel à la dissolution, sans toutefois formaliser sa demande³³⁸. C'est chose faite le 19 mai 1873, à l'initiative du député Peyrat qui dépose une proposition de loi tendant à la fixation d'une date pour la dissolution de l'Assemblée³³⁹. L'Assemblée refuse encore une fois d'examiner le texte au fond³⁴⁰. L'ensemble de ces propositions et de ces prises de position s'appuient alors sur deux fondements distincts qui vont s'avérer peu convaincants l'un comme l'autre.

Le premier, le plus fondamental, concerne le mandat que les membres de l'Assemblée nationale de 1871 auraient reçus le 8 février. Le député de la Gauche républicaine Pascal Duprat développe ainsi ce point de vue le 30 août 1871 lors des discussions sur la loi Rivet³⁴¹. Il explique qu'il existe deux « systèmes » en concurrence pour analyser la « nature » et la « portée » du mandat de l'Assemblée, l'un qui considère que celui-ci est épuisé ou presque, l'autre que l'Assemblée n'est qu'au début de son travail (c'est « la doctrine du rapport » de la commission). Adhérant à la première vision³⁴², il nie donc le pouvoir constituant de l'Assemblée en affirmant à ses collègues qu'ils ne sont pas « quoi qu'on le dise, des souverains »³⁴³. Il explique en effet que les élections du 8 février n'avaient pas pour vocation d'élire une constituante³⁴⁴. Les considérants de la proposition de dissolution déposée

³³⁵ Séance du 30 août 1871 (*JO* du 31 août 1871, p.3653).

³³⁶ La commission d'initiative la rejette par 10 voix contre 9. Le rapport sommaire déposé le 11 septembre 1871 invoque un viol potentiel de la loi Rivet où l'Assemblée s'est déclarée constituante, tout en reconnaissant que le « provisoire fondé sur la neutralité est une nécessité qui ne peut être de longue durée. La neutralité, en effet, c'est l'équilibre, l'équilibre c'est l'immobilité, l'immobilité c'est l'impuissance » (*JO* du 2 mars 1872, Annexe n°915, p.1513).

³³⁷ Séance du 14 décembre 1872 (*JO* du 15 décembre 1872, p.7793-7816).

³³⁸ Séance du 28 février 1873 (*JO* du 1^{er} mars 1873, p.1443-1444).

³³⁹ « Article unique. L'Assemblée nationale se prononcera dans un délai de quinze jours sur l'époque de sa dissolution. » (*JO* du 28 mai 1873, Annexe n°1780, p.3393).

³⁴⁰ Le rapport sommaire de la commission d'initiative déposé le 21 juillet 1873 conclut à la non prise en considération (*JO* du 25 août 1873, Annexe n°1909, p.5556).

³⁴¹ Il défend un amendement qui propose de remplacer le premier considérant du préambule de la loi Rivet en discussion par « Considérant que les devoirs pressants et impérieux qu'il lui reste à remplir ne lui permettent pas encore de céder la place à une Assemblée qui aurait pour mission de constituer définitivement la France » (*JO* du 31 août 1871, p.3093).

³⁴² Il considère pourtant que son amendement « a pour but de corriger ce qu'il y a d'excessif dans les deux idées », le percevant comme transactionnel par rapport à une demande de dissolution (*ibid.*).

³⁴³ *Ibid.*

³⁴⁴ Il explique qu'« [o]n parle sans cesse de votre souveraineté, vous n'avez qu'une délégation temporaire, limitée et fixée à certains cas de la souveraineté nationale » et ajoute « je ne voudrais pas avoir le droit de vous le dire : vous avez empiété sur le domaine de la souveraineté nationale ; vous êtes des usurpateurs » (*ibid.* p.3094).

par Quinet exposent de la même manière que « le seul souverain est la nation et que l'Assemblée nationale n'est que dépositaire de la souveraineté dans la limite de son mandat »³⁴⁵ et que, partant, les pouvoirs de l'Assemblée sont « nettement déterminés par le caractère même de son origine »³⁴⁶ : elle n'aurait été élue que pour solder la guerre avec l'Allemagne et devrait laisser la place à une nouvelle assemblée une fois cette tâche accomplie³⁴⁷. Lors de la séance du 14 novembre 1872 sur les rapports de pétitions appelant à la dissolution, Gambetta réaffirme que le mandat de l'Assemblée est « limité » depuis son origine³⁴⁸. Dernier exemple, l'exposé des motifs de la proposition Peyrat indique qu'« aucune Assemblée élue n'a le droit d'exercer le pouvoir constituant qu'en vertu d'un mandat spécial, nettement défini, indiscutable », que l'Assemblée de 1871 ne possède « aucun mandat de ce genre » et que, même dans l'hypothèse où il subsisterait un simple doute sur ce point, il ne pourrait « être levé que par un appel aux électeurs »³⁴⁹. À première vue, il semble possible de percevoir dans cet argumentaire un appel à une certaine consécration de la souveraineté du peuple (quoique la référence à la nation puisse aussi exister). Ce dernier déciderait en amont du régime et enverrait dans une constituante spécialement désignée à cet effet ses mandataires pour l'organiser.

Pourtant, en examinant de plus près ces appels à la dissolution, il apparaît en réalité que cet argument théorique n'est qu'un prétexte stratégique : il n'est utilisé qu'à partir d'août 1871, au moment où l'Assemblée préfère organiser le provisoire et alors que l'hypothèse d'une restauration n'est pas encore complètement écartée. Si l'Assemblée avait décidé de constitutionnaliser immédiatement la République, ces républicains n'auraient pas contesté le pouvoir des députés à le faire, alors que les conditions de leur désignation seraient pourtant restées rigoureusement identiques. La critique se focalise donc *in fine* sur l'appréhension du pouvoir constituant et de la souveraineté parlementaire qui prédomine dans l'Assemblée et qui lui permettrait théoriquement de constitutionnaliser autre chose que la République³⁵⁰ et non sur l'étendue du mandat de ses

³⁴⁵ JO du 31 août 1871, p.3653.

³⁴⁶ *Ibid.*

³⁴⁷ Il considère que « l'Assemblée n'a été convoquée et nommée que pour se prononcer sur la question de savoir si la guerre devait être continuée ou à quelles conditions la paix devait être faite » et que « le mandat de l'Assemblée sera pleinement accompli aussitôt que les lois de finances se rattachant au traité de paix auront été votées » (*ibid.*).

³⁴⁸ JO du 15 décembre 1872, p.7795.

³⁴⁹ *Ibid.* Cette prise de position justifie du reste le refus de prise en considération de la proposition : la commission d'initiative considère que la question du pouvoir constituant a déjà été résolue et que, de plus, l'Assemblée a déjà « dans certaines limites usé du pouvoir constituant » (JO du 25 août 1873, Annexe n°1909, p.5556).

³⁵⁰ Dans un ouvrage publié en 1872, Edgard Quinet considère au contraire que le pouvoir constituant est conditionné par une décision politique fondamentale qui lui échappe : « Toutes les assemblées, je ne dis pas seulement de France mais de la terre entière, ont reconnu un acte antérieur, un fait contemporain et légal ; toutes ont fait passer ce fait, cet acte dans les lois. C'est ce qu'elles ont appelé le pouvoir constituant » (*La République...*, *op. cit.*, p.32). Il ajoute que « [j]usqu'ici le pouvoir constituant a eu une limite, comme chacune des choses humaines ; cette limite est la réalité légale », en l'occurrence la République (*ibid.* p.33). Selon lui, « [c]onstituer n'est pas créer. Une assemblée n'a pas le pouvoir de création ; elle ne peut faire de rien quelque chose » (*ibid.* p.35), elle ne peut donc pas renverser la

membres en tant que tel. Les partisans de la dissolution ne contestent pas la compétence générale des constituants de 1871 mais l'une des utilisations potentielles et spéciale de cette compétence. Pour eux, à l'image de Louis Blanc devant l'Assemblée réunie à Bordeaux le 17 février 1871, « la République est la forme, je ne dirai pas naturelle, mais nécessaire, de la souveraineté du peuple, parce que le suffrage universel lui-même ne peut rien contre la République »³⁵¹ et, ainsi, s'il « établissait une monarchie, une monarchie héréditaire, – ce qui suppose l'immutabilité, – le suffrage universel se suiciderait et perdrait, par cela même sa raison d'être. La souveraineté d'aujourd'hui détruirait la souveraineté de demain »³⁵². Selon cette opinion, la République est au-dessus du suffrage universel, le problème n'est donc nullement que les élections du 8 février aient envoyé à l'Assemblée des députés dotés d'un mandat trop imprécis pour la constituer mais qu'elles n'aient pas permis de désigner les « bons » députés pour rédiger une constitution républicaine³⁵³. Dès lors que la monarchie se révèle impossible et qu'une entente se profile avec certains députés proches du Centre droit en juin 1874³⁵⁴, les radicaux abandonnent du reste cet argument de l'incompétence constituante de l'Assemblée du fait du mandat conféré à ses membres, prouvant qu'il n'est que tactique.

Le second argument utilisé pour appeler à la dissolution de l'Assemblée ne porte plus sur sa compétence mais sur sa représentativité, donc sur sa légitimité à pouvoir « constituer » conformément aux vœux de la nation. Plus fort politiquement que l'approche théorique bancaire précédemment décrite, il est davantage mis en avant³⁵⁵ mais se révèle juridiquement inopérant. Il s'agit, pour les républicains radicaux, de souligner l'implantation croissante de la République en France du fait de leurs bons résultats aux élections partielles complémentaires (ce qui est

République : « Ces choses-là se font par des révolutions, non par les scrutins de quelques hommes » (*ibid.* p.38). Une telle position est cependant très minoritaire au sein de l'Assemblée de 1871.

³⁵¹ JO du 22 février 1871, p.110.

³⁵² *Ibid.*

³⁵³ C'est ce que sous-entend le député de la Gauche républicaine Lamy le 30 août 1871 : « supposant que vous-avez reçu le mandat de constituer [ce-dont il doute] je vous dis : vous avez le droit mais vous ne pouvez pas l'exercer. La composition de l'Assemblée vous interdit l'exercice de ce droit. (Exclamations) » (JO du 31 août 1871, p.3097). Le député, fervent partisan de la dissolution, publie en 1872 un plaidoyer détaillé en faveur de la dissolution qui développe les différents arguments théoriques et contextuels qui la rendraient nécessaire (LAMY Étienne, *L'Assemblée nationale et la dissolution*, Paris, E. Dentu, 1872).

³⁵⁴ Voir par exemple HANOTAUX, *La Présidence du Maréchal de Mac Mahon – La Constitution de 1875*, *op. cit.*, p.19-20.

³⁵⁵ Dans une brochure de septembre 1871, Liévin, le rédacteur du journal républicain bordelais *Le Mouvement* préconise la dissolution à la lumière du scrutin du 2 juillet dont les résultats le rassurent (LIÉVIN Louis, *La dissolution de l'Assemblée nationale*, Bordeaux, Imprimerie centrale A. De Lanefranque, sept. 1871) Il explique qu'avant les élections du 2 juillet 1871, la « défaite de la République paraissait certaine ; les crimes des insurgés de Paris avait été habilement exploités, et on se flattait d'avoir définitivement dans les esprits opéré la confusion si ardemment recherchée entre le désordre et la démocratie, entre le gouvernement national et la démagogie despotique et sanguinaire » (*ibid.* p.I). Son journal organise du reste une pétition pour demander la dissolution comme *Le Progrès* de Lyon (*ibid.* p.42-46). Un ouvrage préfacé par Louis Blanc et publié en 1874 s'attache dans le même sens à souligner – résultats électoraux à l'appui – que la légitimité est républicaine, quand bien même la majorité parlementaire demeure monarchiste (SALLES Henri, *L'avènement de la République affirmé par les chiffres ou l'Assemblée nationale de 1871 devant le suffrage universel*, Paris, Le Chevalier, 1874).

incontestable). La proposition de dissolution Quinet explique par exemple que les élections complémentaires du 2 juillet 1871 montrent « la volonté du pays de retenir l'exercice de son pouvoir souverain »³⁵⁶, donc de ne pas changer de régime. Lors d'un discours prononcé à Saint Quentin en novembre 1871, Gambetta considère que l'examen des scrutins précédents (législatives partielles de juillet et élection des Conseils généraux en octobre) « démontre que la volonté du pays, c'est de fonder la République »³⁵⁷. Dans le même sens, en mars 1874, le député de l'Union républicaine Henri Brisson qui dépose une proposition de loi appelant au renouvellement intégral de l'Assemblée le 28 juin 1874³⁵⁸ insiste à nouveau sur les résultats des élections (alors qu'il ne dit plus rien de la question de l'éventuelle limitation du mandat des députés) : « depuis le changement de gouvernement opéré le 24 mai 1873, la France républicaine a continué de manifester ses sentiments avec une intensité croissante ; [...] ces manifestations répétées et persistantes de la volonté nationale, loin d'autoriser les partis mécontents des résultats électoraux à porter atteinte au suffrage universel, rappellent, au contraire, à l'Assemblée nationale la loi de tous les pays libres et l'invitent à rendre la parole à ses commettants par voie d'élections générales ; que cet appel est le seul moyen de mettre un terme au désaccord existant entre l'Assemblée et le pays »³⁵⁹. Cet argument, quoique très puissant politiquement ne peut avoir de conséquences juridiques sur l'Assemblée de 1871 : à partir du moment où cette dernière se reconnaît comme titulaire du pouvoir constituant ou plus généralement comme seule dépositaire de la souveraineté nationale, le principe de majorité ne peut valoir qu'en son sein. La fiction juridique impose de reconnaître que les majorités qui se dégagent pour le vote de telle ou telle loi représentent la volonté de la majorité des citoyens. Le principe même de la représentation implique donc d'écarter cet argument, quelle que soit sa véracité sociale. Le souci d'une meilleure représentativité motive du reste également plusieurs propositions de renouvellement partiel ou progressif des membres de l'Assemblée nationale de 1871 déposées par des républicains radicaux³⁶⁰. Se voulant plus conciliantes que les appels à la dissolution, certaines

³⁵⁶ JO du 31 août 1871, p.3653

³⁵⁷ GAMBETTA, *Discours et plaidoyers politiques*, op. cit., II p.183.

³⁵⁸ Séance du 23 mars 1874 (JO du 2 mai 1874, Annexe n°2330, p.3054-3055). Les 89 signataires sont principalement membres de l'Union républicaine (dont Gambetta, Blanc, Naquet, Schoelcher, Challemel-Lacour...) renforcés par certains députés de la Gauche républicaine (Taxile Delord, Laflize, Tarbelet, Reymond [Loire], Dufay...).

³⁵⁹ *Ibid.* p.3055. Il est précisé que 170 élections partielles ont eu lieu depuis le 8 février 1871 dans 67 départements.

³⁶⁰ Proposition Denfert-Rochereau (Union républicaine), Humbert, Lévêque et Varroy (Gauche républicaine) du 11 septembre 1871 concernant le renouvellement par cinquième de l'Assemblée, qui est également déclarée permanente (JO du 24 octobre 1871, Annexe n°629, p.4131-4132) ; amendement Goblet du 19 novembre 1873 : « Aucun changement ne sera apporté à l'organisation des pouvoirs publics avant qu'il n'ait été procédé au remplacement des députés démissionnaires ou décédés », Le député annonce y renoncer devant le constat de l'impatience de l'Assemblée à conclure le débat sur le Septennat (JO du 20 novembre 1873, p.7066) ; disposition additionnelle George (Union républicaine) du même jour tendant au renouvellement du tiers de l'Assemblée avant la discussion des lois constitutionnelles, par esprit de « conciliation » dit-il, et bien qu'il ne se fasse « aucun doute sur le sort qui lui est réservé » : « L'Assemblée nationale ne passera à la discussion des lois constitutionnelles qu'après qu'il aura été procédé au remplacement du tiers de ses membres. La désignation des membres sortants se fera par voie de tirage au sort, par

d'entre elles émanent même de membres du Centre gauche³⁶¹. Elles ne rencontrent toutefois pas davantage de succès.

Il convient enfin de noter qu'à compter de 1873, les républicains radicaux ne sont plus seuls à demander la dissolution de l'Assemblée de 1871. Ils sont en effet rejoints par certains membres du Centre gauche³⁶² : le 3 avril 1873 avec une proposition du député Marcel Barthe³⁶³ et surtout le 23 juillet 1874 par le député de Maleville qui dépose une proposition comptant plus de 200 signataires, mêlant membres de l'Union républicaine (Louis Blanc, Quinet), de la Gauche républicaine (Jules Simon) et du Centre gauche (Laboulaye, Thiers)³⁶⁴. Dans les deux cas, les fondements de la demande ne sont toutefois ni l'incompétence de l'Assemblée à constituer, ni son absence de légitimité à le faire mais son impuissance causée par la division des « partis » en son sein³⁶⁵. Les deux propositions suivent de près deux décisions de l'Assemblée qui prolongent le provisoire, le vote de la loi du 13 mars 1873 et le rejet de la proposition Casimir Périer visant à poser les bases de la rédaction des lois constitutionnelles, le 23 juillet 1874. Il s'agit pour les républicains de toutes tendances de constater pragmatiquement l'impossibilité d'écrire une constitution qui puisse réunir une majorité, pas de remettre en cause la compétence ou la représentativité de l'Assemblée. L'argument est à ce titre plus difficilement contestable, en particulier en juillet 1874 alors que la commission des Trente s'est – vainement – focalisée sur la loi électorale et retarde l'examen des lois constitutionnelles. Il reçoit du reste un écho plus favorable puisque la prise en considération de la proposition de Maleville est demandée par la commission d'initiative³⁶⁶ et que l'Assemblée consacre la majeure partie de sa séance du 29 juillet 1874 à en débattre de manière animée³⁶⁷, avant

département, dans les huit jours qui suivront le vote de la présente loi. L'élection aura lieu le troisième dimanche qui suivra cette opération » (*ibid.* p.7086). Son amendement est en effet rejeté (*ibid.* p.7087).

³⁶¹ Proposition Guibal du 11 septembre 1871 tendant au renouvellement partiel de l'Assemblée nationale, par moitié tous les deux ans (*JO* du 23 octobre 1871, Annexe n°633, p.4118-4119) ; proposition Destremx du 10 février 1872 « tendant à donner de la force et de la stabilité au pouvoir, et à mettre le pays à l'abri des crises gouvernementales » (*JO* du 24 février 1872, Annexe n°887, p.1331), qui envisage en outre la mise à l'écart du Président de l'Assemblée et la création d'une commission constitutionnelle de 45 membres (**Annexe IV. 12**).

³⁶² Et par des bonapartistes (*cf. Chap. 3*).

³⁶³ Proposition de loi ayant pour objet la « dissolution de l'Assemblée, et des élections pour une nouvelle représentation nationale, dans les deux mois qui suivront l'évacuation du territoire » (*JO* du 19 avril 1873, Annexe n°1765, p.2670).

³⁶⁴ *JO* du 12 août 1874, Annexe n°2583, p.5786.

³⁶⁵ Le très court exposé des motifs constate que la « division des partis » empêche « l'organisation des pouvoirs publics » et la « constitution définitive du Gouvernement » (*ibid.*).

³⁶⁶ Séance du 27 juillet 1874 (*JO* du 28 juillet 1874, p.5304-5307). La discussion porte également sur une proposition de dissolution déposée par le député bonapartiste Raoul Duval dont une autre commission d'initiative demande également la prise en considération.

³⁶⁷ Leurent (Centre droit) fait un long exposé économique pour indiquer les dangers d'une instabilité politique sur le commerce et l'industrie qui repartent et demande un simple ajournement de l'Assemblée à décembre – ce qui avait été décidé le 24 juillet – (*JO* du 30 juillet 1874, p.5363-5366). Max Richard, pour le Centre gauche, veut au contraire que l'Assemblée fixe une date à la fin de ses travaux en indiquant ne pas partager le sentiment économique de Leurent (*ibid.* p.5366) Après que Raoul Duval a longuement développé sa proposition, le monarchiste Depyre vient répondre que l'ensemble des demandes sont motivées par un esprit partisan, accusant celle de Maleville d'être une formule « ou la République ou la dissolution ! » (ce que plusieurs républicains approuvent) (*ibid.* p.5371). L'orateur poursuit son exposé en assurant de façon assez agressive que la majorité monarchiste ne refuse pas d'examiner les lois constitutionnelles

finalement de la repousser par 375 voix contre 332³⁶⁸. Une ultime proposition de dissolution anticipée d'origine radicale, déposée par Brisson le 12 février 1875 après le rejet du passage à la troisième délibération de la loi constitutionnelle sur le Sénat, reprend encore l'argument de l'impuissance constituante invoqué par les propositions du Centre gauche : restant muet sur l'incompétence ou l'illégitimité de l'Assemblée, Brisson veut convoquer les électeurs le premier dimanche du mois d'avril 1875 afin d'élire une nouvelle assemblée, l'actuelle « venant d'échouer » à constituer³⁶⁹.

Au total, il apparaît que la négation de la compétence constituante de l'Assemblée de 1871 et la critique de sa représentativité par les républicains radicaux ne sont que contextuelles. Dès lors que le Centre gauche demande également la dissolution de l'Assemblée, ils se « rallient » à son argumentaire utilitariste sur l'impuissance à constituer. Le problème n'est donc pas que l'Assemblée n'ait pas le pouvoir de le faire, ni qu'elle soit une émanation infidèle de volonté de la Nation pour le faire mais qu'elle ne réussisse pas à le faire (parce qu'aucune majorité en son sein ne veut le faire jusqu'en janvier 1875). De la même manière qu'ils rejoignent le Centre gauche concernant la dissolution, les radicaux se rallient finalement aux lois constitutionnelles de 1875, largement influencées par ce dernier.

2) Le ralliement aux lois constitutionnelles de 1875

Les radicaux vont adopter durant le processus d'écriture constitutionnelle entre 1871 et 1875 une attitude à la fois discrète et défensive en adéquation avec leur contestation initiale de la légitimité de l'Assemblée à constituer. Tout au plus peut-on trouver dans les débats certaines propositions ou amendements qui visent à reconnaître ou à proclamer la République, sans toutefois envisager une organisation institutionnelle précise³⁷⁰. Le plus souvent, les interventions des radicaux se limitent à défendre la République, ou certains principes qui y sont associés (le suffrage universel en particulier), des maux dont les conservateurs les accusent et à dénoncer les dispositifs institutionnels ambigus examinés par l'Assemblée en lieu et place d'une constitution. Le long

(*ibid.* p.5372-5374) Finalement, Chabaud-Latour, alors ministre de l'intérieur, vient s'opposer à la dissolution mais « demande la discussion immédiate des lois constitutionnelles » (*ibid.* p.5374).

³⁶⁸ *Ibid.* p.5375. Raoul Duval retire alors la sienne.

³⁶⁹ *JO* du 13 février 1875, p.1178. Dans une brochure publiée début 1875, Turquet, un autre membre de l'Union républicaine, suppose l'échec à venir de la rédaction et propose, cas échéant, l'élection d'un Congrès spécialement chargé de voter une constitution pour juin 1875 (TURQUET Edmond, *Solution constitutionnelle, Le congrès de constitution*, Paris, Librairie Germer Baillière, 1875).

³⁷⁰ Proposition Tarbelet du 9 mai 1871 (**Annexe V. 1**) ; proposition Peyrat du 16 mai 1871 (**Annexe V. 2**) ; amendement Jules Simon du 13 novembre 1873 (**Annexe V. 10**).

discours devant l'hémicycle du membre de la Gauche républicaine Étienne Lamy le 30 août 1871 en témoigne. Contestant la proposition issue des travaux de la commission, le député s'étonne de l'attitude contradictoire des différents « partis » : « J'entends exclusivement parler d'un pouvoir constituant que vous exercerez peut-être dans un, deux ou trois ans, et je n'entends rien dire de l'organisation et de la vie d'un pouvoir exécutif que vous devez voter dans une heure. Je m'étonne qu'une proposition ait été faite par le centre gauche, que cette proposition soit modifiée et que le centre gauche se taise ; je m'étonne que la droite ait déclaré, à plusieurs reprises, toute modification à l'organisme actuel mauvaise, et que cependant elle soit prête à la voter. (Interruptions diverses) »³⁷¹. L'orateur explique ensuite que la recherche d'un affermissement du régime ne peut passer par une simple modification du titre du Chef du pouvoir exécutif³⁷², avant de poursuivre sur la nécessité de se déterminer plus nettement sur la forme du gouvernement :

« [Le Pacte de Bordeaux est] incompréhensible en logique ou inexécutable en pratique. Messieurs, qu'est-ce que la constitution, le gouvernement, la monarchie ou la république, ces choses que tient en suspens le pacte de Bordeaux ? C'est ou l'organisation d'une société entière, ou simplement l'organisation du pouvoir exécutif. Si vous pensez que la monarchie et la république soient deux formes de société ; que chacune crée chez un peuple une vie différente et la reflète dans toutes les lois, il est évident que vous devez dire, avant tout, si vous travaillez à une société monarchique ou à une société républicaine. Faute d'exprimer sur ce point votre volonté, votre œuvre de réorganisation, hasardeuse et confuse, monarchique par une loi, républicaine par l'autre, sera mauvaise par toutes. Le pacte de Bordeaux n'est alors pas compréhensible. Pensez-vous, au contraire, que la monarchie diffère seulement de la république par la forme du pouvoir exécutif, et que les mêmes lois soient bonnes sous l'un ou l'autre régime, il devient alors compréhensible, mais n'est pas réalisable en pratique. Oui, s'il est des hommes pouvant affirmer que la réorganisation seule les occupe, qu'ils ont fermé non-seulement la tribune mais leur cœur à leurs préférences

³⁷¹ JO du 31 août 1871, p.3095.

³⁷² « Messieurs, en présence de cette popularité de M. Thiers, on a cru que l'instabilité de son pouvoir était la plus anxieuse des préoccupations publiques, que sa retraite serait un deuil, qu'une durée dans son pouvoir suffirait à assoir les intérêts et établirait la sécurité. Eh bien, il importe de pousser plus loin et de se demander pourquoi le pays est attaché à M. Thiers ; car il importe que le remède apporté soit conforme aux intentions réelles du pays. [...] Quand le pays acclame un homme, ce n'est pas pour l'honorer, c'est pour s'en servir ; quand il veut l'élever, ce n'est pas sur une statue immobile, c'est sur les milles bras d'une passion publique, que cet homme doit satisfaire ; quand il réclame de la stabilité, il entend assurer, non une personne, mais une politique. [...] si le pays veut un changement de politique et l'affermissement de la République, toute modification dans le pouvoir exécutif est insuffisante pour y conduire ». Selon lui, comme « [l']Assemblée demeure souveraine » et que la proposition de la commission ne propose qu'un changement de titre du Chef de l'exécutif, il aurait fallu, pour être efficace, donner à Thiers « non un titre, mais une autorité nouvelle [...], un moyen de gouverner sans l'Assemblée, malgré l'Assemblée. Alors, messieurs, la mesure cesserait d'être inefficace pour devenir criminelle, car elle installerait un pouvoir personnel [...] Ainsi, la réforme à nos maux, une réforme cherchée dans le pouvoir exécutif est ou insuffisante ou dangereuse. Nous sommes donc conduits à la chercher dans une modification du pouvoir législatif » (*ibid.* p.3096).

constitutionnelles, [...] que ceux-là se lèvent, ils peuvent être les agents d'une telle œuvre !
Mais, messieurs, combien sont-ils ? »³⁷³

En 1871, Lamy a très probablement raison : la plupart des monarchistes espère surtout se donner du temps pour déterminer le régime, la restauration semblant encore envisageable. En adoptant la loi Rivet, il s'agit davantage pour eux de faire patienter que de réorganiser sérieusement. Il convient cependant de noter que les républicains qui partagent le point de vue de Lamy au sein de l'Assemblée vont changer d'attitude et se montrer plus souples à partir de 1874 : ils adhèrent juridiquement (puisqu'ils acceptent de les adopter) aux lois constitutionnelles dont la structure s'inspire pourtant largement des canons orléanistes et libéraux. De la même manière, l'intervention de Gambetta le 28 février 1873 lors de la discussion générale sur la loi du 13 mars 1873 dénonce le rapport de la commission qui lui semble hybride et ambigu, ainsi que l'attitude de presque tous les partis qui manque de clarté³⁷⁴ : « Tout le monde dans les couloirs, dans les conversations, dans les journaux multiplie les critiques, dénonce les lacunes, les vices et les périls d'une telle proposition. Et ici au contraire, tout le monde paraît résigné à se laisser aller à la dérive jusqu'à la votation définitive du projet de loi »³⁷⁵ explique-t-il. Encore une fois, en 1875, alors que les choses sont assez semblables, ni les monarchistes ni les républicains n'étant très satisfaits des lois constitutionnelles, les radicaux restent silencieux et se rallient à la majorité qui permet leur adoption.

Les prises de position critiques des radicaux se poursuivent lors des discussions sur le projet de loi électorale concocté par les Trente, début juin 1874. Plusieurs d'entre eux viennent longuement prendre la parole car il s'agit pour eux de défendre le principe du suffrage universel menacé par le projet, c'est-à-dire l'un des fondements de l'ordre constitutionnel qui ne doit en aucun cas être remis en cause à leurs yeux³⁷⁶. Henri Brisson demande ainsi la question préalable, car « il n'y a pas lieu de délibérer pour vous, mandataires du suffrage universel, sur un projet de mutilation du suffrage universel » ce qui créerait le risque de « jeter le peuple dans la voie révolutionnaire ou dans

³⁷³ *Ibid.* Selon l'orateur, si Thiers a refusé une organisation définitive à Bordeaux, c'est qu'aucun Gouvernement n'aurait pu être fondé : « On aurait mis aux voix le Gouvernement ; la majorité aurait voté contre la République ; soit. Mais on ne fait pas une monarchie avec des négations » (*ibid.* p.3096) L'orateur demande donc la dissolution dans un bref délai (*ibid.* p.3097)

³⁷⁴ JO du 1^{er} mars 1873, p.1440-1445.

³⁷⁵ *Ibid.* p.1441. Il poursuit en expliquant qu'« il n'est pas possible que ceux qui ne voulaient pas du Message [de Thiers le 13 novembre 1872] puissent voter ce projet qui serait, au dire de certains de ses partisans, la réalisation de la politique du Message » (*ibid.*), projet « où chacun triomphe et où chacun se croit pris, œuvre qui, comme on l'a remarqué, semble une protection pour chaque parti en même temps qu'elle leur apparaît comme une chausse-trappe et un piège » (*ibid.* p.1442). Gambetta proteste ensuite contre la création annoncée d'une seconde Chambre et contre le pouvoir constituant que l'Assemblée se réserve, ou plutôt s'attribue en fait car selon lui, elle l'utilise déjà : « vous ne pouvez pas constituer et retenir le pouvoir constituant » (*ibid.* p.1442-1443). Il réclame par conséquent la dissolution (*ibid.* p.1443-1444).

³⁷⁶ Comme l'affirme le député de l'Union républicaine Édouard Millaud dans une brochure de 1873, « République et suffrage universel sont les deux termes d'une même proposition » (MILLAUD Édouard, *Le suffrage universel*, Paris, Société d'instruction républicaine, Armand Le Chevalier et Ernest Leroux, 1873, p.30).

la voie plébiscitaire»³⁷⁷. L'argument, qui déclenche de vifs échanges³⁷⁸, est particulièrement intéressant : un républicain radical, assimilé par les monarchistes à un révolutionnaire, vient justement mettre en garde contre le danger que le projet de loi ne donne des armes aux révolutionnaires. D'une certaine manière, il s'agit de souligner que les radicaux, qui ne demandent que le maintien d'une institution existante, sont les véritables conservateurs. Deux jours plus tard, Louis Blanc vient dans le même sens longuement développer l'idée que le projet de la commission supprime le suffrage universel (les conservateurs prétendent seulement l'encadrer), en imposant de très sévères restrictions d'âge, de domicile ou encore d'éligibilité alors même qu'il constitue un instrument efficace d'ordre³⁷⁹. De même Ledru-Rollin et Gambetta prononcent de longs discours contre le projet³⁸⁰. S'il n'est pas possible de connaître précisément l'effet de ces mises en garde sur les autres membres de l'Assemblée, force est de constater que la loi électorale finalement adoptée le 30 novembre 1875 ne remet aucunement en cause l'idée d'universalité du vote. Cet épisode constitue du reste l'ultime manifestation poussée des radicaux sur les questions constitutionnelles. À compter de l'examen de la proposition Casimir Perier en juillet 1874, ils disparaissent presque des débats. Ayant accepté l'idée de voter des lois constitutionnelles qu'ils réprouvent globalement, ils demeurent généralement discrets et retiennent alors leurs critiques.

Il convient cependant de noter que quelques républicains radicaux vont adopter une attitude assez différente de celle de leurs collègues vis-à-vis du processus d'écriture, en particulier au moment où celui-ci se finalise début 1875. Ne se limitant pas à critiquer les dispositifs adoptés, puis ne se satisfaisant pas d'une approche tactique et globalement passive, Louis Blanc et Alfred Naquet en particulier défendent ainsi leurs idées sur l'organisation des pouvoirs, pour certaines assez originales voire « avant-gardistes ». Lors de la discussion de la loi du 13 mars 1873, Louis Blanc vient ainsi s'opposer à l'article qui prévoit la création d'une seconde chambre en demandant plutôt l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité des lois : « pour tenir en échec le despotisme d'une Assemblée unique, despotisme, je le reconnais, très redoutable, le meilleur moyen serait celui qui consisterait à réprimer ses excès sans éveiller sa jalousie, sans irriter son orgueil... (Légère rumeur) ... celui qui résulterait, comme cela se pratique aux États-Unis, du droit donné au pouvoir judiciaire d'annuler les lois inconstitutionnelles, sans bruit, sans éclat, sans provocation et fur et à mesure de leur application à des cas particuliers. (Interruptions diverses.) »³⁸¹. Quoiqu'il ne développe pas davantage cette idée, ni qu'il ne la formalise par un amendement, Louis Blanc se fait l'avocat de la

³⁷⁷ Séance du 2 juin 1874 (*JO* du 3 juin 1874, p.3702).

³⁷⁸ *Ibid.*

³⁷⁹ Séance du 4 juin 1874 (*JO* du 5 juin 1874, p.3757-3760).

³⁸⁰ Ledru-Rollin le 3 juin (*JO* du 4 juin 1874, p.3738-3741), Gambetta le 4 (*JO* du 5 juin 1874, p.3762-3764).

³⁸¹ Séance du 11 mars 1873 (*JO* du 12 mars 1873, p.1707).

suprématie de la norme constitutionnelle via un contrôle qu'il semble vouloir *a posteriori* et par voie d'exception de la validité des lois à la constitution.

La primauté de la norme constitutionnelle est également l'enjeu de l'article additionnel déposé par Naquet le 13 mars 1873. Le député propose que les « dispositions de l'art. 1^{er} de la présente loi, en ce qui concerne la loi électorale et la création d'une seconde Chambre, ne deviendront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par l'Assemblée nationale qui succédera à l'Assemblée actuelle »³⁸². Si son argumentaire porte largement sur le refus de certains aspects de l'organisation institutionnelle en discussion³⁸³, le député souligne néanmoins que le but de son article est bien de créer une procédure spécifique d'adoption pour certaines lois fondamentales³⁸⁴. Il s'agit de préserver la souveraineté du peuple sans pour autant le consulter directement par voie référendaire, en raison de l'usage des plébiscites sous l'Empire³⁸⁵. Naquet change toutefois d'avis lors des débats sur le Septennat – où il est du reste le seul orateur de l'Union républicaine à intervenir. Défendant un amendement déposé par son collègue Turquet, il indique toutefois prendre la parole en son seul nom personnel et propose de recourir à l'appel au peuple, en expliquant qu'il se fonde sur des arguments différents des bonapartistes qui le veulent également³⁸⁶. Lors des discussions sur les lois constitutionnelles en janvier 1875, il réitère à nouveau cette proposition dans le cadre d'un amendement plus large qui trace les grandes lignes d'une organisation constitutionnelle³⁸⁷. Selon lui, la ratification populaire des lois constitutionnelles est indispensable : il explique que l'« empire, en abusant de l'appel au peuple, a, – permettez-moi ce mot, – corrompu et sali l'action du suffrage direct des électeurs » mais ce n'est pas une raison pour ne pas utiliser ce droit car il avait « corrompu aussi les élections générales et nous ne renonçons pas au régime parlementaire parce qu'il en avait fait une comédie »³⁸⁸.

³⁸² *JO* du 14 mars 1873, p.1757.

³⁸³ Une seconde chambre serait inapplicable en France car les chambres hautes obéissent toujours « soit au principe monarchique, soit au principe aristocratique, soit au principe fédéral » ou, pour certains de ses partisans, elles constitueraient un « pouvoir départageant » entre l'exécutif et chambre basse dont Naquet ne veut pas. Il récuse également l'idée d'un chef de l'exécutif irresponsable, militant simplement pour la responsabilité gouvernementale qui ne crée « pas de conflit » (*ibid.* p.1757-1758).

³⁸⁴ « Il faut que, pour certaines lois fondamentales, le suffrage universel se soumette à la formalité des deux délibérations, [...] il faut que toute loi constitutionnelle, après avoir été élaborée par une Assemblée, soit sanctionnée par la nation » (*ibid.* p.1758).

³⁸⁵ *Ibid.*

³⁸⁶ Séance du 19 novembre 1873 (*JO* du 20 novembre 1873, p.7071). Bien qu'il préfère la consultation du pays par les élections (donc une dissolution), il justifie l'usage du plébiscite tout en réprouvant fermement l'usage qui en a été fait par l'Empire : selon lui « le suffrage universel et la République ne font qu'un » (*ibid.*).

³⁸⁷ « Art. 3. – Les modifications à la présente loi constitutionnelle et à la loi électorale ne pourront être faites que par une Assemblée de révision convoquée spécialement à cet effet. Comme la présente loi, elles devront, avant d'être promulguées, être soumises par oui ou par non à la ratification du suffrage universel » (*JO* du 29 janvier 1875, p.765-766). Les Trente refusent de prendre l'amendement sans même le discuter (81^e séance, mardi 26 janvier 1875, C II 612-614).

³⁸⁸ *JO* du 29 janvier 1875, p.768.

Outre une procédure spéciale d'adoption des lois constitutionnelles, cet amendement du 28 janvier, qui est du reste la seule véritable proposition complète d'origine radicale sur les institutions en débat³⁸⁹, envisage par ailleurs une Assemblée unique renouvelée tous les 2 ans au suffrage universel, et à compter du 20 novembre 1880 (l'échéance du Septennat qu'il respecte donc) un exécutif confié à un Président du Conseil sans portefeuille, responsable devant la Chambre³⁹⁰. Selon lui, le régime a chuté en 1791 et en 1848 non car il n'y avait qu'une seule chambre, mais parce que la constitution portait un « germe de mort » qui aurait été l'indépendance du pouvoir exécutif³⁹¹. L'orateur concède alors reprendre la proposition Grévy de 1848³⁹² et nie la pertinence des exemples suisse et américain souvent utilisés pour défendre l'existence d'un Sénat³⁹³. Pour améliorer la qualité des lois, il préconise qu'elles soient plutôt soumises au Conseil d'État³⁹⁴. Il indique enfin préférer la responsabilité présidentielle à la responsabilité ministérielle car cette dernière « a entraîné trop souvent, soit en Angleterre, soit en France, des discussions stériles et des compétitions de portefeuille qui n'ont profité qu'à des ambitions personnelles et jamais au pays »³⁹⁵. Quoique très sommaire, cette proposition reprend à son compte l'idéal du républicanisme « classique », c'est-à-dire un pur régime conventionnel. En 1875, une telle hypothèse est tout à fait inenvisageable, la plupart des républicains admettant l'idée d'une Seconde chambre et ceux du Centre gauche refusant résolument un exécutif complètement subordonné.

La suite des débats sur les lois constitutionnelles ne recèle pas beaucoup plus d'interventions notables d'origine radicale³⁹⁶. Si l'adoption de l'amendement Duprat le 11 février 1875, qui prévoit

³⁸⁹ Une proposition Eymard-Duvernay du 5 février 1873 comportant un projet de constitution (curieusement rédigé) doit également être signalée (*Annexe V. 6*). Ce texte n'est cependant jamais défendu et ne semble même pas avoir été examiné.

³⁹⁰ « Art. 1^{er}. – Le pouvoir législatif s'exerce par une Assemblée unique composée du nombre de députés qui a été fixé par la Constitution de 1848, défalcation faite de ceux qui appartenaient aux départements cédés à l'Allemagne. Les députés sont élus par le suffrage universel, d'après les prescriptions de la loi électorale politique actuelle. La Chambre est élue pour deux ans, et se renouvelle intégralement à l'expiration de cette période. Art. 2. – A partir du 20 novembre 1880, le pouvoir exécutif est confié à un président du conseil sans portefeuille, responsable devant la Chambre, élu et révocable par elle, et qui prend le titre de Président de la République. Les ministres ne sont responsables de leurs actes que vis-à-vis du Président ; ils ne peuvent point faire partie de la Chambre. (*Annexe V. 20*) Les Trente refusent de prendre l'amendement en considération sans même le discuter (81^e séance, mardi 26 janvier 1875, C II 612-614).

³⁹¹ *JO* du 29 janvier 1875, p.766.

³⁹² Lors des débats constitutionnels devant l'Assemblée, le 6 octobre 1848, Jules Grévy avait déposé un amendement pour s'opposer à l'élection du Président de la République (titre qu'il ne retenait même pas) au suffrage universel direct : « Le chef du pouvoir exécutif est élu par l'Assemblée : il prend le titre de président du conseil des ministres. Il est élu pour un temps illimité. Il est toujours révocable. Il nomme et révoque les ministres ». Grévy considérait ainsi (non sans une certaine préséance) que l'élection populaire du Président pouvait créer « un pouvoir plus considérable encore que celui du dernier roi, plus dangereux par la limitation même de sa durée, pouvoir qui sera pour le despotisme un marchepied, et qui sera dans la République, un germe de destruction » (cité par SAUSSE, *Écrire la Constitution républicaine...*, *op. cit.*, p.212).

³⁹³ Car il s'agit d'États fédéraux : « la France, en ce moment, ne copie personne » ajoute-t-il (*JO* du 29 janvier 1875, p.766).

³⁹⁴ *Ibid.* p.767.

³⁹⁵ *Ibid.* p.768.

³⁹⁶ Le « chef » des radicaux, Gambetta, n'intervient ainsi que deux fois durant la « phase active » de la rédaction des trois lois constitutionnelles : le 3 février 1875 à propos de la procédure de révision, annonçant un éventuel amendement

l'élection intégrale des sénateurs au suffrage universel direct, influence grandement la rédaction de la loi constitutionnelle sur le Sénat, il convient de noter qu'il s'agit déjà d'un amendement de compromis (il marque l'acceptation de la seconde chambre) et qu'il est adopté grâce au renfort des ultras légitimistes qui avaient pour but de faire échouer le processus d'écriture. Si, lors de la première lecture de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, Louis Blanc et Madier de Montjau viennent encore vivement contester les pouvoirs conférés au Président de la République, ils sont alors très isolés dans une Assemblée pressée de finir son œuvre constituante et ne proposent de surcroît rien pour conformer le texte en discussion à leurs vues³⁹⁷.

Au total, mises à part les interventions de quelques « irréductibles », il est possible de conclure que les républicains dits radicaux de l'Assemblée nationale de 1871 adoptent une attitude d'opposition tactique et modérée au processus constituant, en particulier durant la « phase active » de l'écriture, malgré leurs nombreuses réserves vis-à-vis de la légitimité de l'Assemblée et des dispositifs institutionnels et puis constitutionnels qu'elle adopte. Leurs propositions sont peu nombreuses et concernent surtout l'élection d'une nouvelle assemblée qui leur serait plus favorable. Dès 1871, Gambetta indique clairement la ligne de conduite des radicaux, qui ne peut être la même que sous l'Empire : « l'opposition, sous le gouvernement républicain, change de caractère et modifie sa nature et ses plans de conduite ; elle doit presser et contrôler, et non détruire. [...] nous avons, aujourd'hui qu'il s'agit de développer l'application de nos principes, le devoir d'être aussi froids, aussi patients, aussi mesurés, aussi habiles, que nous avons été enthousiastes, véhéments, alors qu'il s'agissait de repousser dans le néant les contrefaçons du Bas-Empire »³⁹⁸. *In fine*, tant que le régime

qu'il ne déposera en fait jamais (*JO* du 4 février 1875, p.934-935), puis le 12 février 1875 pour souligner l'absence d'esprit de conciliation de la droite en comparaison de celui des radicaux (*JO* du 13 février 1875, p.1182-1183).

³⁹⁷ Lors de la séance du 21 juin 1875, Louis Blanc explique que « [l]a nation, messieurs, dans une république, étant le souverain, la loi étant l'expression de sa volonté, les législateurs étant ses mandataires, toute atteinte portée au pouvoir législatif est une atteinte portée à la souveraineté même de la nation », sinon « autant vaudrait dire qu'il est dans la nature des choses que, dans le corps humain, le bras domine la tête » (*JO* du 22 juin 1875, p.4505). Le Président serait alors « un roi sans l'hérédité (Nouvelles interruption à droite), différence qui n'est pas, pratiquement parlant, bien notable, dans un pays où il n'y a pas eu, depuis un siècle, un empereur, pas un roi, qui ait laissé le trône à son fils » (*ibid.* p.4506). S'il convient selon lui que les républicains dussent se montrer « un parti pratique » pour rallier le plus de partisans possibles, il ne faut pas que la République puisse « compromettre son principe » ce faisant (*ibid.* p.4507). Le Président de séance signale que le tour de parole devrait revenir à un partisan du projet en discussion mais comme aucun ne s'est inscrit (!), il donne la parole à Madier de Montjau qui développe également son hostilité aux pouvoirs conférés au Président et vient affirmer ne pas vouloir « finir de constituer cette République qui serait bien, en effet, la meilleure des monarchies » (*ibid.* p.4508). Marcou intervient avec des arguments semblables le 7 juillet 1875 lors de la seconde lecture (*JO* du 8 juillet 1875, p.5071-5074).

³⁹⁸ Réunion des délégués républicains de Gironde, Bordeaux, 26 juin 1871 (GAMBETTA, *Discours...*, *op. cit.*, II, p.19). Il insiste de nouveau sur ce point plus loin dans son intervention : « Je voudrais [...] que notre opposition fût une opposition de gouvernement ; je ne voudrais n'y apporter d'autre préoccupation que celle de faire le bien ou de forcer les autres à le faire ; car je connais une passion plus vive que celle d'exercer le pouvoir : c'est de surveiller avec équité, avec fermeté, avec bon sens, un pouvoir loyal, et, sous la simple pression des idées et de l'esprit public, de voir accomplir par d'autres mains que les siennes les réformes les plus éclatantes » (*ibid.* p.31). Dans le même sens, il est possible de citer la transcription d'une conférence donnée à plusieurs reprises par Barni, qui se fait élire à l'Assemblée en juin 1872, en juillet et août 1871 : « c'est aux conservateurs intelligents à donner ici l'exemple en se ralliant franchement, sans arrière-pensée, à la République, et en faisant qu'elle devienne réellement ce qu'elle doit être, l'œuvre de tous au lieu de

demeure républicain, Gambetta et l'extrême gauche qui le suit prescrivent le strict maintien dans la légalité. Il « laisse la main » aux républicains plus modérés de la Gauche républicaine (les frères Grévy, Simon) et surtout à ceux du Centre gauche qui déposeront pour leur part de nombreuses propositions constitutionnelles, participeront activement aux débats et à la construction de l'ordre juridique. Tout au plus doit on conclure à une influence indirecte des radicaux sur certains dispositifs, afin de permettre leur adhésion aux lois constitutionnelles, comme la confirmation du suffrage universel ou encore l'élection des sénateurs au suffrage universel indirect et par l'Assemblée (alors que les conservateurs demandent au départ l'élection d'une partie des sénateurs au suffrage restreint et la nomination de l'autre par le Président de la République)³⁹⁹. D'un point de vue *politique*, il ne s'agit plus de faire la Révolution mais de la conclure, la Constitution de la République idéale et intégrale n'est donc plus d'actualité. Les radicaux, de l'Union républicaine à la Gauche républicaine, conservent une attitude relativement unie et une forte discipline de vote devant le processus d'écriture⁴⁰⁰, ce qui permet de concrétiser *juridiquement* la fin de la Révolution par la construction de l'ordre constitutionnel de la III^e République à laquelle ils participent. Ironie du sort, alors qu'ils vilipendent – comme presque toute l'Assemblée – le régime constitutionnel de Napoléon III, l'action des radicaux entre 1871 et 1875 semble finalement prendre en compte l'avertissement lancé par l'empereur déchu à la Chambre des députés en 1865 : « l'utopie est au bien ce que l'illusion est à la vérité »⁴⁰¹.

celle d'un parti. De leur côté, – si cette condition est remplie, mais il faut qu'elle le soit, – les républicains doivent transformer leur rôle d'hommes de parti. [...] Mais si les républicains ont bien le droit de revendiquer leur place dans la République, ils doivent se dépouiller de cet esprit d'intolérance et d'exclusion, propre aux sectaires, qui était peut-être naturel dans la lutte, mais qui est contraire à tout véritable esprit de gouvernement » (BARNI Jules, *Ce que doit être la République*, 3^e éd., Publication de l'Union républicaine de la Somme, n°1, 1872). Le futur membre de l'Union et de la Gauche républicaine à l'Assemblée ajoute qu'il faut que les républicains « joignent à l'ardeur de leurs convictions cette sagesse pratique qui leur a trop souvent fait défaut jusqu'ici » (*ibid.* p.31). À propos de Jules Barni, voir Sudhir Hazareesingh qui le classe parmi les fondateurs intellectuels de la République française (HAZAREESINGH Sudhir, *Intellectuals founders of the Republic*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p.227-280).

³⁹⁹ Cf. *Partie II*.

⁴⁰⁰ Les monarchistes reconnaissent et craignent cette discipline : fin décembre 1873, le comte Daru, figure du Centre droit, tance devant la commission des Trente la faiblesse du gouvernement de Broglie et la désunion des conservateurs, tandis qu'il reconnaît que le parti « révolutionnaire » est « organisé admirablement » (8^e séance, 26 décembre 1873, C II 611). L'ultra Vinols de Montfleury reconnaît de même dans ses *Mémoires* que la Gauche est beaucoup plus unie et disciplinée que la droite (*op. cit.* p.200-201).

⁴⁰¹ Discours d'ouverture de la session parlementaire de février 1865 (cité par BÉDARRIDES, *Réviser la constitution*, *op. cit.*, note 1027, p.347).

Chapitre 3 – La Constitution plébiscitaire : le césarisme impérial

L'Empire, dont l'ordre constitutionnel s'effondre le 4 septembre 1870, est voué aux gémonies entre 1871 et 1875 moins pour l'agencement institutionnel qu'il proposait (lequel n'est pas vraiment critiqué en tant que tel) qu'en raison du dévoiement constitutionnel qu'il aurait impliqué. Les monarchistes y voient un dévoiement de l'hérédité à la couronne et du régime parlementaire. Les républicains un dévoiement du suffrage universel et des acquis de la Révolution. Pour tous, il s'agit d'un régime d'apparat, d'aventures et de manipulation. Au sein de l'Assemblée nationale de 1871, la dénonciation du Second Empire fait alors partie des rares sujets qui parviennent à réunir un véritable consensus de l'extrême droite légitimiste à la gauche radicale⁴⁰². Partant, la vingtaine de députés bonapartistes à avoir été élus lors du scrutin du 8 février 1871⁴⁰³ dans lequel leur rôle fût « presque imperceptible »⁴⁰⁴ et qui se regroupent dans la Réunion de l'appel au peuple se font au départ très discrets au sein de l'Assemblée. Regagnant progressivement de la confiance au regard des élections partielles, ils se mêlent politiquement aux conservateurs, contribuant notamment à faire chuter Thiers le 24 mai 1873 et soutenant un temps le Gouvernement de l'ordre moral mais finissent par s'en dissocier. Au plan constitutionnel, ils focalisent leurs interventions sur la nécessité d'un appel au peuple afin de déterminer le principe du régime en consultant directement la nation. Les souvenirs récents des pratiques plébiscitaires impériales font cependant de ces propositions un véritable repoussoir pour la quasi-unanimité des députés (**section 1**). Pourtant le Second Empire semble avoir laissé des traces qui contingentent l'écriture d'une constitution après sa chute : ses apports constitutionnels, même s'ils ne sont pas avoués ou perçus, sont réels après 1870 (**section 2**). Au fond, il est bien davantage reproché à Napoléon III d'avoir exercé un pouvoir personnel et autoritaire sous le voile de la légalité constitutionnelle plutôt que les institutions mêmes de son régime constitutionnel.

⁴⁰² « Les républicains partageaient naturellement la haine que l'Empire inspirait aux royalistes et c'était même à peu près le seul terrain sur lequel ils parvinrent à se rencontrer » explique par exemple le journaliste républicain Paul Bosq (*op. cit.*, p.142). Dès le 1^{er} mars 1871 à Bordeaux, après un incident de séance assez vif impliquant notamment le bonapartiste Conti, les députés adoptent à une écrasante majorité une motion qui « confirme la déchéance de Napoléon III et de sa dynastie déjà prononcée par le suffrage universel, et le déclare responsable de la ruine, de l'invasion et du démembrement de la France » (*JO* du 4 mars 1871, p.133-134). Le vote n'a pas lieu au scrutin mais le compte rendu indique que seulement 5 ou 6 membres de l'Assemblée se prononcent contre la résolution.

⁴⁰³ GOUAULT, *op. cit.*, p.73-76.

⁴⁰⁴ ROTHNEY John, *Bonapartism after Sedan*, Ithaca (New York), Cornell University Press, 1969, p.12.

Section 1 – Le repoussoir plébiscitaire

En matière constitutionnelle, la principale revendication des députés bonapartistes ne porte pas sur le contenu de la norme fondamentale mais plutôt sur son processus d'adoption. Fidèles à la pratique plébiscitaire de Napoléon III, ils proposent ainsi à plusieurs reprises de recourir à « l'appel au peuple » pour déterminer la forme du régime, baptisant du reste leur « parti » de cette procédure (1). Une telle hypothèse ne trouve que très peu d'avocats dans les autres groupes politiques qui structurent l'Assemblée nationale de 1871. Pour autant, l'absence d'influence des partisans de l'Empire dans le processus d'écriture des lois de 1875 ne saurait s'expliquer par ce seul facteur : les débats de l'Assemblée montrent qu'une large majorité de députés rejette autant la doctrine plébiscitaire du bonapartisme constitutionnel que les supposées manœuvres, largement surestimées, des constituants bonapartistes et de leurs réseaux pour voir naître un troisième Empire (2).

1) *L'appel au peuple renouvelé*

Paradoxalement, les premières velléités de recours à la consultation référendaire des citoyens français formulée à l'Assemblée ne sont pas l'œuvre des bonapartistes mais d'un député monarchiste, Hervé de Saisy, un indépendant qui n'est membre d'aucun groupe⁴⁰⁵. Déposée le 8 décembre 1871, sa proposition de loi a pour objet « l'affirmation par le peuple français, réuni dans ses comices, de la forme de gouvernement sous laquelle il veut vivre. La question posée devant lui sera “République ou monarchie.” »⁴⁰⁶. Presque un an plus tard, après le message de Thiers le 13 novembre 1872 devant l'Assemblée qui confirme le penchant présidentiel pour la constitutionnalisation de la République, de Saisy demande à ce que sa proposition soit reprise, en expliquant qu'il semble désormais possible de « prévoir qu'un gouvernement définitif sera prochainement donné à la France. Or il est nécessaire, pour que le principe de la souveraineté nationale et que notre vieille réputation de loyauté française soient sauvegardés, que le gouvernement arrive par la grande porte et non par l'escalier de service »⁴⁰⁷. Lors de la discussion de la loi du 13 mars 1873, le député revient encore une fois à la charge en proposant un amendement qui appelle à consulter le peuple par référendum sur la forme de gouvernement avant

⁴⁰⁵ D'après le *Robert et Cougny* (V, p.254). Élu député des Côtes du Nord le 8 février 1871, il vote contre le Septennat mais pour les lois constitutionnelles de 1875. Il est ensuite nommé sénateur inamovible en 1875. Le 23 juin 1877, il est le seul sénateur de droite à refuser de voter la dissolution demandée par de Broglie au nom de Mac Mahon.

⁴⁰⁶ JO du 9 décembre 1871, p.4860 (*Annexe V. 5*). De Saisy demande l'urgence mais l'Assemblée la refuse.

⁴⁰⁷ JO du 14 novembre 1872, p.6982.

de permettre à l'Assemblée d'écrire la constitution en fonction du résultat du scrutin⁴⁰⁸. De Saisy considère alors que sa proposition est justifiée par le projet de loi en débat lui-même, c'est-à-dire, selon lui, « par les efforts que l'on tente ici pour constituer subrepticement et comme sans le savoir »⁴⁰⁹ en utilisant des « manœuvres savantes »⁴¹⁰. Connaissant l'hostilité de la plupart de ses collègues à la consultation directe de la population, il explique qu'« il en est des plébiscites comme des constitutions, ils sont ce qu'on les fait ; ils sont nuls dès leur origine, si c'est la ruse ou la force qui doit imposer la question et surprendre d'avance la réponse »⁴¹¹. Il convient de noter que lors de ses trois tentatives infructueuses, de Saisy agit en son seul nom. Aucun autre monarchiste ne formule des propositions ou ne développe des positions semblables après lui. Il utilise dès lors un argumentaire identique à celui des bonapartistes, contestant au nom de la souveraineté nationale la « constitutionnalisation rampante » du régime tout en tentant de réhabiliter la procédure plébiscitaire utilisée par l'Empire déchu.

Probablement ragailardis par leurs résultats aux élections partielles et par les atermoiements de l'Assemblée, les députés bonapartistes profitent de la discussion du Septennat pour militer eux-aussi devant l'Assemblée en faveur d'une consultation référendaire de la population sur le régime politique⁴¹². Ainsi, lors de la séance du 5 novembre 1873, une proposition de loi est déposée par le baron Eschasseriaux pour appeler le peuple à se prononcer sur la forme définitive du gouvernement le 4 janvier 1874⁴¹³. Auditionné par la commission spécialement chargée d'examiner la prorogation des pouvoirs de Mac Mahon, le député explique que le plébiscite demeure « le seul moyen honnête de consulter la nation, les moyens indirects sont hypocrites et dangereux »⁴¹⁴. Il ajoute que cela fait maintenant trois années que l'Assemblée donne « le spectacle de son impuissance » en matière

⁴⁰⁸ JO du 9 mars 1873, p.1641.

⁴⁰⁹ *Ibid.*

⁴¹⁰ *Ibid.* p.1642. Selon lui, avec le projet, l'Assemblée abandonne le pouvoir constituant dans les mains du Président, via des « subtilités byzantines » (*ibid.*) – ce qui est juridiquement faux.

⁴¹¹ *Ibid.* Il s'interroge « comment pourrions-nous prétendre que le suffrage universel, si perspicace quand il s'agit de nous, n'ait pas la même intelligence de ses intérêts, alors qu'il s'agit des grandes décisions dans lesquelles il est directement en cause » et ajoute qu'« il est l'heure de demander à la nation elle-même ce qu'elle veut être, puisque vous ne le savez pas », mais son amendement est repoussé (*ibid.* p.1643).

⁴¹² Rothney note qu'à compter de 1872, les bonapartistes « réémergent progressivement dans la vie politique » (*op. cit.* p.35). Dans son étude sur les parlementaires bonapartistes sous la III^e République, Patrick André explique que les bonapartistes organisent une « puissante campagne de propagande menée de 1873 à 1875 » qui « atteint assez bien ses objectifs » : « En deux ans, le bonapartisme retrouve un écho certain dans le pays » (ANDRÉ Patrick, *Les parlementaires bonapartistes de la Troisième République (1871-1940)*, 2 tomes, Thèse d'histoire, Université de Paris IV - Sorbonne, 1995, I, p.26). « L'année 1874 marque probablement l'apogée du bonapartisme après Sedan. Tirant profit d'une conjoncture parlementaire favorable liée à l'indécision constitutionnelle des droites, exploitant la lassitude des Français devant l'incertitude institutionnelle, les bonapartistes - qui ajustent légèrement leur ligne politique - rentrent au grand jour sur la scène électorale. Le credo de l'Appel au Peuple trouve d'ailleurs un écho favorable dans le pays » (*ibid.* p.35).

⁴¹³ En quinze articles comprenant de nombreux détails procéduriers sur l'organisation et les conséquences du vote (*Annexe V. 9*).

⁴¹⁴ Séance du 15 novembre 1873 (C 3136).

constitutionnelle⁴¹⁵. Devant l'hémicycle, le député Prax-Paris, cosignataire de la proposition, vient expliquer que le Pacte de Bordeaux, censé imposer « l'abdication de tout esprit de parti », a été violé en faveur de la République par la loi Rivet du 31 août 1871⁴¹⁶ puis par la conduite de Thiers⁴¹⁷ et demeure violé par les manœuvres en faveur de la restauration du Gouvernement de l'ordre moral alors en fonction⁴¹⁸. Prax-Paris en conclut que l'Assemblée est impuissante pour écrire une constitution, que les propositions d'organisation provisoire en discussion ne peuvent qu'aggraver les choses et, partant, qu'il convient de faire directement appel au peuple pour résoudre la difficulté⁴¹⁹. Loin de mobiliser des souvenirs de l'Empire, le député s'attache au contraire à tenter de convaincre les monarchistes de la compatibilité de la procédure de l'appel au peuple avec leurs vues. Il leur explique que « cette doctrine de l'appel au peuple a été la vôtre, qu'elle a été celle de vos plus grands orateurs, celle de nos plus grands publicistes, et, quand j'aurais nommé MM. De Chateaubriand, de la Rochefoucauld, de Genoude, Lourdoueix, Berryer... » et, qu'ainsi, les députés monarchistes peuvent accepter cette solution « sans mentir à [leurs] doctrines »⁴²⁰. Citant Lourdoueix, de la Rochefoucauld et Chateaubriand « qui reconnaissent que la monarchie n'était possible en France qu'avec une délégation nouvelle. Et croyez-moi messieurs, c'est par cette seule voie que la monarchie peut être rétablie », Prax-Paris considère que le seul « parti » qui pourrait refuser l'appel au peuple est « celui qui place la République au-dessus du suffrage universel »⁴²¹, c'est-à-dire le camp des républicains radicaux⁴²². Selon l'orateur, les gouvernements à venir, quelle que soit leur forme, « ne vivront qu'autant de temps que l'opinion les soutiendra et qu'ils seront d'accord avec la souveraineté nationale »⁴²³. L'exposé se veut donc conciliant.

Le lendemain, c'est le très contesté Rouher qui vient prendre la parole devant l'Assemblée pour défendre la proposition Eschasseriaux, l'ancien dignitaire impérial jugeant le Septennat en discussion comme précaire par essence⁴²⁴. Fidèle à son approche autoritaire, il ne craint pas, comme

⁴¹⁵ *Ibid.*

⁴¹⁶ Séance du 18 novembre 1873 : « Vous faisiez la Constitution Rivet. Ici, messieurs, vous entriez dans la voie de la République. [...] vous avez proclamé votre pouvoir constituant » explique-t-il (*JO* du 19 novembre 1873, p.7038).

⁴¹⁷ *Ibid.* Il explique du reste que Thiers a été renversé le 24 mai 1873 pour cette raison.

⁴¹⁸ *Ibid.* p.7038-7039.

⁴¹⁹ *Ibid.* p.7039. Il avait tenu des propos semblables devant la commission le 15 novembre : le provisoire proposé « aggravera tout », le gouvernement de l'Ordre moral est « précaire » comme l'était celui de Thiers, car ils prétendent tout deux « se baser sur une trêve des partis, qui ne peut se réaliser en politique » et qu'ils ne réalisent pas, Thiers ayant penché pour la République, et le gouvernement en place pour la monarchie (C 3136).

⁴²⁰ *JO* du 19 novembre 1873, p.7039.

⁴²¹ *Ibid.* Devant la commission, où les républicains étaient majoritaires d'une voix, il avait plutôt insisté sur le fait que le parti républicain pouvait comprendre ce besoin d'appel au peuple « car son principe est celui de la souveraineté nationale » (séance du 15 novembre 1873, 3136) !

⁴²² Ce qui ne se vérifie pas puisque l'unique soutien des bonapartistes concernant la mesure provient de quelques députés radicaux (Naquet et Turquet en particulier).

⁴²³ *JO* du 19 novembre 1873, p.7040.

⁴²⁴ L'Assemblée utiliserait (mal) son pouvoir constituant (donc l'affaiblirait) : « malgré le pouvoir septennal que vous voulez constituer aujourd'hui, vous, la majorité, vous voulez rester constituants », « vous réservez le pouvoir constituant

certain républicains, une dictature de Mac Mahon mais au contraire que ce dernier ne « gouverne pas assez » en raison de la faiblesse intrinsèque de son pouvoir⁴²⁵. Il ajoute que le dispositif aura une influence négative sur les équilibres institutionnels de la future constitution, au détriment du pouvoir exécutif car « plus ce pouvoir sera considéré comme long, plus on revendiquera devant lui les attributions des Assemblées délibérantes, leur pouvoir, leur autorité, leur indépendance »⁴²⁶. De plus, les lois constitutionnelles à venir ne pourront que proclamer la République puisque le pouvoir exécutif « temporaire » et « électif » sera déjà constitué⁴²⁷. Il y aurait donc une « impérieuse nécessité » à consulter directement la souveraineté nationale sur une question de cette importance⁴²⁸. Selon lui, tous les gouvernements depuis la Révolution ont été établis sur une base violente ou révolutionnaire – y compris la République provisoire en place fondée le 4 septembre 1870 –, ils ont pour origine un « vice », « une agitation » dont il n'exclut pas le 2 décembre⁴²⁹ tandis que le recours à l'appel au peuple permettrait de constituer un « gouvernement pur, à son origine »⁴³⁰. C'est alors dans les républicains radicaux que les bonapartistes trouvent des alliés de circonstance avec l'amendement Turquet défendu par Naquet qui prévoit également un recours à la consultation référendaire. Raoul Duval intervient donc pour demander la jonction des deux amendements, dont il fusionne la rédaction avec l'accord d'Eschasseriaux et de Turquet : « Le peuple français est convoqué dans ses comices le dimanche 4 janvier 1874, pour se prononcer sur le Gouvernement définitif de la Nation »⁴³¹. L'article est toutefois largement rejeté au scrutin (par 492 voix contre 88)⁴³², ce qui n'est guère surprenant dans la mesure où cette « alliance constitutionnelle » se fait entre deux groupes de députés très minoritaires.

Le même Raoul Duval devient à compter de cette intervention le principal organe des vues constitutionnelles bonapartistes et poursuit la défense de la consultation de la volonté de la nation. En réaction à un message de Mac Mahon du 9 juillet 1874 qui demande de compléter le Septennat, il dépose une proposition de loi appelant à la dissolution de l'Assemblée et à l'organisation

de manière expresse ou tacite, et si cette réserve domine l'œuvre temporaire que vous édifiez, cette œuvre n'a plus qu'une valeur nominale et apparente » (séance du 19 novembre 1873, *JO* du 20 novembre 1873, p.7067).

⁴²⁵ Il explique que le projet qui devient le Septennat est « un acte », « une mesure » ou « un mandat », mais pas une « institution politique » (*ibid.*)

⁴²⁶ *Ibid.* p.7068.

⁴²⁷ *Ibid.*

⁴²⁸ Il explique que « le droit c'est la souveraineté nationale, c'est un dogme ; c'est ce dogme qui s'est, en 1789, dégagé des enseignements de l'histoire et de la raison publique, et qui a pris possession des institutions politiques du pays », cette souveraineté pouvant du reste établir un gouvernement héréditaire si l'on demande « à la génération qui statue » de permettre « dans des conditions sages et prudentes, la révision du pacte constitutionnel » (*ibid.* p.7069).

⁴²⁹ *Ibid.* p.7069 et 7071. Il s'agit de la seule once de regret formulée à propos de l'Empire.

⁴³⁰ *Ibid.* L'intervention de Rouher, quelle que soit sa modération ne peut toutefois emporter l'adhésion : le personnage est honni provoquant 25 minutes de suspension « de fait » de la séance, les députés étant debout et tenant des conversations « animées et bruyantes » d'après le compte-rendu (*ibid.*).

⁴³¹ Selon lui l'appel au peuple défend le mieux les intérêts conservateurs, alors qu'avec « la prorogation de sept ans, nous organiserons la République par des lois plus ou moins constitutionnelles » explique-t-il (*ibid.* p.7074).

⁴³² *Ibid.* p.7075.

d'élections le 25 octobre 1874 dont l'exposé des motifs précise qu'il s'agit d'un substitut à une demande d'appel au peuple⁴³³. Raoul Duval revient à la charge lors de la première lecture de la loi sur le Sénat, le 25 janvier 1875, pour se prononcer contre le texte en discussion et le passage en seconde lecture⁴³⁴. Il note qu'en refusant la proposition Casimir Perier en juillet 1874 (laquelle visait à organiser le travail de la commission des trente et reconnaissait implicitement la République), l'Assemblée a voté « contre l'adoption de la forme républicaine qui lui était immédiatement proposée », et qu'elle n'a jamais « repoussée d'une façon nette et catégorique la restauration du gouvernement de la monarchie »⁴³⁵. Il voit par conséquent dans le projet de Sénat de la commission « la poursuite d'une entreprise que je me permets de croire téméraire, et qui consiste à faire déléguer par l'Assemblée une part de cette souveraineté constitutionnelle qu'elle a trouvée dans la généralité de son mandat à un corps politique, en partie au moins, non électif », ce qui permettrait d'éviter les « malchances électorales » pour attendre l'aide du « hasard » ou de la « Providence » afin de restaurer la monarchie⁴³⁶. Cette politique n'étant pas celle de la « franche loyauté », il vaudrait mieux constituer en choisissant d'abord si l'on se base sur « le droit héréditaire » ou sur « le droit électif »⁴³⁷. Quelques jours plus tard, alors que le célèbre amendement Wallon est en discussion, Raoul intervient encore pour dénier le pouvoir constituant à l'Assemblée et militer pour une consultation directe du pays⁴³⁸. Il signale que, comme l'article proposé par Wallon est presque identique à un amendement de Laboulaye repoussé la veille par les députés, « il est évident que l'Assemblée ne contient pas de majorité pour faire quelque chose de clair, de net, de précis et de catégorique » (citant pour appuyer son propos une intervention de Gambetta lors de la séance du

⁴³³ Pour affermir le pouvoir de Mac Mahon, il importe « à l'exécution même de la loi du 20 novembre dernier de déterminer la forme de gouvernement qui devra être mise en pratique le jour où, par l'effet du temps ou par toute autre cause, les pouvoirs confiés par l'Assemblée au maréchal duc de Magenta seraient arrivés à leur terme. Deux procédés peuvent être employés : l'élection d'une représentation nationale nouvelle et la constatation directe de la volonté de la France quant à la forme du gouvernement. Un certain nombre d'entre nous considèrent l'emploi successif et presque simultané de ces deux moyens comme nécessaire pour assurer la sincère et libre expression des sentiments du pays. Vous en avez jugé différemment et, à une grande majorité, l'Assemblée s'est prononcée contre toute manifestation directe de la volonté nationale sur la question de la forme du gouvernement » (*JO* du 1er août 1874, Annexe n°2529 p.5447). Après l'avoir défendue devant l'hémicycle, il finit cependant par retirer sa proposition car celle du député du Centre gauche Maleville (signée par de nombreux républicains) qui a le même objet est rejetée par l'Assemblée (par 375 voix contre 322) après un débat houleux (séance du 29 juillet 1874, *JO* du 30 juillet 1874, p.5363-5375). Le 12 février 1875, après le rejet du passage à la troisième lecture de la loi sur le Sénat qui fait craindre un échec du processus constituant, Raoul Duval vient appuyer la proposition de dissolution du radical Brisson. Le bonapartiste explique que comme l'Assemblée a échoué à rédiger une constitution, « la France ne comprendra jamais qu'après avoir professé à maintes reprises qu'il était impossible de gouverner sans des lois constitutionnelles, nous puissions nous éterniser après le rejet de celles qui viennent d'être discutées » (*JO* du 13 février 1875, p.1179).

⁴³⁴ *JO* du 26 janvier 1875 p.667-668.

⁴³⁵ *Ibid.* p.668.

⁴³⁶ *Ibid.*

⁴³⁷ *Ibid.* Il ajoute qu'« il n'est pas le moins du monde nécessaire, pour assurer l'ordre, d'ajouter à la nomenclature des gouvernements qui se sont succédés en France une nouvelle variété innommée à ce jour ». Il redemande donc la dissolution car l'Assemblée a déjà repoussé une demande d'appel au peuple (*ibid.*).

⁴³⁸ *JO* du 31 janvier 1875, p.830-831.

30 août 1871 !)⁴³⁹. Selon lui, seuls les ultras peuvent s'opposer à l'appel au peuple : « Pour réclamer avec logique contre ce que je viens de dire, il faut se rattacher à un principe antérieur et supérieur à la volonté nationale, celui de l'hérédité traditionnelle et légitime ; ceux-là seuls qui tiennent ce principe pour préférable à celui de la souveraineté nationale, sont logiques et conséquents avec eux-mêmes. Mais les autres ne peuvent être logiques qu'à la condition d'écouter la voix de la nation, de se soumettre à sa décision, et d'être décidés à se rallier au gouvernement de son choix »⁴⁴⁰. L'ultime tentative de Raoul Duval pour imposer l'idée d'un appel au peuple consiste – sans davantage de succès – à demander à ce que l'ensemble des dispositions constitutionnelles adoptées par l'Assemblée de 1871 soient ratifiées par le suffrage universel⁴⁴¹. Il convient de noter que dans cette hypothèse, il ne s'agit plus de vouloir déterminer un principe constitutif qui commanderait le travail d'écriture constitutionnelle mais, à l'image des plébiscites impériaux, de faire valider un (ou des) texte(s) préalablement préparé(s).

Au total, l'argumentaire bonapartiste au cours du processus d'écriture des lois de 1875 pour réclamer un appel au peuple se fonde sur le constat contextuel des difficultés de l'Assemblée à adopter une constitution mais surtout sur la nécessité pour tous les régimes de se fonder sur une approbation expresse des citoyens, au moins quant à leur forme. En dehors de cette question, les propositions précises des bonapartistes de l'Assemblée de 1871 en matière constitutionnelle sont presque inexistantes. Il est seulement possible de noter, le 22 février 1875, une tentative infructueuse de Raoul Duval pour voir le Sénat élu au suffrage universel direct⁴⁴² et, le 24 février 1875, une proposition du même député pour garantir la souveraineté des citoyens⁴⁴³. *In fine*, comme pour l'appel au peuple, l'idée est de montrer que les bonapartistes sont les défenseurs du suffrage universel. La volonté d'éviter tout « gouvernement par insinuation », résume donc presque toute la doctrine constitutionnelle bonapartiste. Plus précisément, il apparaît que l'appel au peuple doit tout d'abord être utilisé pour déterminer un principe constitutif et non pour valider le travail d'une

⁴³⁹ *Ibid.* p.830.

⁴⁴⁰ *Ibid.*

⁴⁴¹ Proposition de disposition additionnelle à la loi constitutionnelle sur le Sénat : « La présente loi, comme toutes autres dispositions d'ordre constitutionnel, ne sera exécutoire qu'après avoir été ratifiée par le suffrage universel. Elle sera, à cet effet, publiée et demeurera affichée pendant quinze jours dans chaque commune de France ». Lors de son court discours pour justifier l'amendement, il explique possible « que la France, dont nous engageons l'avenir, ne soit pas intimement convaincue de l'excellence de cette Constitution » et que sa proposition est commandée par « le droit souverain de la nation » (séance du 23 février 1875, *JO* du 24 février 1875, p.1414).

⁴⁴² Amendement à l'article 1^{er} du texte alors en discussion : « Art. 1^{er}. – Le Sénat se compose de 300 membres. Il est électif en totalité et nommé au suffrage universel et direct » (*JO* du 23 février 1875, p.1779). Raoul Duval défend aussi quelques autres amendements plus « techniques » le lendemain (notamment l'interdiction que les 75 sénateurs inamovibles nommés par l'Assemblée soit recrutés en son sein, les incompatibilités avec les fonctions de sénateur, l'indemnisation des sénateurs) dont aucun n'est pris en considération. Le député républicain Bethmont accuse du reste le bonapartiste de manœuvrer pour que la loi soit rejetée (*JO* du 24 février 1875, p.1404-1406 et 1411-1413).

⁴⁴³ Proposition d'article préliminaire à la loi constitutionnelle sur les pouvoirs publics : « La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français » (*JO* du 25 février 1875, p.1437). L'article est très largement rejeté par 476 voix contre 30 (*ibid.* p.1439).

constituante, ce qui serait en réalité un moyen de restaurer l'Empire. Les bonapartistes étant très minoritaires à l'Assemblée, leur point de vue n'a toutefois aucune chance de s'imposer. Pour autant, s'agit-il réellement d'un rejet de l'appel au peuple, donc d'une doctrine de la souveraineté, ou d'un rejet des élus bonapartistes, qui incarnent le souvenir d'un régime honni ?

2) *Le rejet du bonapartisme constitutionnel ou des constituants bonapartistes ?*

Dans son *Histoire du Second Empire*⁴⁴⁴, Taxile Delord, élu député de la Gauche Républicaine en 1871, rejette catégoriquement l'utilisation du plébiscite impérial, quand bien même il s'agirait comme en 1870 d'imprimer un tournant plus libéral au régime. Plus fondamentalement, il condamne l'une des idées promues par la révision de 1870 postulant que le pouvoir constituant ne peut désormais plus être exercé que par le peuple sur initiative de l'Empereur⁴⁴⁵. Le principal problème lui semble être l'absence d'une « d'assemblée constituante ; rien que des individus interpellés isolément, ne pouvant répondre que par oui ou par non, et placés entre la crainte de leur ruine et la nécessité de subir le fait accompli, voilà ce qu'il fallait entendre par ces mots de pouvoir constituant de la nation. Le plébiscite, ainsi conçu, n'était plus que la porte, par où l'Empereur restait maître de rentrer dans le despotisme »⁴⁴⁶. Sans s'opposer ouvertement à l'idée de recourir à un référendum pour valider une révision de la constitution, ni regretter l'ancienne procédure de révision de la Constitution de l'Empire, Delord se montre donc très réservé sur le fait de recourir à l'appel au peuple pour réviser la constitution. De la même manière, il cite une déclaration d'un comité de campagne pour le non au plébiscite de 1870, présidé par Dufaure, qui considère qu'il n'est « pas possible à des amis de la liberté de voter pour le plébiscite, parce qu'il était un acte de gouvernement personnel, et parce que le régime plébiscitaire est la négation absolue du principe représentatif »⁴⁴⁷. Le contenu de la révision n'est pas donc en cause, c'est son processus qui irrite, en particulier son instrumentalisation potentielle au profit de l'empereur.

À l'opposé, Laboulaye, qui n'était pourtant pas un partisan de l'Empire, avait souscrit à cette méthode. Très fortement critiqué pour sa prise de position, le publiciste du Centre gauche considère que « quand on demande à un peuple d'approuver ou de rejeter la Constitution qu'on lui présente, on ne fait autre chose que réclamer une sanction nécessaire à la validité d'un acte

⁴⁴⁴ DELORD Taxile, *Histoire du Second Empire*, 5^e éd., 6 tomes, Paris, Librairie Germer Baillière & C^{ie}, 1869-1876.

⁴⁴⁵ Art. 44 du Sénatus-consulte du 21 mai 1870 : « La Constitution ne peut être modifiée que par le Peuple, sur la proposition de l'empereur ».

⁴⁴⁶ DELORD, *op. cit.*, VI. p.78.

⁴⁴⁷ *Ibid.* p.99. Il est précisé que comité en question avait soutenu la candidature de Thiers à la députation en 1869.

déterminé. À moins de renverser toutes les notions du bon sens, comment imaginer que les électeurs sont responsables de l'impression que leur vote pourra produire sur le chef du gouvernement ? [...] Si le peuple français a trouvé que la Constitution de 1870 était la bonne, il a eu raison de l'adopter »⁴⁴⁸. Pour lui, quelles qu'aient été les arrières pensées de l'Empereur, c'est donc avec raison qu'il a soumis la révision de 1870 à l'approbation de la nation⁴⁴⁹. Revenant sur les attaques dont il a été la cible, Laboulaye indique avoir seulement « défendu comme toujours le vrai principe de la démocratie, le gouvernement du peuple pour le peuple et par le peuple, principe qui n'a rien de commun avec l'omnipotence des assemblées, marotte de l'école révolutionnaire, erreur fatale qui a toujours abouti à la confiscation de la souveraineté populaire, et au triomphe du pouvoir absolu »⁴⁵⁰. Selon lui, il s'agissait de simplement regarder « si la nouvelle Constitution valait mieux que l'ancienne »⁴⁵¹, quand bien même elle ne serait pas encore parfaite. Au cours des débats sur le Septennat, le député renouvelle cette prise de position et affirme, d'accord « avec tous les jurisconsultes de Suisse et d'Amérique que la constitution étant la loi des pouvoirs publics, la garantie prise contre les usurpations du législateur, il est nécessaire dans un gouvernement libre que le peuple sanctionne cette loi, afin que la seconde Assemblée ne détruise pas ce qu'a fait la première »⁴⁵². Laboulaye se prononce en revanche contre l'idée d'une question ouverte pour déterminer le régime qui conditionnerait ensuite le pouvoir constituant des députés⁴⁵³. Il ne défend donc pas l'appel au peuple tel que généralement préconisé par les bonapartistes de l'Assemblée de 1871, ni du reste tel que pratiqué par Napoléon III en tant qu'instrument de légitimation de son propre pouvoir⁴⁵⁴, mais plutôt la primauté de la norme constitutionnelle par le biais d'une procédure spéciale d'adoption (ou de révision)⁴⁵⁵, à l'image de la proposition susmentionnée de Naquet.

⁴⁴⁸ « Le plébiscite de 1870 », in LABOULAYE Édouard, *Questions constitutionnelles*, Paris, Charpentier et C^{ie}, 1872, p.256.

⁴⁴⁹ *Ibid.* p.256-257.

⁴⁵⁰ *Ibid.* p.257-258. Il insiste plus loin sur ce point : « Je ne crois pas à la souveraineté des assemblées, et il me paraît tout au moins étrange que dans un pays de suffrage universel, on puisse imposer un gouvernement quelconque à la nation, sans lui demander son aveu » (*ibid.* p.304).

⁴⁵¹ *Ibid.* p.259.

⁴⁵² Séance du 19 novembre 1873 (*JO* du 20 novembre 1873, p.7073).

⁴⁵³ *Ibid.*

⁴⁵⁴ Le Professeur Denquin a pu démontrer que l'« appel au peuple comme fondement de la légitimité constitue évidemment la pierre angulaire de la doctrine bonapartiste » mais que toutefois « cette doctrine est moins une pensée visionnaire que l'élaboration rétrospective d'opportunités fournies par l'histoire » (DENQUIN Jean-Marie, « L'appel au peuple », *RFHIP*, 2013/2 n°38, p.291-303, p.298) Il est également perçu comme un moyen de mettre en œuvre la responsabilité du Chef de l'État (*ibid.* p.299-300) et aussi comme un simple moyen de recueillir l'opinion sur une question donnée (*ibid.* p.300-301). Toutefois, l'appel au peuple bonapartiste brouille les cartes en confondant « légitimation, responsabilité et consultation d'une part, élection et vote par oui ou par non d'autre part » (*ibid.* p.302). Le flou demeure en effet sur les réelles intentions des partisans de l'Empire à l'Assemblée de 1871.

⁴⁵⁵ André Dauteribes explique que « d'après Laboulaye, l'idée démocratique appliquée à la question du pouvoir constituant exige que le peuple exerce lui-même sa souveraineté. Techniquement cette idée aboutit à la solution d'après laquelle la constitution sera élaborée par une assemblée constituante ou un comité constituant ; celle-ci n'ayant force juridique définitive qu'après la ratification du peuple. Cette souveraineté nationale constituante est permanente. Elle doit pouvoir s'exercer à tout moment. C'est elle seule qui peut se prononcer sur l'opportunité d'une révision, et accepter

La position de Laboulaye est toutefois très minoritaire. Un autre publiciste du Centre gauche, Bertauld, publie ainsi une brochure afin de s'opposer frontalement aux vues de Laboulaye⁴⁵⁶. « Les plébiscites constitutionnellement employés comme instruments de révision auraient-ils plus que les plébiscites extra-constitutionnels qui sont dans nos souvenirs, la puissance d'engendrer la stabilité et d'exclure la violence des procédés révolutionnaires ? » se demande Bertauld⁴⁵⁷. D'après lui, ils ne sont pas « nécessaires » (car l'Assemblée est souveraine) et leur « utilité » n'est pas démontrée par l'histoire (le plébiscite de 1870 n'a pas empêché la révolution du 4 septembre)⁴⁵⁸. Lors des débats sur le Septennat en novembre 1873, en réaction à la proposition Eschassériaux, Jules Grévy s'exprime également contre toute utilisation du plébiscite pour trancher la forme du gouvernement, procédé qu'il qualifie de « fausse déférence à la souveraineté nationale »⁴⁵⁹. Selon lui, « la masse d'un peuple arrivé à l'état de lumière où sont parvenues les nations modernes, n'est point assez éclairée pour résoudre elle-même de telles questions ». Il se fait donc l'avocat du principe représentatif, « principe libéral et parlementaire », qui possède l'avantage de « remettre la direction des affaires publiques à l'élite des citoyens mandataires des autres »⁴⁶⁰. Si la position de Delord qui décrivait l'instrumentalisation potentielle de la consultation populaire au profit de l'Empire et si celle de Bertauld qui constate son inefficacité pourraient laisser un doute sur leur appréhension théorique de la doctrine de l'appel au peuple, la position de Grévy qui défend ouvertement la seule représentation montre une franche hostilité au principe. Sans qu'ils ne prennent du reste vraiment la peine de se prononcer clairement sur la question au cours du processus d'écriture constitutionnelle, le point de vue de Grévy est également celui des monarchistes. Ces derniers – et un certain nombre de députés du Centre gauche – utilisent régulièrement l'argument de l'incapacité politique présumée des masses pour souhaiter des restrictions au suffrage universel ou pour justifier la création d'une seconde chambre qui ne soit pas un reflet du « nombre brutal ». Ils s'opposent de surcroît aux demandes de dissolution en invoquant le principe de la représentation, en témoigne notamment l'intervention du duc Decazes le 14 décembre 1872 qui affirme que les pétitions qui les relayent ne doivent « pas aller jusqu'à atteindre le principe même de la délégation en s'efforçant de lui substituer l'intervention directe du peuple. Ce serait imposer à notre pays déjà si éprouvé

ou repousser la proposition qui est faite. La souveraineté nationale constituante est un droit antérieur et supérieur à l'organisation constitutionnelle » (*Les idées politiques d'Edouard Laboulaye, op. cit.*, I. p.416).

⁴⁵⁶ BERTAULD [Alfred] *Du pouvoir constituant de l'Assemblée nationale, Réponse à M. Éd. Laboulaye*, Paris, E. Dentu, 1871.

⁴⁵⁷ *Ibid.* p.8.

⁴⁵⁸ *Ibid.* p.18. La commission d'initiative qui repousse la proposition de Saisy du 8 décembre 1871 utilise dans son rapport un argumentaire semblable : sans « se dissimuler ce que cette proposition paraît, au premier abord, présenter de commode et de séduisant pour sortir de la situation difficile où tant de révolutions nous ont placés », la commission refuse la prise en considération car le « moyen » proposé n'est pas désirable, le suffrage universel se prononçant « sur des noms plutôt que sur des principes », sachant que « depuis le commencement de ce siècle, les plébiscites nous ont coûté assez cher » pour en refaire un nouveau (*JO* du 25 janvier 1872, Annexe n°801, p.546).

⁴⁵⁹ Séance du 19 novembre 1873 (*JO* du 20 novembre 1873, p.7085).

⁴⁶⁰ *Ibid.*

l'anarchie et la révolution en permanence »⁴⁶¹. Finalement, seuls quelques républicains, dont une partie des radicaux, admettent l'appel au peuple en dehors des bonapartistes. À cet égard, il est donc possible de conclure que l'Assemblée nationale de 1871 rejette en grande majorité le bonapartisme constitutionnel tel qu'il se manifeste, c'est-à-dire en tant que méthode pour déterminer la forme du régime puis, hypothétiquement, pour valider une constitution rédigée. En dehors de cet aspect précis, les élus bonapartistes ne proposent presque rien quant à l'agencement institutionnel ou à la garantie des droits, ce qui est somme tout logique avec leur volonté que les citoyens choisissent d'abord un principe constitutif.

Pour autant, ce rejet de la doctrine constitutionnelle bonapartiste s'accompagne également d'une puissante crainte d'un retour de l'Empire, dont les constituants redoutent encore la popularité dans l'opinion. Cette crainte (volontairement ?) exagérée est largement mise en avant à partir de 1874 et permet alors le vote des lois de 1875, en convaincant davantage les républicains radicaux d'être conciliants⁴⁶² et en offrant aux orléanistes une occasion de se venger des bonapartistes qui avaient permis le renversement du ministère de Broglie le 16 mai 1874⁴⁶³. Comme le note Patrick André, « [l]a peur du bonapartisme renaissant constitue le ciment de la nouvelle coalition qui vote l'amendement Wallon »⁴⁶⁴. Au total, il apparaît donc que l'Assemblée rejette autant la doctrine constitutionnelle bonapartiste fondée sur l'appel au peuple, quels que soient les contours précis de ce dernier (déterminer le régime comme ils le proposent entre 1871 et 1875, ou valider une constitution de manière plus large) que l'existence politique d'un courant bonapartiste. Si certains républicains soutiennent aussi l'appel au peuple, ils sont minoritaires dans leur propre camp. Si les monarchistes ne se plaignent pas du renfort des bonapartistes pour former le Gouvernement de l'Ordre moral après la chute de Thiers le 24 mai 1873, ils n'acceptent en revanche aucunement la théorie de l'appel au peuple. En réalité cet aspect est le seul défendu par les partisans de l'empire. Ils ne disent rien de l'organisation des institutions, même en se référant à la constitution impériale

⁴⁶¹ JO du 15 décembre 1872, p.7794.

⁴⁶² Louis Blanc relate que la « conversion » de l'extrême gauche à la proposition de Sénat de Wallon se décide lors d'une réunion de l'Union républicaine le 21 février 1875 où Gambetta ne défend pas le projet en lui-même mais souligne notamment les risques bonapartistes (*Histoire de la constitution du 25 février 1875, op. cit.*, p.163-172). Le « vieux » républicain explique par ailleurs que la lecture du rapport sur l'élection du bonapartiste Bourgoing dans la Nièvre a lieu juste après le vote des lois constitutionnelles car « la crainte du bonapartisme était le grand argument dont les gauches s'étaient servies pour justifier le sacrifice de leurs principes à la nécessité d'un compromis : il leur importait donc que le vote de la Constitution fût suivi de la lecture de quelque document de nature à montrer combien cette crainte du bonapartisme était justifiée » (*ibid.* p.207-208).

⁴⁶³ L'élection de Bourgoing dans un « ancien fief radical » eu un tel retentissement national car elle intervient cinq jours après la chute de Broglie à laquelle les bonapartistes ont participé. Les orléanistes, furieux « s'emploient alors à dramatiser l'impact politique de l'élection de la Nièvre, de concert, pour une fois, avec les radicaux chassés de leur terre électorale nivernaise. La manœuvre employée vise à créer un vif émoi au sein de l'Assemblée en brandissant l'épouvantail d'un prétendu complot bonapartiste. La droite s'inquiète - et fignant l'affolement - veut favoriser ainsi le vote des lois constitutionnelles afin de faire barrage aux tenants de l'Empire » (ANDRÉ Patrick, *op. cit.*, p.37).

⁴⁶⁴ *Ibid.* p.39.

mise à bas le 4 septembre 1870. Pourtant, cette dernière n'est certainement pas sans influence sur les lois constitutionnelles de 1875.

Section 2 – Les apports constitutionnels du Second Empire

Une immense majorité des membres de l'Assemblée nationale de 1871 repousse de manière absolue l'Empire comme forme de gouvernement et le plébiscite (ou l'appel au peuple) comme instrument constitutionnel de légitimation du pouvoir. Pourtant, en dehors de la question de l'appel au peuple, l'examen des débats constituants ne fournit guère d'indications sur les raisons juridiques qui poussent la plupart des députés à honnir si fortement l'organisation constitutionnelle impériale. Certes, les républicains ne peuvent souscrire à la transmission héréditaire du pouvoir exécutif et à ses trop grandes prérogatives. Certes, les royalistes ne peuvent voir dans la dynastie impériale appuyée sur le suffrage universel une forme satisfaisante de monarchie. Certes, les libéraux de tous les bords ne peuvent admettre les dérives autoritaires du régime, allant de l'absence de prérogatives réelles du Parlement aux fortes restrictions à la liberté de la presse ou encore à la manipulation des élections par le biais des candidatures officielles. En réalité, l'Empire semble analysé comme un tout et le détail de ses institutions, en particulier après le tournant libéral amorcé en 1860 et concrétisé par le plébiscite du 23 mai 1870, n'est jamais évoqué en tant que tel au cours du processus d'écriture des lois de 1875.

Dès la publication du décret du 24 novembre 1860 autorisant la publicité des travaux des chambres, Léonce de Lavergne, qui siège à l'Assemblée de 1871 proche du Centre droit, explique pourtant que la Constitution du Second Empire subit une mutation profonde, au moins potentielle : « [h]ier encore, la Constitution de 1852, mal étudiée et mal connue, n'était considérée par l'opinion que comme un texte sans importance, qui disparaissait devant la réalité d'un pouvoir tout personnel ; aujourd'hui cette Constitution vivifiée par la publicité des deux Chambres, s'éclaire tout à coup d'une lumière inattendue, et on s'étonne en la lisant de toutes les garanties qu'elle peut donner à la liberté, dès qu'elle sort de l'ombre qui la couvrait pour fonctionner au grand jour »⁴⁶⁵. Il considère que les institutions impériales n'ont désormais plus « rien de fondamental qui s'oppose » à une conciliation de l'ordre et de la liberté : « Représentatif ou parlementaire, le Gouvernement qu'elles ont établi sera un Gouvernement libre, dès que la France voudra. »⁴⁶⁶ Le problème n'est donc pas ou plus l'organisation institutionnelle mais la pratique impériale du pouvoir. De la même manière,

⁴⁶⁵ LAVERGNE (de) Léonce, *La Constitution de 1852 et le décret du 24 novembre 1860*, Paris, H. Dumineray, 1860, p.4-5.

⁴⁶⁶ *Ibid.* p.8

quoique partisans de l'Empire, Cucheval-Clarigny ou Latour du Moulin s'attachent à démontrer dans des ouvrages détaillés⁴⁶⁷ la mutation libérale de la constitution de l'Empire amorcée en 1860, mutation dont ils se réjouissent et qui leur paraît indispensable pour assurer la pérennité du régime. Sans aller jusqu'à rejoindre Émile Ollivier qui affirme dans une brochure de 1871 que le 4 septembre n'est que la conclusion d'une révolution amorcée depuis dix ans⁴⁶⁸, il est toutefois possible de constater que la construction du nouvel ordre constitutionnel entre 1871 et 1875 poursuit à de nombreux égards un mouvement commencé sous l'Empire, en tout cas bien davantage que ce que les constituants eux-mêmes ne veulent admettre.

Dans sa monumentale entreprise de justification dont la publication débute au tournant du XX^e siècle⁴⁶⁹, le même Émile Ollivier fournit des explications plus nuancées et plus détaillées sur cette – trop longtemps inavouable⁴⁷⁰ – continuité constitutionnelle. Il considère que l'Empire peut être analysé comme une république en raison de « la nature de ses institutions »⁴⁷¹, que la « Constitution de 1852 conviendrait à une république autoritaire » et que « celle de 1870 serait la forme excellente d'une république parlementaire »⁴⁷². En effet, poursuit-il, le plébiscite du 8 mai 1870 « détruit l'omnipotence du pouvoir personnel du chef de l'État en la limitant par la responsabilité des ministres devant la Chambre. Il nomme et révoque les ministres, mais il ne peut choisir que ceux désignés par la confiance du Parlement, et il ne peut les révoquer tant que cette confiance persiste »⁴⁷³. La nature parlementaire du régime constitutionnel rénové doit donc selon lui être davantage soulignée que la forme impériale du pouvoir exécutif. À cet égard, l'absence de considération des membres de l'Assemblée de 1871 pour cette réalité normative n'est guère surprenante : entre 1871 et 1875, les constituants se divisent bien plus sur la forme monarchique ou républicaine du régime que sur sa nature parlementaire qui semble presque « aller de soi »⁴⁷⁴. Émile Ollivier explique en outre que la Constitution de 1870, la plus courte « de toutes les Constitutions » avant elle⁴⁷⁵, poursuit un mouvement de restriction de la matière constitutionnelle qui n'est pas démenti par le processus d'écriture des lois constitutionnelles de 1875. Si cette réduction induit nécessairement le recours à davantage de lois organiques, il considère que « cela

⁴⁶⁷ CUCHEVAL-CLARIGNY Athanase, *Histoire de la constitution de 1852 : son développement et sa transformation*, Paris, A. Sauton, 1869 ; LATOUR DU MOULIN M., *Questions constitutionnelles*, nouvelle éd., Paris, Degorce-Cadot, 1870.

⁴⁶⁸ OLLIVIER Émile, *La Révolution de 1870*, Montpellier, Callas, 1871.

⁴⁶⁹ OLLIVIER Émile, *L'Empire libéral, Études, récits, souvenirs*, 17 tomes, Paris, Garnier frères, 1897-1915.

⁴⁷⁰ Il convient de reconnaître une objectivisation progressive de l'analyse, profitable à son exhaustivité (ANCEAU Éric, « Nouvelles voies de l'historiographie politique du Second Empire », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2008/3 n° HS 4, p.10-26).

⁴⁷¹ OLLIVIER, *L'Empire libéral, op. cit.*, XIII p.320.

⁴⁷² *Ibid.* p.321.

⁴⁷³ *Ibid.* p.322.

⁴⁷⁴ *Cf. Partie II.*

⁴⁷⁵ Elle compte 46 articles seulement, contre 58 en 1852, 76 et 70 pour les Chartes, 95 pour la Constitution de l'an VIII, 377 pour celle l'an III (*L'Empire libéral, op. cit.*, XIII. p.321).

même était une assurance de stabilité puisqu'on pouvait donner satisfaction aux exigences mobiles des temps, sans être contraint de toucher au pacte fondamental »⁴⁷⁶.

Pour autant, Émile Ollivier admet aussi certaines différences avec le régime de 1875, en particulier qu'à « l'omnipotence écrite du pouvoir du chef de l'État, la Constitution ne substitue pas, et ceci est son point original, l'omnipotence collective du Parlement »⁴⁷⁷. Il souligne en outre que le meilleur moyen pour restreindre cette omnipotence parlementaire est alors le référendum, car « il est nécessaire de s'assurer d'empêcher le fait contraire à la volonté d'un peuple de s'accomplir »⁴⁷⁸. La consultation directe de la population, si elle est très largement repoussée par les constituants de 1875 repose cependant également sur l'idée d'une confirmation du suffrage universel direct, lequel est pour sa part un apport essentiel qui survit à l'Empire. Plusieurs membres de l'Assemblée nationale de 1871 reconnaissent du reste l'influence positive de ce dernier, comme Jules Ferry qui considère dans une lettre de 1865 aux auteurs du *Programme de Nancy* que « L'exercice du suffrage universel, si confus qu'il soit encore, si embarrassé d'entraves qu'on nous l'ait fait, a déjà, sous ce rapport, plus avancé qu'on ne croit l'éducation des masses ouvrières »⁴⁷⁹. De même, Ernest Duvergier de Hauranne écrit non sans ironie savoir « gré au second empire d'avoir fait de la démocratie sans le savoir, comme M. Jourdain faisait de la prose »⁴⁸⁰.

⁴⁷⁶ *Ibid.*

⁴⁷⁷ *Ibid.* p.322. Il concède préférer l'omnipotence d'un « pouvoir personnel » car il aurait au moins l'avantage d'être « responsable » (*ibid.*). Ce point de vue ne peut être suivi par les libéraux, monarchistes ou républicains, majoritaires à l'Assemblée de 1871. Ces derniers dénoncent vivement la personnalisation du pouvoir qui subsiste, se manifestant principalement dans le phénomène des candidatures officielles, ce qui annihile toutes les éventuelles réformes libérales du régime. Voir à cet égard l'article d'Albert de Broglie, chef du Centre droit à l'Assemblée de 1871, originellement publié dans le *Correspondant* (BROGLIE [de] Albert, *Les candidatures officielles*, Paris, Charles Douliol, 1868) et celui du député du Centre gauche Ernest Duvergier de Hauranne (élu le 8 février 1871 à 27 ans seulement, il est le fils de Prospère Duvergier de Hauranne, l'une des principales figures du libéralisme parlementaire français à compter de la monarchie de Juillet), lequel explique que les « institutions ont été modifiées ; mais la politique du gouvernement personnel est restée la même. Au contraire, plus il a paru incliner dans le sens libéral, plus il s'est cramponné au système des candidatures officielles comme à sa dernière ancre de salut » (DUVERGIER de HAURANNE Ernest, *Le gouvernement personnel*, Paris, Armand le Chevallier, 1869, p.57).

⁴⁷⁸ *L'Empire libéral*, *op. cit.*, XIII. p.325 et suiv. Il regrette en revanche l'absence d'un contrôle de constitutionnalité des lois, effectué par la Cour de cassation (*Ibid.* p.330-331).

⁴⁷⁹ Cité par GARRIGUES Jean, « Quand Ferry et Thiers s'intéressaient aux libertés locales », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, 2013/2 n°20, p.109-121, p.114. Ainsi que l'explique Bernard Manin sur la nécessaire expérience du second Empire pour « domestiquer » le suffrage universel, « [l]e caractère répété des élections introduit, sans doute, un certain élément d'objectivité : les électeurs peuvent faire l'épreuve que les critères dont ils s'étaient servis lors de l'élection précédente ont abouti à la sélection de gouvernants qui se sont révélés extrêmement mauvais ou incompetents. La répétition de l'élection leur donne la possibilité de modifier leurs critères de choix sur la base de l'expérience. La répétition fait des élections un processus d'apprentissage dans lequel les électeurs apprennent la valeur politique objective de leurs critères de sélection. Il n'en reste pas moins, cependant, qu'à chaque fois, ils choisissent ce qu'ils perçoivent sur le moment comme une supériorité politiquement pertinente, leur perception du moment étant aussi fondée sur les expériences antérieures » (MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, p.187-188).

⁴⁸⁰ DUVERGIER de HAURANNE Ernest, « La démocratie et le droit de suffrage », *Revue des deux mondes*, Tome LXXIV., 1^{er} et 15 avril 1868, p.608-643 et p.785-821, p.813. Sudhir Hazareesingh a du reste pu démontrer l'importance du Second empire dans le développement de la démocratie en France, qui voit l'émergence progressive d'une « citoyenneté républicaine », quoiqu'il se focalise principalement sur l'aspect local de cette dernière

Dans son étude sur l'évolution constitutionnelle du Second Empire, Berton considère que « [l']opinion est à peu près unanime à condamner l'Empire de 1870. Elle ne le distingue pas de l'Empire de 1852 ; ou, si elle le distingue, c'est pour conclure qu'il ne valait guère mieux, et que cet enfant bâtard de l'autorité et de la liberté était voué à une prompt mort »⁴⁸¹. L'auteur entend alors infirmer cette perception, en expliquant que « dès 1870, le régime était, quant au fond, tel qu'il le fallait pour vivre et pour mériter l'approbation des amis de la liberté » en tout cas « il était prêt à devenir tel »⁴⁸². L'Empire parlementaire de 1870, « s'il ne rendait peut-être pas à la démocratie la somme de liberté qui lui est due logiquement, et que lui eut accordé la République, il lui assurait, peut-être mieux qu'elle ne l'eût fait, la sécurité quotidienne qui importe au développement régulier des institutions libérales »⁴⁸³. Selon Berton, le manque de temps afin de « se distinguer nettement du précédent régime, et de donner l'impression du régime nouveau qu'il était véritablement, avec ses règles propres et ses propres responsabilités » empêche de percevoir nettement la rupture actée par la révision constitutionnelle de 1870⁴⁸⁴. Pour l'auteur, c'est le processus même de révision de la constitution impériale, l'utilisation d'un plébiscite, qui donne le sentiment d'une nouvelle consécration de la responsabilité impériale, d'une « nouvelle ère de Gouvernement personnel », alors qu'il s'agissait en fait d'en marquer le terme⁴⁸⁵. « L'Empire tomba parce qu'il avait été autoritaire, et non point parce qu'il était devenu libéral » explique-t-il encore⁴⁸⁶. L'étude du processus d'écriture constitutionnelle entre 1871 et 1875 confirme largement l'analyse de Berton : les membres de l'Assemblée de 1871 n'évoquent pas la constitution impériale rénovée qui installe pourtant une organisation des pouvoirs plutôt proche de celle votée en 1875.

Comme le souligne Marcel Prélot, Napoléon III choisit en 1852 de s'appuyer sur le suffrage universel – quoi qu'il pervertisse largement les élections – tout en tentant « d'écarter aussi longtemps que possible les pratiques et l'esprit de la monarchie constitutionnelle »⁴⁸⁷. Dès lors, la transformation progressive du régime « par bribes et morceaux » à compter de 1860 vers un gouvernement parlementaire, au moins dans « certaines de ses pratiques sans que son principe lui-

(HAZAREESINGH Sudhir, *From Subject to Citizen, The Second Empire and the Emergence of Modern French Democracy*, Princeton [New Jersey], Princeton University Press, 1998).

⁴⁸¹ *L'évolution constitutionnelle du Second Empire, op. cit.*, p.739.

⁴⁸² *Ibid.* p.742.

⁴⁸³ *Ibid.* p.750.

⁴⁸⁴ *Ibid.* p.753.

⁴⁸⁵ *Ibid.* p.754.

⁴⁸⁶ *Ibid.* p.755.

⁴⁸⁷ PRÉLOT Marcel, « La signification constitutionnelle du Second Empire », *Revue française de science politique*, 3^e année, n°1, 1953, p.31-56, p.43 et suiv. « Le souci constant des rédacteurs de la Constitution de 1852 a été d'éloigner le plus possible du régime des deux Chartes, de la responsabilité ministérielle, de l'opposition des partis et de leur alternance au pouvoir. Au départ, on doit reconnaître que les collaborateurs de l'empereur ont assez bien réussi. Ils ont su combiner un régime de séparation des pouvoirs, où l'exécutif est prépondérant, avec l'existence d'assemblée possédant un droit de critique sur les choses sans pouvoir atteindre les hommes » (*ibid.* p.48).

même soit reconnu »⁴⁸⁸ n'est pas suffisamment cohérente pour recevoir un *satisfecit* des opposants à l'Empire. Même si, à partir de 1869, « il ne s'agit plus d'un glissement mais d'un vrai bouleversement »⁴⁸⁹, le changement n'est pas perçu par les membres de l'Assemblée de 1871 qui prétendent davantage s'écarter de l'empire que de poursuivre sa réforme constitutionnelle. Comme le conclut Prélot, « [l]'extrême brièveté de l'Empire parlementaire plébiscité le 8 mai 1870 a fait souvent négliger jusqu'à son existence. Le régime sans doute n'a pas duré, mais il lui a suffi d'avoir été pour que, terme clair d'une évolution sans netteté, son importance historique ressorte aisément. L'Empire qui avait initialement été "la démocratie sans les libertés", devient pour finir *la monarchie constitutionnelle avec le suffrage universel* »⁴⁹⁰. Pendant le processus d'écriture des lois de 1875, cet aspect est tout à fait ignoré, à la fois des quelques élus bonapartistes qui se limitent à défendre le recours à l'appel au peuple, que des autres constituants qui disent avant tout vouloir éviter un retour de l'Empire. Ce dernier qui n'avait pas eu le temps de prouver qu'il aurait pu être vraiment libéral demeure au mieux suspect dans les souvenirs et il importe davantage à l'immense majorité de l'Assemblée de 1871 de présenter le processus constituant comme une rupture nette avec lui que comme la continuation de son évolution⁴⁹¹, eut-elle été souhaitable. La Constitution impériale est sous-entendue comme intrinsèquement défailante par les constituants, vectrice d'un pouvoir personnel – le césarisme plébiscitaire – indépendamment de son contenu réel et, partant, à ne pas reproduire. Comme la Constitution anachronique de Chambord et la Constitution de la République « intégrale » des radicaux, elle est analysée comme un « système » qui, par-delà ses dispositions matérielles, ne peut terminer la révolution constitutionnelle entamée en 1789.

⁴⁸⁸ *Ibid.* p.51.

⁴⁸⁹ *Ibid.* p.52.

⁴⁹⁰ *Ibid.* p.53. Il ajoute que « [p]our réaliser le syncrétisme durable des institutions de la IIIe République, l'épreuve du gouvernement impérial était sans doute inévitable. Il fallait, en la contenant, qu'un régime d'autorité permît à la démocratie naissante de mûrir assez pour accepter d'elle-même les formes traditionnelles d'une Constitution libérale » (*ibid.* p.54). Il partage du reste l'opinion de Berton qui explique que « [d]e même que la Deuxième République restaure définitivement le suffrage universel, le Second Empire restaure définitivement le parlementarisme ; et, comme le suffrage universel s'impose encore après la chute de la Constitution de 1848, le régime parlementaire s'impose encore après la chute de l'Empire » (*op. cit.*, p.755). Telle est également la conclusion du Professeur Morabito qui explique que si l'Empire n'avait créé ni l'orléanisme parlementaire, ni le suffrage universel, « force est de lui reconnaître le mérite d'avoir finalement su les unir » (*Histoire constitutionnelle de la France, op. cit.*, p.296).

⁴⁹¹ Le Professeur François note à ce titre que « la dynamique de l'acte constituant, qui impose d'affirmer avec force la rupture avec l'ordre antérieur, pousse à une invalidation brutale et immédiate de tout ce qui peut rappeler l'"ancien régime". On voit là toute l'ambiguïté du moment constituant et la difficulté pratique qui en résulte pour ceux qui en sont partie prenante, car affirmation de nouveauté, le travail constituant doit d'abord sacrifier à des formalités héritées du passé, propres à assurer l'intelligibilité et la pacification de la situation. Les acteurs engagés dans l'entreprise constituante sont alors confrontés à une exigence contradictoire qui consiste à concilier le respect de formalités routinières de la vie politique et la proclamation de temps nouveaux qui tend à les rendre obsolètes » (*Naissance d'une constitution, op. cit.*, p.256).

Titre II.

La fin du « constitutionnalisme providentiel » : rationalisme et empirisme constitutionnel

Les lois constitutionnelles de 1875 prouvent tant par leur forme et leur contenu que les constituants de 1871 se sont contentés d'un *minimum*. Ce constat est principalement expliqué, y compris par les juristes, par des arguments *politiques et contextuels* : comme les monarchistes étaient majoritaires à l'Assemblée, les moins hésitants d'entre eux n'ont pu franchir le pas et constitutionnaliser la République qu'en ne faisant pas « plus que l'indispensable »⁴⁹², en entourant cette dernière des institutions les plus monarchiques possible et en rendant le tout facilement modifiable. Autrement dit, la décision politique fondamentale républicaine du 4 septembre 1870, puis la structuration partisane de l'Assemblée du 8 février 1871 auraient conditionné l'écriture de la constitution. Cette approche possède deux avantages qui ont alors pu justifier la rareté des analyses poussées du processus d'écriture à l'œuvre entre 1871 et 1875 : d'une part elle est simple, d'autre part elle est exacte (donc explicative).

Pour autant, si cette thèse n'est pas ici remise en cause, l'étude approfondie de l'écriture de la constitution de la III^e République permet d'affiner l'explication et de trouver les justifications *juridiques et structurelles* aux lois constitutionnelles de 1875 et à l'ordre juridique qu'elles formalisent. Ainsi, les débats constituants montrent la disparition presque complète des ambitions portées par les doctrines constitutionnalistes qui commandaient la rédaction des constitutions depuis la Révolution. Il apparaît en effet aux constituants que ce qu'il est possible d'appeler le « constitutionnalisme providentiel » hérité de 1789 s'est trop de fois brisé sur la réalité sociale et politique du siècle⁴⁹³. « Constitutionnalisme providentiel » parce que la norme fondamentale était

⁴⁹² La formule est utilisée le 19 août 1871 par le député proche du Centre droit de Lavergne devant la commission saisie de la proposition Rivet (C 3136).

⁴⁹³ « La Révolution française nous a laissé en héritage un certain nombre d'axiomes politiques que des générations trop confiantes ont longtemps reçu comme des articles de foi ; nous ne sommes point guéris de cette idolâtrie » (LABOULAYE Édouard, « Du pouvoir constituant » in *Questions constitutionnelles, op. cit.* p.369). Dans le même sens, l'ancien rédacteur du quotidien bonapartiste *Le Constitutionnel*, Cuheval-Clarigny, explique dans un ouvrage de 1874 que depuis la Révolution, la France a essayé « toutes les formes de gouvernement, sans pouvoir s'arrêter à aucune. Ce n'est pas que nos législateurs aient manqué de talent, de savoir et même d'expérience ; c'est qu'obéissant au génie théoricien et dogmatique de notre pays, ils ont toujours poursuivi l'application dans les lois d'une théorie préconçue ; ils se sont occupé des exigences d'une logique rigoureuse, plus qu'ils n'ont tenu compte des nécessités pratiques, de l'état des mœurs et de la perpétuelle mobilité du cœur humain » (CUCHEVAL-CLARIGNY [Athanase], *Des institutions représentatives et des garanties de la liberté*, Paris, Jules Boyer et Cie, 1874, p.2).

supposée avoir des vertus intrinsèques – presque magiques – susceptibles de transformer et d’apaiser la société postrévolutionnaire. Cette vision, originellement celle des constituants de 1789, avait sous-tendu l’ensemble des ordres constitutionnels expérimentés sans succès depuis la chute de l’Ancien régime, chacun prétendant avoir compris les véritables aspirations de la société réformée et être le seul à pouvoir légitimement et complètement les organiser juridiquement⁴⁹⁴. Mais les constitutions républicaines ont échoué tout comme les constitutions monarchiques. La providence est restée sourde aux appels de la réalité. Les membres de l’Assemblée de 1871 ne manquent du reste jamais de rappeler aux partisans des régimes dont ils ne veulent pas leurs nombreux vices et leurs faillites respectives. Il apparaît alors que l’ordre constitutionnel en germe à partir de 1870 ne peut plus être systématisé dans un écrit juridique solennel déclinant tous les aspects de la décision politique fondamentale, qui deviendrait à force de conviction, d’autorité voire de violence, prétendument universelle et perpétuelle. La prétention d’une doctrine politique à modifier (seule) l’état social de la France par la constitution est morte. Comme le constatait Georges Combredet, « [a]u cours des débats constitutionnels, on n’évoquera pas le témoignage d’un auteur, d’un chef d’école. On citera des faits d’expérience, des souvenirs d’histoire. Les doctrines ont fait faillite. Ainsi naquit l’opportunisme qui devait présider à la naissance de la constitution. Ainsi s’écroula, dans le dégoût des théories, tout le fatras des principes constitutionnels que nous avait légués la Révolution »⁴⁹⁵. Le droit constitutionnel doit donc plutôt s’adapter à la société, en refléter la réalité.

La remarque de Combredet mérite cependant d’être nuancée. Si l’échec des approches doctrinales ou systématiques dans l’écriture des constitutions antérieures incite en effet les députés au pragmatisme, cela ne signifie pas que l’ordre constitutionnel en construction ne repose sur aucun principe. Il serait sinon possible de considérer qu’en théorie, les constituants disposent, à partir de février 1871, d’une latitude presque absolue pour écrire la norme fondamentale. L’analyse des débats montre justement l’inverse. Écrire la constitution revient plutôt à constater – et à consacrer – ce qui existe, ce que le temps a pu installer dans les mœurs. En réalité, personne ne semble décider vraiment des choix qui aboutiront aux lois constitutionnelles de 1875, ni les citoyens réunis dans la fiction nationale titulaire de la souveraineté, ni les constituants qui l’exercent. La nation ne décide

⁴⁹⁴ Laboulaye l’expose de manière très claire : « Au premier rang des théories funestes, il faut placer celle du pouvoir constituant telle qu’on l’a conçue en 1789. Établir ou réformer une constitution a été regardé par nos pères comme une œuvre magique qu’on ne peut confier qu’à une assemblée unique convoquée extraordinairement et maîtresse de refaire à son gré l’État et la société. [...] on donne aux constituants une autorité telle qu’ils peuvent imposer leur gouvernement à la nation sans lui demander son avis, et de lui défendre d’y toucher avant l’époque et par d’autres moyens que ce qu’il leur plaît de décider dans leur vanité » (*op. cit.*, p.370). Le pouvoir constituant est alors élevé au rang de « mythe », un « mythe des origines » qui pourrait se résumer comme tel : « au commencement était le pouvoir constituant » (KLEIN Claude, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris, Puf, 1996, p.192).

⁴⁹⁵ *Le vote des Lois Constitutionnelles de 1875 et les Débuts de leur Application*, *op. cit.*, p.19.

pas, car elle ne participe pas aux choix « techniques » dont la vertu est d'assurer la stabilité de l'ordre politique et juridique mais elle contraint beaucoup les députés : son soulèvement est redouté, ou plus simplement son bulletin de vote. Ces derniers décident un peu, empêchant ainsi toute incursion supplémentaire des citoyens dans le processus de décision politique, toute démocratisation trop avancée mais ils sont beaucoup contraints, en premier lieu par la décision politique fondamentale. Il s'agit donc pour eux de déterminer empiriquement et rationnellement ce qu'ils peuvent faire.

Ainsi, le 23 juillet 1874, lors des débats sur la proposition avortée de Casimir Perier qui organise les travaux à venir de la commission des Trente⁴⁹⁶, Dufaure explique – pour rassurer les monarchistes – ce qu'il ferait en tant que membre de la commission si le texte était alors adopté. Selon lui, il conviendrait de « consulter les constitutions républicaines précédentes, et en même temps interroger les publicistes qui ont écrit sur la matière »⁴⁹⁷. L'ancien garde des sceaux précise toutefois immédiatement que le but d'une telle démarche n'est pas de « conformer » la constitution à celles antérieurement adoptées « mais à l'approprier aux intérêts du pays », les constituants n'étant pas les « élèves obéissants et dociles des publicistes »⁴⁹⁸. Ainsi, par une approche rationaliste de l'histoire constitutionnelle française depuis 1789 et de l'état social du moment, les constituants sont conduits à façonner des institutions, puis à rédiger les lois constitutionnelles sous la contrainte : l'intérêt du pays réclame des institutions légalisées, autrement dit un minimum d'ordre. L'assimilation par une majorité des courants politiques d'un fond constitutionnel commun auquel il n'est pas possible de déroger peut alors être constatée. Ces institutions sont donc celles que la nécessité impose aux constituants (**Chapitre 1**).

Comme le contenu de la norme fondamentale est relativement « conditionné » d'avance et ne satisfait pleinement aucune opinion, le statut de cette norme va alors également changer : la nécessité de se doter d'institutions « régulières » (c'est-à-dire, en France, qui soient organisées par du droit écrit) l'emporte sur celle de rédiger une « véritable » constitution. Il ne s'agit pas d'élaborer un acte unique, qualifié de constitution, comportant un préambule ou une déclaration des droits, organisé de manière logique et qui se veut complet. Le monarchiste Ventavon, rapporteur du projet minimaliste de la commission des Trente présenté en janvier 1875, explique ainsi à ses collègues que leur « sagesse saura, par conséquent, éloigner des débats les grandes théories politiques qui diviseront éternellement les esprits et réduire la discussion aux proportions qui conviennent à une

⁴⁹⁶ *Annexe V. 13*. La proposition est rejetée le 23 juillet 1874 par 374 voix contre 333 car les monarchistes y voient une proclamation implicite de la République (voir *JO* du 24 juillet 1874 p.5171-5186).

⁴⁹⁷ *Ibid.* p.5181.

⁴⁹⁸ *Ibid.* p.5182.

loi dont le but est d'appliquer ou de compléter une loi précédente »⁴⁹⁹. Si une telle approche témoigne de l'impossibilité de rédiger une constitution systématique et de l'urgence à statuer sur une organisation institutionnelle, même transitoire, il apparaît surtout que la Constitution est très loin de se réduire à la loi constitutionnelle en discussion. L'écriture des lois de 1875 marque alors le crépuscule d'un certain art constitutionnel mécaniste pour poser les bases d'un droit constitutionnel adaptable⁵⁰⁰. Constituer ne signifie plus écrire *la* Constitution, mais formaliser certaines dispositions matériellement constitutionnelles utiles : écrire *des* lois constitutionnelles (**Chapitre 2**). L'ordre constitutionnel ainsi formellement fondé en 1875 préfigure donc son caractère coutumier dès l'origine : seul ce qui est considéré comme indispensable au regard des circonstances et de l'histoire constitutionnelle est codifié, dans un ensemble de textes dont le statut est discuté par leurs propres auteurs.

⁴⁹⁹ Séance du 21 janvier 1875 (*JO* du 22 janvier 1875 p.564).

⁵⁰⁰ Ainsi que l'explique le Professeur Hummel, sans que la croyance dans « l'agencement mécanique des pouvoirs » originaire de l'esprit des Lumières n'ait complètement disparu de l'esprit des constituants de 1875, malgré certains échecs patents depuis la Révolution, il apparaît que cet agencement ne peut garantir seul la pérennité de l'ordre constitutionnel sans procéder également d'un certain compromis historique et social : « Généralement, l'expression d'un rapport de force équilibré procède soit d'une hérédité historique (comme en témoigne le « miracle » anglais célébré au XVIII^e siècle), soit d'un ordonnancement délibéré des pouvoirs (l'intelligence américaine des *checks & balances* en est la meilleure traduction). Toutefois, l'agencement n'est souvent que l'expression institutionnelle et technique d'un compromis politique dégagé lors de la délibération constituante. Ainsi les lois constitutionnelles de 1875, qui doivent au caractère laconique et technique de leurs dispositions leur acclimatation à l'histoire politique française, se révélèrent être, après avoir survécu à la crise du 16 mai et à l'état d'exception de la Première Guerre mondiale, des textes de compromis dans lesquels coexistaient les principales revendications politiques du XIX^e siècle » (HUMMEL Jacky, *Essai sur la destinée de l'art constitutionnel*, Paris, Michel Houdiart Éditeur, 2010, p.144). Étant données les divisions politiques de l'Assemblée de 1871, le compromis ne pouvait être que minimal en 1875 (*cf. Partie II*).

Chapitre 1 – Les « institutions nécessaires »⁵⁰¹ à l'ordre constitutionnel

En demandant en mars 1873 aux députés un encadrement juridique *a minima* des pouvoirs publics, Thiers exprime davantage le désir de consolider juridiquement le régime que celui de le constituer définitivement. La prétention constitutionnaliste à élever des gouvernements prétendument perpétuels s'était dissipée dans la succession des révolutions depuis celle de 1789. « Ayons ce bon sens de ne plus promettre de miracles, de ne pas nous dire éternels, de ne pas nous dire le premier et le meilleur des gouvernements ; n'annonçons pas de miracles, faisons quelques bonnes choses » ajoute alors le Président de la République devant l'hémicycle⁵⁰². La question institutionnelle n'était cependant pas nouvelle en 1873 : dès les premières réunions des députés à Bordeaux après les élections du 8 février 1871, l'organisation des institutions hante les députés, même si d'autres thématiques apparaissent alors plus urgentes. Le pacte de Bordeaux, s'il entend réserver pour des jours meilleurs les débats constitutionnels, montre bien la prégnance du sujet. En fondant juridiquement un pouvoir provisoire avec le décret du 17 février 1871⁵⁰³, l'Assemblée désire prouver dès ses premières réunions qu'elle est souveraine, y compris pour créer des institutions et qu'elle n'entend pas renoncer à le faire plus complètement et définitivement une fois ses tâches les plus pressantes accomplies⁵⁰⁴. Reste alors à déterminer quelles vont être ces « institutions nécessaires » en 1873 qui doivent compléter le peu qui existe en droit et éclaircir le flou qui règne en fait. La loi Rivet d'août 1871 y avait déjà très succinctement et maladroitement pourvu⁵⁰⁵. La loi du 13 mars 1873, puis le Septennat voté en novembre de la même année poursuivent la démarche.

⁵⁰¹ Expression utilisée devant l'Assemblée par Thiers le 4 mars 1873 lors des débats sur la loi du 13 mars 1873 : « Je demandais sous l'Empire les libertés nécessaires ; je demande aujourd'hui les institutions nécessaires » (JO du 5 mars 1873 p.1533).

⁵⁰² *Ibid.* p.1538. Dans le même sens, le député du Centre droit Charles Savary explique dans son ouvrage publié en 1873, après avoir appelé à donner au régime « les organes nécessaires à son existence » (*Le gouvernement constitutionnel, op. cit.* p.X), que du « moment que la République existe, et paraît destinée à se maintenir pendant un temps plus ou moins long, nous comprenons difficilement en quoi il peut importer qu'elle soit provisoire plutôt que définitive, et nous craignons que ce ne soit attacher aux mots plus d'importance qu'ils n'en méritent que de leur attribuer, dans un sens ou un autre, une valeur quelconque. La République définitive de 1848 a vécu quatre années. La République provisoire de 1870 à déjà vécu deux ans et demi. Nous ignorons si l'avenir lui réserve de meilleures destinées qu'à sa devancière. Mais nous ne voyons pas que le caractère provisoire de l'une ait nui jusqu'ici à sa durée, ou que le caractère définitif de l'autre ait retardé d'un jour l'instant marqué pour sa chute » (*ibid.* p.XI-XII).

⁵⁰³ « M. Thiers est nommé chef du pouvoir exécutif de la République française. Il exercera ses fonctions sous le contrôle de l'Assemblée nationale, avec le concours des ministres qu'il aura choisis et qu'il présidera ». La proposition est adoptée le 17 février avec un préambule ajouté par la commission chargée de l'examiner : « L'Assemblée nationale, dépositaire de l'autorité souveraine, Considérant qu'il importe, en attendant qu'il soit statué sur les institutions de la France, de pouvoir immédiatement aux nécessités du gouvernement et à la conduite des négociations » (JO du 22 février 1871, p.109-110). L'Assemblée ne se contente donc pas de reconnaître un pouvoir de fait, elle crée ce pouvoir.

⁵⁰⁴ Le rapport de Victor Lefranc souligne que le préambule est « l'affirmation incontestable du droit Souverain de la Nation et de l'Assemblée qui la représente à statuer sur les institutions de la France » (*ibid.* p.109).

⁵⁰⁵ Voir MACHELON Jean-Pierre, « Un exemple d'absurdité constitutionnelle : la loi du 31 août 1871 “ portant que le chef du pouvoir exécutif prendra le titre de président de la République française ” », *op. cit.*

Celle-ci se conclue par la difficile adoption des trois lois constitutionnelles en 1875 et des deux lois organiques qui leurs sont associées.

Toutefois, avant d'analyser spécifiquement la formalisation des différents dispositifs institutionnels puis constitutionnels votés par l'Assemblée de 1871⁵⁰⁶, il importe de s'interroger sur leurs fondements politiques et idéologiques plus généraux. Le terme « nécessaires » prend alors tout son sens. Ce ne sont pas les doctrines ou les théories d'une faction politique qui vont façonner l'organisation institutionnelle, traduisant l'organisation la plus pertinente selon cette faction. La nécessité manifeste le simple besoin d'encadrer juridiquement *des* institutions – d'avoir une constitution ? – dont les caractéristiques s'imposent à toutes les factions politiques en présence. Des institutions sont nécessaires et elles auront nécessairement certains aspects qui échappent très largement aux députés en charge de les formaliser⁵⁰⁷. Ainsi, dès le 17 février 1871, le rapport de la commission sur la proposition d'organisation provisoire ne pouvait que constater « l'existence du gouvernement de la République française »⁵⁰⁸. Même monarchiste, l'Assemblée ne possédait alors aucune alternative crédible et d'ailleurs n'y songeait pas encore vraiment. Nécessité faisait loi. Si le pacte de Bordeaux pose aux premiers jours de l'Assemblée de 1871 les germes de l'ordre constitutionnel républicain en construction, ce n'est pas parce que les députés le veulent mais parce qu'ils ne peuvent guère faire autrement en pratique⁵⁰⁹. Il ne s'agissait donc pas pour Thiers de réclamer en mars 1873 *les* institutions qui découleraient théoriquement du principe de la République mais bien de militer pour *une* organisation rationnelle des pouvoirs publics, fondée sur l'analyse empirique de l'histoire constitutionnelle française et de l'état social du moment.

L'approche souhaitée par Thiers n'était alors pas nouvelle. Les « libertés nécessaires » défendues par ce dernier sous l'Empire transcendaient déjà les clivages politiques et étaient simplement perçues comme les besoins concrets du moment, en aucun cas comme les revendications d'une doctrine partisane particulière⁵¹⁰. Des contemporains de l'Assemblée de 1871 avaient pu noter cette

⁵⁰⁶ Cf. Partie II.

⁵⁰⁷ Voir VEDEL Georges, « Le hasard et la nécessité », *Pouvoirs* n°50, p.15-30.

⁵⁰⁸ JO du 22 février 1871, p.109.

⁵⁰⁹ L'orléaniste Charles Savary considère que, dans l'absolu, rien n'obligeait l'Assemblée à reconnaître la République en février 1871 : elle aurait « pu se borner à proclamer l'interrègne et organiser les pouvoirs destinés à vaquer provisoirement au règlement des affaires, en réservant à la fois le présent et m'avenir. [...] À tort ou à raison elle ne l'a pas fait. Soit qu'elle ait considéré que venant six mois après le 4 septembre elle ne trouvait plus la question entière, soit que pressée par les événements et par l'insistance de celui qui allait être le négociateur de la paix et le chef du pouvoir elle ait voulu éviter un débat inopportun, l'Assemblée nationale s'est borné à réserver l'avenir, et a laissé à la République le présent » (*op. cit.* p. XII).

⁵¹⁰ Voir son discours du 28 mars 1865 devant le Corps Législatif (THIERS [Adolphe], *Discours parlementaires*, publiés par M. CALMON, 16 volumes, Paris, Calmann Lévy, 1879-1889, X, p.3-51). Dans le même sens, il explique dans un discours du 26 février 1866 sur les principes de 1789 que vraie liberté politique « ne consiste pas dans tel ou tel trait particulier des institutions d'un pays » mais « est celle qui met une nation en pleine possession de ses destinées » (*ibid.* p.388), « car Dieu n'a pas voulu que sous la monarchie on fût moins libre que sous la république » (*ibid.* p.391).

recomposition politique comme le philosophe Elme Caro dans un ouvrage paru en 1872⁵¹¹, plaidant notamment pour l'établissement d'une république conservatrice. L'auteur explique ainsi que depuis les dernières années de l'Empire s'était formé un groupe de « conservateurs libéraux qui reléguait au second plan la question de la forme du gouvernement, uniquement appliqué à la réforme de ce qui existait »⁵¹². Caro fait ici référence à l'*Union libérale* qui constituait l'opposition tolérée à l'Empire, dont Thiers était du reste un des chefs. La ligne directrice de ce mouvement était bien de constater l'échec des systèmes constitutionnels depuis 1789 pour privilégier une approche pragmatique et plus modeste dans ses ambitions⁵¹³.

Le processus d'écriture constitutionnelle entre 1871 et 1875 peut alors être considéré comme la consécration de cette vision⁵¹⁴. L'intervention de Buffet, membre du Centre droit le 22 juin 1875, lors des débats sur la loi du 16 juillet le montre. Alors Vice-président du Conseil, il expliquait que le gouvernement, dans la préparation du projet de loi, n'était « pas parti d'un principe abstrait » mais avait recherché les attributions du pouvoir exécutif « indispensables pour remplir efficacement sa mission [...] à l'époque actuelle »⁵¹⁵. Le rédacteur du *Journal des débats*, Gustave de Molinari, préconisait d'agir ainsi en 1873 dans son ouvrage *La République tempérée*, lorsqu'il indiquait que « ce n'est pas, quoi qu'on en dise, en dehors des gouvernements qu'il faut chercher les causes de leur chute. Ils ne peuvent durer qu'à condition d'être appropriés aux besoins qu'ils ont à satisfaire, adaptés aux services qu'ils ont à rendre »⁵¹⁶. Il convient donc pour les constituants d'appréhender la réalité, pas de décliner des théories ou des principes. Peu de temps après le vote de la dernière loi constitutionnelle, Laboulaye tenait un discours de même nature devant ses collègues du Centre gauche : « Le temps des systèmes est passé ; ce que le pays nous demande, ce ne sont pas de vains

⁵¹¹ CARO Elme, *Les jours d'épreuve, 1870-1871*, Paris, Librairie Hachette, 1872. Le normalien Elme Caro est un philosophe spiritualiste disciple de Victor Cousin. Il devient membre de l'Académie des sciences morales et politiques en 1869 et siège à l'Académie française à partir de 1874.

⁵¹² *Ibid.* p.147-148.

⁵¹³ Voir par exemple l'article de Foblant « L'Union libérale » paru dans le *Correspondant* du 10 février 1869.

⁵¹⁴ Le monarchiste Deppeyre explique ainsi devant l'Assemblée le 7 mars 1873 qu'il entend demeurer sur le terrain de l'« *Union libérale* » pour déterminer la structure institutionnelle et que « les peuples ne sont pas faits pour telle ou telle forme préconçue de gouvernement, mais que les gouvernements doivent être faits pour s'adapter aux peuples » (*JO* du 8 mars 1873 p.1613).

⁵¹⁵ *JO* du 23 juin 1875 p.4534.

⁵¹⁶ MOLINARI, *op. cit.*, p.81. Contestant toute approche théorique de l'écriture constitutionnelle, il ajoute que « [l]es républicains de toutes nuances continuent volontiers à croire qu'il suffit de donner à la constitution destinée à régir la France une étiquette démocratique et d'inscrire à son préambule, en style lapidaire, la série des droits qu'elle garantit, y compris même le droit « d'aller et venir, » pour la rendre possible. Il n'était peut-être pas inutile de réagir contre cette illusion et de montrer à quelles conditions une constitution républicaine peut répondre à sa destination, qui est de garantir l'ordre avec la liberté » (*ibid.*, p.79-80). La constitution est en effet « un mécanisme comme un autre », qui ne peut être correctement construit « à moins d'avoir quelques notions positives sur la destination à laquelle il doit être appliqué et sur les règles qu'il faut suivre pour l'y approprier » (*ibid.* p.80). En France, la constitution doit garantir « la sécurité des intérêts avec les libertés nécessaires » (*ibid.* p.81).

discours. C'est le maintien de ses droits et la défense de ses intérêts. »⁵¹⁷ L'idée est donc bien de consacrer juridiquement ce qui est réaliste et ce qui est utile, sous l'appellation de « République ». Finalement, il est possible de distinguer deux caractéristiques à l'ordre constitutionnel que l'Assemblée de 1871 mets progressivement en place : ses institutions sont nécessairement libérales et conservatrices (**section 1**) et elles demeurent nécessairement républicaines (**section 2**).

Section 1 – Des institutions libérales conservatrices

L'ordre juridique sera libéral ou ne sera pas. L'expression pourrait être celle de presque tous les députés qui siègent à l'Assemblée de 1871. Tous, de la gauche gambettiste à l'extrême droite, se réclament d'un régime libéral, en tout cas au sens où ils placent la liberté comme la vertu irréfragable des institutions à construire⁵¹⁸. Une telle volonté n'est pas une surprise. D'une part, les principales critiques formulées contre l'Empire fraîchement déchu concernaient son autoritarisme centralisateur, où censure de la presse, proscription et candidatures officielles, donc les mesures antilibérales étaient, concernant la politique intérieure, les plus farouchement dénoncées. D'autre part l'influence du libéralisme économique, des milieux d'affaires⁵¹⁹, qui sont souvent proches des députés et dont Thiers est le « porte-parole »⁵²⁰ se fait sentir.

Le libéralisme de l'Assemblée de 1871 est pourtant très difficile à cerner. En réalité, l'unanimité de surface sur ce point rend les choses d'autant plus complexes à analyser. De plus, il ne relève pas de cette étude de déterminer ce que la notion recouvre de manière exhaustive. L'idée est ici de déterminer le processus d'écriture des lois constitutionnelles de 1875, pas de circonscrire,

⁵¹⁷ LABOULAYE Édouard, *Discours prononcé par M. Laboulaye, président du Centre gauche, à la réunion du 3 août 1875*, Versailles, Imprimerie Cerf et fils, non daté, p.2-3. Lors des débats constitutionnels le 28 janvier 1875, Laboulaye exhortait déjà ses collègues à faire œuvre concrète, c'est-à-dire constituer un gouvernement républicain immédiatement, pas d'attendre 1880 (le caractère personnel voire suspensif du Septennat était alors en cause), en expliquant qu'il fallait distinguer le « langage du philosophe » qui « gémit plus ou moins sur l'incertitude des choses humaines » du « langage du législateur » qui s'occupe de « choses pratiques, permanentes, perpétuelles » (JO du 29 janvier 1875, p.769).

⁵¹⁸ Selon l'appartenance politique des députés il convient davantage de « retrouver » la liberté (les monarchistes) ou de l'obtenir enfin (les républicains).

⁵¹⁹ Jean Garrigues explique que « [d]ans le contexte d'incertitudes politiques qui a suivi la défaite contre la Prusse et la chute du second Empire, l'enjeu du redressement économique et financier est en effet un enjeu primordial pour ramener un semblant d'équilibre dans la société française. Les milieux d'affaires vont alors jouer un rôle décisif dans la remise en ordre des finances de l'État ainsi que dans le rétablissement de la confiance indispensable au développement. Interlocuteurs obligés du nouveau pouvoir républicain, ils vont être associés *de facto* à l'instauration du nouveau régime. C'est donc fort logiquement que les détenteurs de capitaux vont influencer les institutions aussi bien que la politique menée par les gouvernements républicains. On pourrait dire que la troisième République est le fruit d'un "contrat" entre les républicains "historiques", maîtres du pouvoir depuis le 4 septembre 1870, et les milieux d'affaires, ralliés progressivement à partir de 1871 » (*La République des hommes d'affaires (1870-1900)*, *op. cit.*, p.11).

⁵²⁰ *Ibid.* p.19.

d'expliquer ou de comprendre une doctrine politique en tant que telle⁵²¹. Il convient donc, d'une certaine manière, de faire abstraction du libéralisme au sens doctrinaire pour retenir que la plupart des députés de 1871 se revendiquent positivement comme tels, et entendent donc que l'ordre constitutionnel en construction respecte ou développe ce principe. Il ne fait aucun doute que le libéralisme de Gambetta – s'il existe – est fort différent de celui revendiqué par Henri V – qui n'existe pas. En tout état de cause, il n'est pas possible de façonner des institutions qui ne seraient pas perçues et désignées comme libérales par une majorité des constituants.

Les doctrines proches de l'*Union libérale*, qui représente l'opposition légale et modérée à l'Empire à compter des années 1860, se concrétisent. Sauf certains à l'extrême gauche, les quelques bonapartistes et les ultras légitimistes, l'ensemble des députés appartient à des partis dont les chefs, Thiers en premier lieu, se regroupaient au sein l'*Union*. Si, entre 1871 et 1875, le regroupement politique auparavant motivé par la lutte contre les dérives autoritaires de l'Empire a disparu, les aspirations libérales⁵²² qui servaient cette association ne s'effacent pas pour autant et sont indispensables afin d'appréhender la construction du nouvel ordre juridique républicain (1). Pour des raisons à la fois contextuelles et structurelles, le libéralisme est alors associé à une nécessité de grande prudence en matière institutionnelle, montrant par-là que le libéralisme se réclame avant tout du conservatisme (2).

1) *Le libéralisme sans l'Union*

Ernest Duvergier de Hauranne, qui siège au Centre gauche de l'Assemblée de 1871, reconnaissait sans difficulté en 1869 que l'*Union libérale* se réunissait avant tout sur une négation, le rejet de

⁵²¹ D'autant que plusieurs études poussées font déjà autorité sur la question, en particulier MANENT Pierre, *Les libéraux*, Paris, Gallimard, 2001 ; JAUME Lucien, *L'individu effacé ou le paradoxe du libéralisme français*, Paris, Fayard, 1997 ; JARDIN André, *Histoire du libéralisme politique, de la crise de l'absolutisme à la constitution de 1875*, Paris, Hachette, 1985.

⁵²² Dans ses propos introductifs au *Consulat*, Thiers regrette avant tout l'absence de liberté sous les deux empires qu'a connu la France : « Je sais tous les dangers de la liberté, et, ce qui est pis, ses misères. Et qui les saurait, si ceux qui ont essayé de les fonder, et y ont échoué, ne les connaissaient pas ? Mais il y a quelque chose de pis encore, c'est la faculté de tout faire laissée même au meilleur, même au plus sage des hommes. On répète souvent que la liberté empêche de faire ceci ou cela, d'élever tel monument, ou d'exercer telle action sur le monde. Voici à quoi une longue réflexion m'a conduit : c'est à penser que si quelquefois les gouvernements ont besoin d'être stimulés, plus habituellement ils ont besoin d'être contenus ; que si quelquefois ils sont portés à l'inaction, plus habituellement ils sont portés, en fait de politique, de guerre, de dépense, à trop entreprendre, et qu'un peu de gêne ne saurait jamais être un malheur. On ajoute, il est vrai : Mais cette liberté destinée à contenir le pouvoir d'un seul, qui la contiendra elle-même ? Je réponds sans hésiter : Tous. Je sais bien qu'un pays peut parfois s'égarer, et je l'ai vu, mais il s'égaré moins souvent, moins complètement qu'un seul » (THIERS Adophe, *Histoire du Consulat*, Paris, Lheureux et Cie, 1865, p.13). Sans le dire ouvertement, le futur Président de la République se prononce donc en faveur d'un régime modéré à l'exécutif contenu et surtout non personnalisé (ce qui tranche nettement avec sa pratique du pouvoir entre 1871 et 1873...).

l'Empire qui violerait la souveraineté de la nation⁵²³. Le futur député considérait alors qu'il existait « en France, à cette heure, et il n'y peut exister que deux grands partis : l'Union libérale qui veut le gouvernement du pays, et la coalition des ambitieux qui ont pour unique maxime : "Il faut être les maîtres !" »⁵²⁴. Il expliquait ensuite le but l'*Union libérale* en ces termes :

« Nous sommes tous d'accord pour le présent, car nous voulons la liberté ; et si nous voulons quelque chose de plus, nous ne le voulons que par la liberté. Que nous préférions la monarchie constitutionnelle ou la république, que nous espérons consolider l'Empire par des réformes libérales, ou que nous ayons l'arrière-pensée de le détruire, qu'importent maintenant ces différences ? Nous sommes d'accord sur les moyens et sur le but immédiat de nos efforts ; nous ne sommes divisés que par des espérances et des prévisions lointaines. Ne disons pas qu'il faut négliger le présent afin de préparer l'avenir ; le meilleur moyen de préparer l'avenir, c'est de pourvoir aux besoins du présent. Les uns comptent sur la liberté pour ramener tel gouvernement qui leur plaît ; les autres pensent qu'elle affermira celui qui existe. Travaillons ensemble à l'œuvre commune, et laissons les événements juger entre nous. Quoi qu'il advienne de nos espérances, nous n'aurons jamais à regretter d'avoir mis fin à notre sujétion. Quand notre tour viendrait de gouverner nous-même, nous n'aurions pas à nous repentir d'avoir élevé une digue au pouvoir absolu, et assis le gouvernement de la France sur le solide fondement de la liberté. »⁵²⁵

Ainsi caractérisé, le libéralisme constitue à la fois un moyen consensuel – la réforme sans la révolution – et une fin indépendante de la question du régime qui divise les esprits. Dans ses *Questions constitutionnelles*, Laboulaye souscrit à ce point de vue en expliquant que « [l]a sûreté des personnes, du travail et de la propriété, fruit du travail, la liberté de conscience et de paroles, la facilité de s'associer et de se réunir en vue d'un bien commun ; tels sont ce qu'on peut appeler les droits naturels de l'homme en société. C'est pour garantir ces droits, c'est-à-dire pour les protéger contre toute attaque du dehors et du dedans, que les peuples ont établi des gouvernements. Un gouvernement est bon quand il maintient toutes ces libertés par de justes lois ; il est mauvais quand, dans un intérêt égoïste, il empiète sur ces droits individuels. En ce sens, les deux vers de Pope, qu'on a souvent répétés, renferment une vérité éternelle : *For forms of government let fools contest :*

⁵²³ L'auteur, loin de s'en défier, reconnaît que « [l]'Union libérale ne représente ni la royauté, ni la république, ni 1830, ni les journées de juin, ni le pape, ni Voltaire ; elle représente tout simplement la souveraineté de la nation, la liberté électorale qu'on viole sous nos yeux sans pudeur, la grandeur de la France qu'on a compromise, l'ordre dans les finances qu'on a gaspillé, la publicité et le contrôle dans toutes les branches du gouvernement. Elle représente, en un mot, l'opinion commune de tous ceux qui veulent être libres et veiller par eux-mêmes au gouvernement de leur pays » (DUVERGIER de HAURANNE Ernest, *La coalition libérale*, Paris, Armand le Chevallier, 1869, p.14).

⁵²⁴ *Ibid.* p.75.

⁵²⁵ *Ibid.* p.76-77.

Whate'er is best administer'd is best »⁵²⁶. Le publiciste du Centre gauche considère alors que le seul gouvernement qui permette cette bonne administration est celui qui pratique « la division des pouvoirs » qui est « la même dans tous les pays constitutionnels, qu'ils se nomment monarchie, qu'ils se nomment république »⁵²⁷. Il rejoint le constat effectué par de Broglie père dans ses célèbres *Vues sur le gouvernement de la France*, lequel explique qu'il « n'y a pas, quant au fond même, et à la vérité des choses, deux gouvernements possibles dans le même temps et pour le même pays. Une république qui touche à la monarchie constitutionnelle, une monarchie constitutionnelle qui touche à la république et n'en diffère que par la constitution et la permanence du pouvoir exécutif, c'est la seule alternative qu'il reste aux amis de la liberté »⁵²⁸. Si le penseur orléaniste a disparu au moment de l'écriture des lois de 1875, son analyse est partagée par de nombreux monarchistes de l'Assemblée. Le député de Castellane explique ainsi dans une brochure de 1872 qu'il convient de « constituer, en premier lieu, les divers pouvoirs publics, délimiter leur rôle et leurs prérogatives » plutôt que de déclarer « la forme définitive du gouvernement »⁵²⁹. Cette méthode lui semble la seule « pratique » pour « grouper une majorité compacte », les monarchistes étant avant tout « libéraux et conservateurs » et prêts à adopter « une constitution libérale convenant aussi bien à une forme de gouvernement qu'à une autre »⁵³⁰, ce qui permettrait alors de rallier une bonne partie des républicains du Centre gauche.

Que la plupart des monarchistes et le Centre gauche se fassent les avocats du libéralisme n'est pas étonnant. Ce qui pourrait l'être davantage est alors la position des républicains plus « avancés » et

⁵²⁶ *Questions constitutionnelles, op. cit.*, p.312-313.

⁵²⁷ *Ibid.* p.313. Dès lors, nul besoin de nouveautés qui « réussissent rarement en politique ; il est remarquable que les constitutions les plus lentement élaborées sont celles qui ont duré le moins longtemps. La constitution de 1791 a demandé plus de deux ans de délibération, elle n'a pas vécu six mois ; la charte rapidement rédigée en 1814, et non moins rapidement modifiée en 1830, a duré trente-quatre ans. C'est que le législateur de 1791 inventait un gouvernement, tandis que celui de 1814 se contentait de mettre en articles les axiomes constitutionnels empruntés à l'Angleterre, mais depuis longtemps naturalisés en France par Montesquieu, Delolme et Mirabeau » (*ibid.* p.314).

⁵²⁸ BROGLIE (duc de) Victor, *Vues sur le gouvernement de la France*, Paris, Michel Lévy Frères, 1870, p.LXXII. Dans le même sens, Prévost-Paradol, dont l'ouvrage *La France nouvelle* est également bien connu des constituants, explique au moment d'aborder la question de la forme du pouvoir exécutif avoir « traité jusqu'à présent que des conditions de l'établissement de la liberté dans la démocratie française » sans se préoccuper de savoir s'il s'agirait d'une monarchie ou d'une république (PRÉVOST-PARADOL [Lucien Anatole], *La France nouvelle*, Paris, Michel Lévy Frères, 1868, p.129), car ce qu'il propose est compatible avec les deux régimes (*ibid.* p.130) et que, s'il préfère un monarque constitutionnel, son absence ne remet pas en cause son système (*ibid.* p.152-153). Dans un ouvrage paru sous l'empire, Rémusat, un temps ministre des affaires étrangères de Thiers, puis élu à l'Assemblée en octobre 1873 et qui rejoint le Centre gauche, expliquait dans le même sens qu'« il est, en matière gouvernementale, une question qui paraît fondamentale, et qui l'est en ce sens que les peuples la jugent telle. En politique l'opinion est à peu de chose aussi importante que la réalité. Or donc, à proprement parler, il n'y a que deux formes de gouvernement, la monarchie et la république. [...] Quant à la liberté, elle peut pénétrer partout. Ce n'est pas elle, du moins ce n'est pas elle seule qu'il faut consulter pour choisir entre la république et la monarchie » (RÉMUSAT [de] Charles, *Politique libérale, Ou fragments pour servir à la défense de la Révolution française*, Paris, Michel-Lévy Frères, 1860, p.370). « Laissez la monarchie aux peuples monarchiques et la république aux peuples républicains. C'est déjà bien assez que d'apprendre aux uns et aux autres à être libres, si le temps ne leur a pas enseigné » ajoute-t-il (*ibid.* p.371).

⁵²⁹ CASTELLANE (marquis de) Antoine, *La Situation, ses Causes et ses Remèdes*, Dentu, 1872, p.22.

⁵³⁰ *Ibid.* p.22-23.

radicaux dont les principales préoccupations demeurent la démocratie et l'égalité. Pour autant, ainsi que le démontre Claude Nicolet, ces derniers « ne peuvent négliger l'histoire : ils savent en effet que leur République, dans tous les sens du mot – c'est-à-dire aussi bien le régime constitutionnel formel qu'ils ont tenté d'établir en 1848, ou accepté en 1875, que le régime qu'ils souhaitent tous instaurer en fait, avec des différences de tempo ou de tempérament, dans l'État et dans la société –, est et sera le produit inévitable de luttes et de compromis, puisqu'il compte dans ce pays de nombreux et puissants ennemis. Au demeurant, comme ils sont nécessairement libéraux –non au sens doctrinaire du terme –, c'est-à-dire partisans d'un régime et d'une philosophie de la liberté, ils savent aussi que leurs adversaires ne peuvent être purement niés ou éliminés, que c'est donc avec les armes de la liberté qu'ils auront à se défendre ou à attaquer »⁵³¹. Lors d'un discours prononcé au Havre le 18 avril 1872, Gambetta le dit du reste nettement : « La France ne se séparera plus de vous, républicains, car la France n'a jamais demandé que deux choses à un gouvernement : l'ordre et la liberté »⁵³². Outre le fait que le chef des radicaux semble implicitement reconnaître les erreurs passées des républicains révolutionnaires, la formule est particulièrement intéressante puisque Chambord avait employé exactement la même dans son manifeste du 5 juillet 1871 !

L'*Union libérale* n'existe plus, et les membres qui la composait sont répartis dans presque tous les « partis » de l'Assemblée de 1871, mais son objet et son objectif perdure. Il faut éviter d'être sectaire, et défendre une organisation institutionnelle qui préserve les libertés et les favorisent, en rupture nette avec l'Empire⁵³³. Autant ce dernier aspect ne permet guère d'analyser les débats, l'utilisation du qualificatif « libéral » étant alors très fréquente pour défendre ou au contraire rejeter tel ou tel dispositif institutionnel ou constitutionnel⁵³⁴, autant la méthode proposée survit dans une large mesure : les républicains de principe se font très discrets dans leurs propositions, les orléanistes finissent par adopter des institutions indépendamment du régime. La formule du duc d'Aumale, « [d]ans le cœur de tout libéral français qui ne crois pas au droit divin de la République, il y a, soyez

⁵³¹ Claude NICOLET, *L'idée républicaine en France (1789-1924)*, Bibliothèque des histoires, Paris, Gallimard, 1982, p.133. Jules Simon, qui est membre de la Gauche républicaine à l'Assemblée de 1871, démontre ainsi dans un exposé historique le caractère naturel de la liberté (*La liberté politique*, 4^e éd., Paris, Librairie Hachette, 1871), impliquant dès lors que le régime qu'il souhaite voir construit doive la respecter.

⁵³² *Discours et plaidoyers politiques*, op. cit., II, p.259.

⁵³³ Comme le montre le Professeur Saint-Bonnet, l'opposition constitutionnelle sous l'Empire permet « une mutation profonde qui est un changement de paradigme : ce qui conduit à adhérer à un régime politique n'est plus une option dynastique mais le sort qui est réservé aux libertés ou, pour dire les choses autrement, la légitimité d'origine cède le pas à la légitimité d'exercice » (SAINT-BONNET François, « Le combat pour les libertés publiques à la fin du Second Empire », *Jus Politicum*, n°5, 2010, p.5).

⁵³⁴ Par exemple (ils sont innombrables) Perrot dans sa proposition du 22 août 1871 (C 3136) ; de Cumont le 18 décembre 1872 (C II 607) ; Lucien Brun le 7 mars 1873 (JO du 8 mars 1873, p.1609) ; de Meaux le 11 mars 1873 (JO du 12 mars 1873, p.1709) ; Pradié dans l'exposé des motifs de sa proposition de Sénat du 15 novembre 1873 (JO du 28 novembre 1873, Annexe n°2010, p.7263) ; Jules Simon le 18 novembre 1873 (JO du 19 novembre 1873, p.7043-7047) ; Jules Grévy le 19 novembre 1873 (JO du 20 novembre 1873, p.7085) ; Ferry le 1^{er} juin 1875 (C II 616).

en sûr, un orléaniste caché »⁵³⁵, qui considère que libéral et orléaniste sont des termes semblables se retourne : dans le cœur de tout orléaniste – ou plus largement de tout royaliste – qui ne croit pas au droit divin de la monarchie, il y a, l'adoption des lois de 1875 le montre, un républicain libéral plus ou moins assumé. Pour assurer leur ralliement, et satisfaire certains au Centre gauche, il apparaît cependant que le libéralisme ne peut être que conservateur, en tout cas au point de vue constitutionnel.

2) *Le libéralisme nécessairement conservateur*

Comme le souligne le Professeur Raynaud, le problème pour les libéraux français au XIX^e siècle est qu'il leur faut à la fois « défendre les *résultats* de la Révolution (le régime représentatif, l'égalité civile) et critiquer le *processus* révolutionnaire »⁵³⁶. Pour la majorité des membres de l'Assemblée de 1871, l'idée est donc de conserver le « véritable esprit » de 1789, sans bien entendu souscrire à la violence révolutionnaire mais aussi sans reproduire les erreurs du dogmatisme constitutionnel, friand des systèmes inspirés par la seule logique et des évolutions institutionnelles théoriquement parfaites. Comme le note Émile Littré qui siège avec la Gauche républicaine au sein de l'Assemblée « [p]uisqu'il faut à la fois empêcher la contre-révolution et la révolution, une politique conservatrice est nécessaire »⁵³⁷. Cette dernière, revendiquée par Thiers dans sa célèbre expression « la république sera conservatrice ou elle ne sera pas »⁵³⁸ revêt alors une double signification en matière constitutionnelle.

D'une part, il convient de souligner la différence entre le *conservatisme* et la *réaction*. Dans un opus publié en 1868, le duc Decazes, l'un des membres les plus influents du Centre droit à l'Assemblée de 1871, souligne l'erreur historique des conservateurs à refuser les évolutions politiques rendues nécessaires par les changements dans la société française en 1789, 1830 et 1848⁵³⁹. Selon lui, en France, « la seule assise sur laquelle la société moderne puisse désormais reposer, est : LA LIBERTÉ »⁵⁴⁰, d'où l'échec des régimes qui ont refusé de (mieux) la garantir. Dès lors, le véritable conservatisme doit consister dans la préservation de cette liberté qui fonde le pacte social, non dans sa limitation. L'Empire, qui se dit conservateur, ne l'est en réalité pas estime Decazes : « Cette fois

⁵³⁵ ORLÉANS (d') Henri, duc d'Aumale, *Écrits politiques, 1861-1868*, 3^e éd., Chez tous les libraires, 1871, p.96.

⁵³⁶ RAYNAUD Philippe, « Libéralisme » in RAYNAUD Philippe et RIALS Stéphane (dir.), *Dictionnaire de philosophie politique*, 3^e éd. complétée, Paris, Puf, p.397.

⁵³⁷ Article de la *Revue de la Philosophie Positive* de juillet-août 1873 (in *De l'établissement de la Troisième République*, op. cit., p.230).

⁵³⁸ Séance du 13 novembre 1873 (JO du 14 novembre 1872, p.6981).

⁵³⁹ DECAZES (duc) [Louis], *La liberté et les conservateurs*, Paris, Charles Schiller, 1868.

⁵⁴⁰ *Ibid.* p.123.

encore, comme toujours, la restitution des droits, l'application sincère et loyale des institutions – la liberté en un mot – voilà la stabilité, voilà la véritable conservation »⁵⁴¹. L'ordre constitutionnel qui se construit entre 1871 et 1875 doit donc avant tout conserver ce qui est perçu indispensable pour garantir la liberté. À ce titre, les droits individuels de 1789, la responsabilité parlementaire des ministres qui émerge sous la Monarchie de Juillet et le suffrage universel consacré en 1848 ne doivent plus être remis en cause.

D'autre part, l'idée que le libéralisme ne peut être que conservateur est induit par l'opposition à l'anarchie et au despotisme, maladies infantiles de la France postrévolutionnaire. Le comte de Chambrun, membre du Centre droit, distingue ainsi dans l'exposé des motifs de sa proposition de constitution déposée le 25 juillet 1873 « trois états ou trois hypothèses : l'anarchie, le despotisme et la conservation libérale. Quelles que soient leur dénomination, leur apparence, l'anarchie et le despotisme demeurent incompatibles, inconciliables, avec la donnée même et la réalité de toute constitution, à savoir la coexistence, la lutte, l'accord de plusieurs pouvoirs »⁵⁴². De l'aveu même d'un orléaniste, le conservatisme ne postule donc pas une forme de gouvernement prédéterminée mais plutôt une organisation institutionnelle stable et pluraliste. Dès lors, l'argument de nombreux monarchistes pour qui seule une restauration pourrait garantir un régime conservateur se retourne contre eux, en témoigne l'intervention de Thiers le 24 mai 1873 pour défendre son nouveau ministère de Centre gauche visé par l'interpellation de Broglie : « Nous ne sommes pas des monarchistes, nous sommes des conservateurs, dites-vous. Eh bien, permettez-moi de vous le dire, il vous arrive quand vous dites cela ce que, selon vous, il arrive à M. Casimir-Périer, à M. Bérenger, à M. Waddington, quand ils disent qu'ils sont conservateurs. [...] vous nous avez dit : On ne vous croit pas. Eh bien, à mon tour, quand vous dites que vous n'êtes pas monarchistes, que ce n'est pas le sentiment qui vous anime, permettez-moi de vous dire : On ne vous croit pas ! »⁵⁴³. De même, le philosophe Elme Caro, s'il ne nie pas l'existence d'un « tempérament dans les nations » qui les fassent plutôt pencher vers la République ou vers la monarchie, s'étonne que « ce tempérament les condamne de toute éternité à telle ou telle forme de gouvernement [...] surtout lorsqu'il s'agit d'institutions analogues malgré la différence des noms, telles que seraient la monarchie constitutionnelle et la république parlementaire »⁵⁴⁴. En réalité, poursuit-il « le tempérament monarchique du pays n'est pas autre chose que l'instinct de la conservation sociale exaspéré par des surprises et des terreurs trop souvent renouvelées »⁵⁴⁵. Du reste, ajoute-t-il, « le choix de la

⁵⁴¹ *Ibid.* p.119.

⁵⁴² *JO* du 10 novembre 1873, Annexe n°1952, p.6827.

⁵⁴³ *JO* du 25 mai 1873, p.3310.

⁵⁴⁴ *Les jours d'épreuve, op. cit.*, p.155.

⁵⁴⁵ *Ibid.* p.159.

monarchie est indifférent à l'immense majorité des classes conservatrices. Elles appuient successivement, avec le même zèle, les monarchies d'origine et d'ordre différents, bien moins soucieuses du titre auquel le pouvoir s'exerce que des chances de stabilité que lui offre ce pouvoir, bien plus ardentes à en soutenir la réalité efficace qu'à en maintenir la légitimité platonique »⁵⁴⁶.

Finalement, la « partie raisonnable » des monarchistes se range à cette analyse, en acceptant d'écrire et de voter les lois constitutionnelles de 1875⁵⁴⁷. Il convient cependant de noter que, comme pour terme de « libéral », l'argument du conservatisme est largement utilisé pour défendre ou rejeter une institution⁵⁴⁸, ne permettant dès lors pas une analyse efficace des débats. Ainsi que le relève Casimir Perier lors de la première réunion d'un groupe de républicain conservateurs « [o]n a beaucoup abusé des mots de *libéraux* et de *conservateurs* et, chaque parti se les attribuant tour à tour ou simultanément, ils n'ont plus, en eux-mêmes, une signification bien précise. D'ailleurs ces mots, un peu abstraits et d'acception variable sont plus propre à indiquer des dispositions d'esprit qu'à résumer un corps de doctrines »⁵⁴⁹. Pour autant, il apparaît que, pour réunir une majorité, l'ordre constitutionnel doit être nécessairement libéral et conservateur : libéral si l'on reprend l'idée portée sous le Second Empire par l'*Union libérale* d'un gouvernement modéré, conservateur car l'écriture des lois constitutionnelles ne peut que reprendre les aspects institutionnels qui se sont imposés au cours du XIX^e siècle et qui paraissent à même de garantir la liberté sociale et politique, les véritables innovations semblant proscrites ou à dissimuler. Considérant maintenant la forme de gouvernement constitué en 1875 (mais non réellement proclamé), la République, l'historiographie politique républicaine a surtout insisté *–a posteriori* et en prenant en réalité en considération des éléments imprévisibles lors du vote de ces lois – sur la rupture qui caractérise cette période : l'installation d'une République pérenne qui termine la Révolution⁵⁵⁰. Toutefois, au plan juridique, il semble au moins réducteur, voire erroné, d'appréhender le processus d'écriture des lois de 1875

⁵⁴⁶ *Ibid.* p.159-160.

⁵⁴⁷ Ce qui conduit Jallut à affirmer que l'Assemblée est davantage conservatrice que monarchiste, « elle s'intéresse moins à la forme nominale du régime qu'à une certaine combinaison des pouvoirs qui canalise la démocratie, en atténué les effets, en évite les déviations » (*Histoire Constitutionnelle de la France, op. cit.*, p.200).

⁵⁴⁸ Par exemple Thiers (*JO* du 4 mars 1873, p.1537) et les républicains du Centre gauche qui expliquent que la République ne peut être que conservatrice (de Marcère le 27 février 1873, *JO* du 1^{er} mars 1873, p.1406 ; Duvergier de Hauranne le 11 mars 1873, *JO* du 12 mars 1873, p.7404) ; Pradié (Centre droit) à propos de sa proposition de Sénat (*JO* du 28 novembre 1873, Annexe n°2010, p.7263) ; Lambert de Sainte Croix (Centre droit) pour s'opposer à la proposition Casimir Perier le 23 juillet 1874 (*JO* du 24 juillet 1874, p.5172) ; Lacombe (Centre droit) pour défendre la création d'une seconde chambre le 21 janvier 1875 (*JO* du 22 janvier 1875, p.570-571) ; Chesnelong (légitimiste) qui explique le 30 janvier 1875, pour s'opposer aux textes en discussion, que la République ne peut jamais l'être (*JO* du 30 janvier 1875 p.832) ; Paris (Centre droit) le 3 février 1875 pour défendre la procédure de révision acceptée par les Trente (*JO* du 4 février 1875, p.934) ; Bardoux (Centre gauche) pour défendre son amendement sur le Sénat le 12 février 1875 (*JO* du 13 février 1875, p.1176).

⁵⁴⁹ CASIMIR PERIER [Auguste], *Discours prononcé par M. Casimir Perier dans la première séance de la réunion de la République conservatrice*, sans éditeur, [1873], p.10-11.

⁵⁵⁰ Voir DUCLERT Vincent, « L'historiographie de la III^e République : ni histoire ni République ? », in FONTAINE, MONIER et PROCHASSON, *op. cit.*, p.229-242.

sous cet aspect. Une large majorité des députés agit au contraire pour que l'ordre constitutionnel se fonde sur une continuité. La République, troisième du nom, n'est pas juridiquement une rupture, elle est une nécessité.

Section 2 – Des institutions républicaines

Le caractère républicain des institutions est en apparence le plus difficile à admettre pour l'Assemblée de 1871, composée en majorité de sympathisants de la monarchie. En apparence seulement parce que les élus du 8 février se voient remettre immédiatement les pouvoirs du régime républicain de fait qui gouvernait la France depuis le 4 septembre 1870 et ne le transforment pas : ils n'ont à cet instant aucun prétendant sérieux pour restaurer une monarchie ou une quelconque lieutenance générale du royaume, c'est-à-dire pour exercer le pouvoir exécutif. Ce dernier, confié à l'incontournable Thiers, se maintient alors sous une forme républicaine⁵⁵¹. De plus, les monarchistes sont très divisés, davantage encore sur le fond que sur le futur monarque. La minorité républicaine, qui n'est pas marginale et dont le nombre ne cesse de croître au cours du mandat de l'Assemblée, se montre pour sa part très raisonnable et disciplinée sur les questions institutionnelles. Une très grande majorité des députés partage finalement la volonté d'un régime modéré qu'ils vont construire sous la contrainte de la raison et des circonstances. Il apparaît donc que la forme républicaine du régime, dès lors qu'aucune alternative crédible n'existe, se justifie rationnellement (1) mais surtout par la nécessité de nommer les institutions existantes (2).

1) *Un choix rationnel*

Les républicains de l'Assemblée, en particulier ceux du Centre gauche et de la Gauche républicaine, défendent la nécessité de la République par des arguments comme l'état social du moment, l'échec et l'impossibilité des autres formes de gouvernement ou encore – pour les plus réservés – par son simple fait possessoire qui rendrait périlleux son changement. Jules Grévy explique par exemple dans une brochure pourquoi les institutions doivent nécessairement demeurer républicaines au

⁵⁵¹ Historiquement monarchiste, Thiers est avant tout un libéral conservateur. Il se définit comme un républicain de nécessité dans ses *Mémoires* : « Au moment où j'acceptai la charge du pouvoir, à Bordeaux, j'étais loin de croire qu'on dût renoncer à tout espoir de rétablir, un jour la Monarchie en France ; mais une pareille entreprise me paraissait vouée à un échec certain si on la tentait dans la situation où nous trouvions. Les trois souverains qui s'étaient succédé : Charles X, Louis-Philippe, Napoléon III, ce dernier surtout, n'ayant pas voulu accepter le régime rigoureusement constitutionnel de l'Angleterre, avaient éloigné d'eux les esprits indépendants et ébranlé le pouvoir royal » (THIERS Adolphe, *Mémoires, 1870-1873*, Clermont-Ferrand, Éditions Paléo, « Sources de l'histoire de France », 2003, p.93).

début des années 1870⁵⁵². Après avoir constaté que la France était devenue une « pure démocratie »⁵⁵³ depuis la Révolution, il démontre que les différents gouvernements qui se sont ensuite succédés ont tous péri en raison des vices dans leur appréhension de la démocratie (y compris les républiques), qu'elle ait été combattue, organisée de façon chaotique ou encore dévoyée⁵⁵⁴. Le caractère démocratique des institutions ne relève donc pas selon lui d'un choix des membres de l'Assemblée nationale mais bien d'un fait qui s'impose à eux s'ils entendent créer un ordre juridique stable⁵⁵⁵. Fidèle à l'approche non dogmatique qui règne au début des années 1870, Grévy ne cherche pas pour autant à déterminer abstraitement l'organisation d'une démocratie parfaite. Cette organisation peut différer « selon les lieux et les temps, selon l'état d'avancement auquel l'égalité des conditions est parvenue. La question que nous avons à nous poser n'a pas cette généralité, elle est particulière à l'époque et au pays où nous sommes. Nous avons à nous demander quelle doit être aujourd'hui l'organisation de la démocratie en France »⁵⁵⁶. Il conviendrait alors de « chercher la solution dans ce que j'appellerai la loi organique du gouvernement représentatif »⁵⁵⁷ poursuit-il. Grévy constate alors que « [m]oins heureux ou moins sages que les Anglais et les Américains, nous n'avons su organiser la démocratie dans le gouvernement représentatif, ni lorsqu'elle apparut dans la société française, ni lorsqu'elle l'eût entièrement envahie »⁵⁵⁸. Ainsi, l'un des républicains les plus en vue de l'Assemblée de 1871 semble très largement relativiser le fait qu'une République soit intrinsèquement la seule forme de gouvernement adaptée à une société démocratique. Une monarchie parlementaire se fonde en effet également sur la représentation mais Grévy explique que la France n'a pas « su fonder la monarchie constitutionnelle quand elle en avait les éléments » avant « d'avoir voulu l'établir quand elle ne les avait plus »⁵⁵⁹. Il en déduit que les monarchistes élus en 1871 « ne peuvent toucher au gouvernement républicain, parce qu'ils ne peuvent le remplacer »⁵⁶⁰ et qu'il y a donc « nécessité pour elle d'organiser enfin le gouvernement approprié à l'état social que le temps lui a fait »⁵⁶¹, la République.

Que Grévy, en tant que républicain « historique », défende une organisation institutionnelle républicaine et explique qu'elle est alors seule possible n'est guère surprenant. L'aspect très relatif et modéré de son argumentaire pourrait en revanche étonner davantage. Encore une fois, le

⁵⁵² GRÉVY Jules, *Le gouvernement nécessaire*, Paris, Armand le Chevalier, 1873.

⁵⁵³ *Ibid.* p.12.

⁵⁵⁴ *Ibid.* p.12-14.

⁵⁵⁵ Les députés doivent alors choisir : « [o]rganiser la démocratie ou continuer à lutter contre elle ; sortir des révolutions ou y rentrer, au risque d'y périr » (*ibid.* p.14).

⁵⁵⁶ *Ibid.* p.14-15.

⁵⁵⁷ *Ibid.* p.15.

⁵⁵⁸ *Ibid.* p.26.

⁵⁵⁹ *Ibid.* p.47.

⁵⁶⁰ *Ibid.* p.44.

⁵⁶¹ *Ibid.* p.47-48.

rationalisme et l'empirisme dans la création normative supplante l'idéalisme et le volontarisme : la République ne sera pas constitutionnalisée par passion mais par raison. Il est dès lors possible de constater que l'analyse de Grévy est partagée par certains monarchistes modérés, quand bien même ces derniers y ajouteraient quelques regrets. Il en va par exemple ainsi du duc d'Aumale, quatrième fils du roi Louis-Philippe et élu député de l'Oise en 1871, dans un ouvrage écrit sous l'Empire et réédité en 1871. Le membre du Centre droit y développe sa position concernant une éventuelle restauration ou, au contraire, la constitutionnalisation d'une République :

« Or, on pourrait définir le gouvernement républicain, le gouvernement sans fiction. Dans tous les autres, il y en a une : dans la monarchie légitime, celle du droit divin ; dans la monarchie constitutionnelle, celle de l'irresponsabilité du souverain ; dans l'empire, celle de la délégation directe de la souveraineté, vraie peut-être à la première génération, mais visiblement incompatible avec le principe d'hérédité. Les fictions politiques ont besoin, pour être respectées, non seulement d'être soutenues par un consentement presque universel, mais encore d'être appuyées sur le temps, sur la tradition ; elles doivent faire corps avec les souvenirs, les croyances, les habitudes, avec les passions mêmes d'un pays. [...] La fiction du gouvernement constitutionnel, le seul qui puisse aujourd'hui disputer à une âme libérale la préférence sur le gouvernement républicain, satisfait pleinement les pays qui, à son abri, ont pu jouir pendant longtemps des bienfaits de l'ordre en même temps que ceux de la liberté. Mais peut-elle avoir la même prise sur les âmes dans des pays où la révolution l'a brutalement insultée, souffletée ? »⁵⁶²

Ainsi, le frère de l'un des prétendants au trône avant la fusion, membre de l'Assemblée nationale, concède avant même la chute de l'Empire qu'une monarchie constitutionnelle, libérale et modérée est quasiment impossible en France⁵⁶³. Se plaçant dans la continuité des analyses de Victor de Broglie ou encore de Prévost-Paradol, Aumale considère qu'une forme républicaine de gouvernement n'est pas intrinsèquement incompatible avec ses vues sur l'organisation générale du régime⁵⁶⁴. Les libéraux conservateurs qui ne sont pas membres de l'Assemblée rejoignent ce constat.

⁵⁶² ORLÉANS (d') Henri, duc d'Aumale, *Écrits politiques, 1861-1868, op. cit.*, p.75.

⁵⁶³ Il ajoute que « Le fondateur d'une royauté constitutionnelle, dans notre pays, aura toujours un rôle difficile ; on veut qu'il soit *quelqu'un*, on ne veut pas qu'il soit *quelque chose* » (*ibid.* p.76). L'institutionnalisation de la fonction de monarque constitutionnel, indispensable pour constituer un régime parlementaire libéral pérenne et nécessaire pour éviter les abus d'un gouvernement personnel, lui semble donc presque inenvisageable en France, en particulier après l'Empire qui personnalise à outrance le rôle du Chef de l'État.

⁵⁶⁴ Il renouvelle ce point de vue dans sa profession de foi électorale du 1^{er} février 1871 : « Sur la question constitutionnelle, je m'expliquerai avec une complète sincérité. Quand je considère la situation de la France, son histoire, ses traditions, les événements des dernières années, je reste frappé des avantages que présente la monarchie constitutionnelle ; je crois qu'elle peut répondre aux légitimes aspirations d'une société démocratique, et garantir avec l'ordre et la sécurité, tous les progrès, toutes les libertés. [...] Dans mes sentiments, dans mon passé, dans les traditions de ma famille, je ne trouve rien qui me sépare de la République. Si c'est sous cette forme que la France veut librement

Elme Caro estime par exemple que la situation exige la forme républicaine⁵⁶⁵. Selon lui, après la chute de l'Empire, « [o]utre les raisons de circonstance qui, dans cette crise suprême, militaient en faveur de la république, il y a tout un ordre de considérations liées au mouvement général des esprits qui recommandent cette forme de gouvernement comme plus capable qu'aucune autre de s'ajuster aux conditions de la société nouvelle, telle que l'a faite la démocratie. Parmi ces conditions, j'en distingue deux spécialement : le suffrage universel et la liberté presque absolue de la presse, qui sont aussi difficiles à modifier qu'à supporter pour une monarchie »⁵⁶⁶. L'empirisme, l'observation et la raison militent donc pour la forme républicaine. L'exposé des motifs du projet constitutionnel et Thiers et Dufaure déposé le 19 mai 1873 le réaffirme encore nettement :

« Les avis peuvent être divisés en principe sur la forme de gouvernement la meilleure. Cette question, qui a longtemps occupé, et qui occupera longtemps les publicistes, peut être dans la pratique différemment résolue selon les lieux et les temps. Des esprits étroits ou passionnés pourraient seul méconnaître les sérieuses raisons qui ont déterminé des nations éclairées à placer la monarchie constitutionnelle au rang des conceptions les plus parfaites de la science politique ; mais ce n'est pas la science pure qui décide du choix d'un gouvernement ; c'est la possibilité, c'est la nécessité ; c'est la situation du pays obligé de se constituer. En comprenant les convictions et les regrets qui s'attachent à une forme politique qui n'est plus, nous tenons pour évident que l'état de la France ne comporte pas aujourd'hui d'autre régime que la République. Elle est actuellement le gouvernement naturel et nécessaire. »⁵⁶⁷

Un État doit avoir une forme de gouvernement et la prégnance des idées libérales conservatrices n'empêche donc pas que ce soit une République au début des années 1870 en France.

et définitivement constituer son gouvernement, je suis prêt à m'incliner devant sa souveraineté, et resterai son dévoué serviteur. Monarchie constitutionnelle ou République libérale, c'est par la probité politique, la patience, l'esprit de concorde, l'abnégation, que l'on peut sauver, reconstituer, régénérer la France » (cité par de MARCÈRE [de] Émile, *L'Assemblée nationale de 1871, Gouvernement de M. Thiers*, Paris, Librairie Plon, 1904, p.147-148).

⁵⁶⁵ Il s'agit « de faire cette fois l'expérimentation décisive de la seule institution qui n'eût pas été mise encore sérieusement à l'épreuve, et qui peut être plus heureuse que toutes les autres, marquerait une aire nouvelle, la fin de la révolution commencée en 1789, toujours reprise à divers intervalles et continuée jusqu'à nos jours. Après quatre ou cinq restaurations plus ou moins éphémères de tous les principes monarchiques connus, tous écroulés successivement dans l'espace d'une génération à laquelle aucun n'eut la force de survivre [...], la république pouvait être, elle pourrait être encore la garantie de la dignité pour chacun, le salut de tous » (*op. cit.* p.146).

⁵⁶⁶ *Ibid.* p.149.

⁵⁶⁷ JO du 20 mai 1873, Annexe n°1779, p.3206.

2) *La nécessité de nommer les institutions*

Dès les débats sur la proposition Rivet en août 1871, la nécessité républicaine trouble une majorité qui se perd en circonvolutions et en contradictions pour la minimiser. Ainsi, le rapport lu devant l'hémicycle par le député du Centre droit Vitet le 28 août explique que le titre de Président de la République conféré à Thiers n'est « qu'une question en quelque sorte de protocole »⁵⁶⁸ et qu'il n'y a aucune proclamation de la République dans la proposition après son examen et sa modification en commission. Vitet indique du reste que les auteurs du texte examiné affirment que « la République, à l'heure qu'il est, n'a pour elle et ne peut avoir que la possession de fait : pour conquérir le droit, il lui faut avoir fait ses preuves, effacé le passé »⁵⁶⁹. Étrange argumentaire consistant à dire, au moment même où un dispositif institutionnel doit être voté, tout incohérent et fragmentaire qu'il soit, que celui-ci ne légalise en rien la situation de fait qu'il organise mais au contraire qu'il la prolonge... D'autant plus que d'autres orateurs de diverses tendances défendent au contraire le besoin d'organiser juridiquement les pouvoirs publics. Ainsi, le légitimiste Benoist d'Azy défend la proposition modifiée par la commission (qu'il présidait) en expliquant à ses collègues qu'elle a pour but de « conférer à l'homme éminent qui a dirigé le gouvernement avec tant de fermeté et de sagesse, les pouvoirs qui lui sont nécessaires »⁵⁷⁰. Le lendemain, le député du Centre gauche Ernest Picard⁵⁷¹ affirme que le Pacte de Bordeaux « ne voulait pas dire que le gouvernement qui serait établi de fait, en vertu de ce pacte, serait privé ou pourrait être privé des organes qui sont nécessaires à son fonctionnement »⁵⁷². L'ancien ministre pense que la proposition favorise la stabilité et interroge alors l'hémicycle : « Est-ce qu'il y a quelqu'un qui songe à changer le Gouvernement ? (Non ! non !) [...] Est-ce qu'il y a quelqu'un qui songe à l'affaiblir ? (Non ! non !) »⁵⁷³. Il invite en conséquence les membres de l'Assemblée à voter le texte et à ne pas se diviser, ce qui sera fait puisque la loi Rivet est finalement adoptée par 491 voix contre 94.

Ainsi, un dispositif juridique organisant le pouvoir exécutif de la République est bel et bien adopté le 31 août 1871. Il n'est dès lors plus possible de considérer l'organisation – même provisoire – des pouvoirs comme un simple fait (ce qui était déjà contestable en raison du décret du 17 février 1871). La République s'implante en droit. Le monarchiste Baragnon a beau affirmer avant le vote du texte que la création du titre de Président de la République « parure d'un provisoire nécessaire, ne préjuge

⁵⁶⁸ JO du 9 septembre 1871, Annexe n°559, p.3335.

⁵⁶⁹ *Ibid.*

⁵⁷⁰ Séance du 30 août 1871 (JO du 31 août 1871 p.3102).

⁵⁷¹ Ernest Picard avait été ministre des finances du Gouvernement de la défense nationale, puis ministre de l'intérieur de Thiers jusqu'au 5 juin 1871.

⁵⁷² JO du 31 août 1871, p.3118.

⁵⁷³ *Ibid.* p.3119.

en aucune façon la future Constitution »⁵⁷⁴, il n'en demeure pas moins que l'ordonnancement juridique matérialise plus nettement le caractère républicain des institutions provisoires. La difficulté juridique lorsqu'il s'agira de faire du « définitif » sera alors doublée pour les monarchistes : en même temps qu'il faudra organiser des institutions pour une durée indéfinie, il leur sera nécessaire de supprimer une institution existante en droit pour lui substituer une autre. Peut-être pouvaient-ils encore en août 1871 espérer un tel dénouement. Le long processus d'écriture des lois constitutionnelles de 1875 prouve cependant que l'organisation institutionnelle définitive est très largement conditionnée par l'organisation provisoire et tout laisse déjà à penser en 1871 que l'hypothèse d'une substitution aussi radicale (au moins au point de vue symbolique), est très peu crédible. Au lendemain du vote de la loi Rivet, un éditorial de John Lemoine dans le *Journal des débats*, quotidien libéral conservateur de référence, soulignant le caractère vain des débats, notamment sur le pouvoir constituant, alors que l'équilibre des forces entre les partis « rend nécessaire l'état provisoire » se conclut ainsi un appel à ce que « l'Assemblée sorte le plus vite possible des questions spéculatives pour passer aux affaires, et que, sous prétexte d'affermir le gouvernement, on ne le remette pas tous les jours en discussion »⁵⁷⁵. Si Lemoine ne milite pas ouvertement pour la constitutionnalisation de la République, il ne considère pas pour autant que son existence puisse être contestée dans la mesure où aucune solution de substitution n'est possible. Le républicain *Le Siècle*, qui nie sur le fond le pouvoir constituant de l'Assemblée (comme une large partie de la presse, en particulier à gauche) considère pour sa part que « la république, mise en quarantaine par le pacte de Bordeaux, a aujourd'hui une existence officielle, et c'est l'Assemblée s'armant elle-même du pouvoir constituant, qui la lui donne »⁵⁷⁶. *Le Temps* note que la droite, en votant la loi Rivet, renonce à une restauration par surprise « pendant tout le temps de la vie de M. Thiers. Elle est, hors le cas d'un tel événement, condamnée à ne rien constituer que la République même »⁵⁷⁷. Arthur Loth, dans le quotidien ultramontain *L'Univers* pense à regret la même chose⁵⁷⁸.

S'il semble donc évident que la loi Rivet ne constitutionnalise pas la République, elle organise déjà néanmoins quelque peu les prérogatives de certaines institutions (principalement le Président) qui doivent objectivement être qualifiées de républicaines. Grâce à ce texte, Thiers, doté du titre de Président de la République, exerce désormais une fonction juridiquement républicaine, alors qu'auparavant il exerçait la fonction exécutive d'un régime provisoire juridiquement républicain. La différence est certainement subtile mais elle participe à l'implantation de l'ordre

⁵⁷⁴ *Ibid.* p.3122.

⁵⁷⁵ *Le Journal des débats* du 1^{er} septembre 1871.

⁵⁷⁶ *Le Siècle* du 1^{er} septembre 1871.

⁵⁷⁷ *Le Temps* du 2 septembre 1871.

⁵⁷⁸ *L'Univers* du 2 septembre 1871.

constitutionnel⁵⁷⁹. Plus le temps passe, plus le changement de décision politique fondamentale semble hasardeux, même aux yeux de certains députés au passé (Thiers) ou aux sympathies monarchistes (comme de Lavergne ou Wallon). Le relatif vide institutionnel commande de surcroît à l'Assemblée une organisation supplémentaire des pouvoirs publics existants.

Une première rupture – elle est en tout cas perçue et utilisée comme telle par les monarchistes – se manifeste alors dans le message de Thiers sur la situation du pays devant l'Assemblée le 13 novembre 1872. Si une grande partie de son discours est consacré au retour de l'ordre matériel et aux questions économiques, le Président de la République prend pour la première fois ouvertement parti en faveur d'une organisation institutionnelle définitive, en réclamant notamment la création d'une seconde chambre. « La République existe, elle est le gouvernement légal du pays : vouloir autre chose serait une nouvelle révolution et la plus redoutable de toutes. Ne perdons pas notre temps à la proclamer ; mais employons-le à lui imprimer ses caractères désirables et nécessaires »⁵⁸⁰ explique le Chef de l'État. Thiers insiste en affirmant que « [l]a forme de cette République n'a été qu'une forme de circonstance donnée par les évènements, reposant sur votre sagesse et votre union avec le pouvoir que vous aviez temporairement choisi ; mais tous les esprits vous attendent, tous se demandent quel jour... (Murmures à droite), quelle forme vous choisirez pour donner à la République cette force conservatrice dont elle ne peut se passer... »⁵⁸¹. Le compte rendu de séance note que le message provoque une vive émotion dans l'hémicycle, en particulier à droite, puisqu'il faut attendre plus de vingt minutes pour que le calme revienne⁵⁸². Sous l'impulsion du légitimiste Audren de Kerdel, l'Assemblée adopte immédiatement une proposition afin nommer une commission pour répondre aux déclarations de Thiers⁵⁸³. Le 26 novembre, le député du Centre droit Batbie lit un rapport sur cette proposition qui préconise finalement la nomination d'une commission de quinze membres pour préparer une loi sur la responsabilité ministérielle⁵⁸⁴. N'est-il

⁵⁷⁹ Les partisans de la République défendent ce point de vue, quoiqu'ils regrettent la précarité normative de la situation, comme le montre l'éditorial d'Eugène Schnerb dans le tout premier numéro du quotidien *Le XIX^e Siècle* : « Et d'abord, nous voulons donner au monde en général, et en particulier à plusieurs de nos confrères, qui feront bien les étonnés, la grande nouvelle que voici : LA FRANCE EST EN RÉPUBLIQUE ! Nous ne nous dissimulons pas combien peut sembler étrange, au premier abord, une assertion dont il nous est malheureusement impossible de faire la preuve aussi complètement que nous voudrions. Nous trouvons cependant un argument, à notre avis, irréfutable, et qui devrait suffire à convaincre les plus incrédules aussi bien que les plus récalcitrants, dans ce seul fait que, depuis le mois d'août dernier, nous avons un Président de la République. Or, nous laissons à de plus subtils que nous la tâche de démontrer qu'un pays peut fort bien se passer la fantaisie d'un président de la République sans être en République » (*Le XIX^e Siècle* du 17 novembre 1871).

⁵⁸⁰ *JO* du 14 novembre 1872, p.6981.

⁵⁸¹ *Ibid.* p.6982.

⁵⁸² *Ibid.*

⁵⁸³ *Ibid.* p.6983.

⁵⁸⁴ *JO* du 27 novembre 1872, p.7324-7327. Le rapport reconnaît « que le gouvernement de fait, tel qu'il existe aujourd'hui, n'a pas les attributs essentiels du pouvoir » (*ibid.* p.7325) mais repousse la création d'une Seconde chambre : « Nous aurions voulu pouvoir accepter la proposition qui nous a été faite de soumettre à une seule commission la création de la deuxième Chambre et l'organisation de la responsabilité ministérielle. Mais une différence profonde

alors pas déjà possible de voir dans cette initiative une manifestation de l'implantation croissante de la République ? Probablement, la seule manière pour les monarchistes de la prévenir est paradoxalement de proposer une organisation supplémentaire des pouvoirs publics déjà en place, pas une restauration ni – à ce moment – un renversement de Thiers.

Les débats sur la proposition de la commission des 28 et 29 novembre confirment cette perception. Le 28, Dufaure, le Garde des sceaux, prend la parole pour expliquer que le Gouvernement n'est pas hostile à une organisation de la responsabilité ministérielle mais que la proposition de la commission est « trop étroite »⁵⁸⁵. Le ministre de Centre gauche en formule alors une autre : « Une commission de 30 membres sera nommée dans les bureaux, à l'effet de présenter à l'Assemblée nationale un projet de loi pour régler les attributions des pouvoirs publics et les conditions de la responsabilité ministérielle »⁵⁸⁶. Dufaure explique qu'il ne s'agit cependant pas pour cette future commission de faire toute une constitution « mais, par une marche progressive comme celle que vous avez suivie jusqu'ici et pour laquelle nous vous demandons de faire un nouveau pas de plus, [d'] arriver à trouver une combinaison qui satisferait à toutes les conditions des pouvoirs réguliers et utilement établis »⁵⁸⁷. Après une suspension de séance, Batbie indique que la commission maintient toutefois sa proposition. Le lendemain, Thiers remonte à la tribune pour défendre le texte de Dufaure. Il affirme notamment, dans son long discours, qu'il est Président du fait des circonstances et qu'il n'a jamais demandé le pouvoir, qu'il « y avait une forme de Gouvernement qui était donné par les événements ; il faut l'appeler par son nom : la République »⁵⁸⁸. « M'aurait-on dit qu'il fallait mal gouverner de peur que la République en profitât ? [...] Je gouverne au nom du fait, dans l'intérêt du fait et dans l'intérêt du pays » souligne encore le Chef de l'État⁵⁸⁹. Après une réponse pleine d'acrimonie du monarchiste Ernoul⁵⁹⁰, Thiers remonte à la tribune pour exiger le vote de l'amendement Dufaure en indiquant mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement (et

sépare ces deux matières. Le jour où nous créerons une deuxième Chambre, les conditions du pouvoir législatif seront changées, et nous serons tenus de nous représenter devant nos commettants » (*ibid.* p.7326).

⁵⁸⁵ *JO* du 29 novembre 1872, p.7387.

⁵⁸⁶ *Ibid.*

⁵⁸⁷ *Ibid.*

⁵⁸⁸ *JO* du 30 novembre 1872, p.7408.

⁵⁸⁹ *Ibid.*

⁵⁹⁰ L'avocat légitimiste, qui devient ministre de la justice du Gouvernement de l'Ordre moral, ne veut accepter « la discussion ni sur le terrain de la question personnelle, ni sur le terrain de la question de république ou de monarchie... » et défend le mandat de la commission restreint à la question de la responsabilité ministérielle (*ibid.* p.7412). N'ayant toutefois que peu d'arguments justifier une telle approche, il dérive rapidement sur le manque de loyauté de Thiers vis-à-vis du Pacte de Bordeaux, conteste que la préoccupation du pays soit « quelques articles de Constitution » mais plutôt le « flot de la barbarie qui monte », souligne les divisions des républicains et accuse Thiers d'exercer un pouvoir personnel (*ibid.* p.7413-7414). Ce réquisitoire illustre l'embarras des conservateurs à refuser d'élargir le mandat d'une commission chargée d'améliorer le fonctionnement des institutions dont ils ont pourtant voulu la création : ils ont ouvert une porte qu'ils ne peuvent plus refermer.

la sienne) sur ce point⁵⁹¹. L'Assemblée adopte finalement le texte gouvernemental à une assez courte majorité, par 372 voix contre 335⁵⁹². Les journaux républicains considèrent dès lors ce vote comme la confirmation de la forme de l'ordre constitutionnel en construction⁵⁹³. Sans rejoindre leur triomphalisme, il est incontestable que l'Assemblée consent en effet à débattre et compléter l'organisation institutionnelle sous sa dénomination actuelle, c'est-à-dire républicaine.

La commission nommée suite à l'adoption du projet Dufaure choisit comme rapporteur l'un des chefs du Centre droit, le duc Albert de Broglie, qui expose ses conclusions le 21 février 1873. Le texte qui modifie et complète quelque peu la loi Rivet est adopté le 13 mars après des débats laborieux. Ces derniers permettent de constater que la nécessité institutionnelle conduit aussi les républicains modérés à voter des textes contre lesquels ils ont plus de réserves que de satisfactions mais qui ont pour effet d'implanter davantage la République. Ainsi, lors de la séance du 27 février 1873, le député du Centre gauche de Marcère prend la parole pour relever les contradictions et les « obscurités » du rapport de la commission dont il semble pourtant soutenir les travaux⁵⁹⁴. Le député, fréquemment interrompu par certains monarchistes, milite pour l'établissement d'un gouvernement définitif doit être en raison des circonstances, une République conservatrice : sans critiquer le principe monarchique, il affirme ne pas vouloir sacrifier au pays « ni son présent, ni son avenir, à un passé qui ne reviendra plus »⁵⁹⁵. Pour l'orateur « les gouvernements ne se décrètent pas par le vote d'une majorité ; les gouvernements naissent de la nature des choses ; et les assemblées, fussent-elles souveraines, ne font que consacrer un état de choses que l'état social ou politique d'un pays a rendu absolument nécessaire, inévitable »⁵⁹⁶. La République est donc nécessaire mais la nécessité institutionnelle peut aussi conduire les députés républicains à voter en faveur de textes qu'ils réprouvent sur le fond. De la même manière, le 1^{er} mars, Ricard, un autre républicain modéré du Centre gauche, vient prendre la parole devant l'Assemblée au nom de la minorité de la commission – donc des membres qui se sont opposés à la proposition retenue – pour finalement défendre le texte en discussion⁵⁹⁷ ! Il entend convaincre les républicains de voter la loi (qui sera

⁵⁹¹ Thiers affirme qu'« il y a une question de confiance qui se cache sous cette question-là. (Dénégation sur plusieurs bancs) », et semble couvrir ses ministres « nous nous soumettrons à l'une [la confiance] ou à l'autre [la défiance] » (*ibid.* p.7415).

⁵⁹² *Ibid.* p.7416.

⁵⁹³ *Le Siècle* parle par exemple d'un « vote mémorable » pour la République, et appelle à « affermir cette victoire » par la « modération » et par un « libéralisme intelligent ». Le quotidien va jusqu'à affirmer que le 29 novembre sera la date de la « proclamation de la troisième République » (numéro du 30 novembre 1872). *Le XIX^e Siècle* conclut que « la République est faite » (numéro du 1^{er} décembre 1872).

⁵⁹⁴ JO du 28 février 1873, p.1406.

⁵⁹⁵ *Ibid.*

⁵⁹⁶ *Ibid.*

⁵⁹⁷ S'il n'a « rien à dire » des trois premiers articles qui « tendent, par un ensemble de formalités souvent puérides, à organiser la responsabilité ministérielle », il insiste sur l'article 4 (qui deviendra l'article 5 de la loi définitive : « L'Assemblée nationale ne se séparera pas avant d'avoir statué : 1° Sur l'organisation et le mode de transmission des pouvoirs législatif et exécutif ; 2° Sur la création et les attributions d'une seconde chambre ne devant entrer en fonction

adoptée) et de suivre les préconisations de Thiers, c'est-à-dire « sans vouloir constituer, [...] chercher quand même à organiser le gouvernement de la République »⁵⁹⁸. L'inéluctabilité d'une construction institutionnelle – qui deviendra constitutionnelle – républicaine s'affirme une fois encore.

La chute de Thiers le 24 mai 1873, qui n'est pas motivée en apparence par les questions institutionnelles⁵⁹⁹, n'y change rien. Tout au plus, elle repousse l'échéance de quelques mois. Pour répondre à une formule du quotidien bonapartiste *Le Constitutionnel* le jour du vote : « La République vivra si elle est viable »⁶⁰⁰, la République vécut car elle le fut. Mac Mahon est en effet immédiatement élu à la Présidence de la République par l'Assemblée et continue juridiquement d'exercer la fonction dans les mêmes conditions que Thiers. La pratique des institutions se modifie en revanche profondément. Le Maréchal est loin de posséder l'ascendant dont bénéficiait Thiers sur l'Assemblée et sur la conduite des affaires, ce dernier n'en ayant été que difficilement écarté par la loi du 13 mars 1873 (et seulement des séances). Endossant dès son arrivée au pouvoir l'unique fonction de Chef de l'État, Mac Mahon laisse alors effectivement au nouveau Vice-président du Conseil, de Broglie, la direction du Gouvernement. La responsabilité ministérielle peut s'exercer plus conformément au modèle parlementaire. Ce qui deviendra une pratique constitutionnelle constante de la Troisième République s'implante⁶⁰¹. Il convient surtout ici de souligner que le qualificatif républicain de l'ordre constitutionnel en construction se confirme : deux présidents élus se succèdent sans le moindre bouleversement pour l'ordonnement juridique du régime. La permanence des institutions lors d'un changement des personnes qui les incarnent matérialise alors l'acceptation d'un ordre juridique par ses acteurs politiques. L'acceptation est sans doute contrainte et encore teintée de vagues espérances pour les monarchistes mais, en tout état de cause, l'hypothèse d'une restauration monarchique devient de plus en plus improbable. L'entrée en

qu'après la séparation de l'Assemblée actuelle ; 3° Sur la loi électorale. Le Gouvernement soumettra à l'Assemblée des projets de loi sur les objets ci-dessus énumérés.» qui ne permettra selon lui d'organiser « jamais un autre gouvernement » que la République (JO du 2 mars 1873, p.1472).

⁵⁹⁸ *Ibid.* p.1471.

⁵⁹⁹ Même si les monarchistes étaient très peu satisfaits des prises de position de Thiers concernant l'organisation de la République, l'ordre du jour Ernoul qui le place en minorité par 360 voix contre 344 concerne la politique générale du gouvernement, en particulier la lutte contre le radicalisme : « L'Assemblée nationale, Considérant que la forme du gouvernement n'est pas en discussion ; que l'Assemblée est saisie de lois constitutionnelles présentées en vertu d'une de ses décisions, et qu'elle doit examiner ; mais que, dès aujourd'hui, il importe de rassurer le pays en faisant prévaloir dans le Gouvernement une politique résolument conservatrice, regrette que les récentes modifications ministérielles n'aient pas donné aux intérêts conservateurs la satisfaction qu'elle avait le droit d'attendre, et passe à l'ordre du jour » (JO du 25 mai 1873 p.3316).

⁶⁰⁰ Le quotidien bonapartiste considère que l'interpellation du gouvernement doit aller à son terme pour contrer le radicalisme, le régime n'étant pas en cause.

⁶⁰¹ La répartition effective des fonctions (pas des pouvoirs) entre Président et Gouvernement n'est pas davantage précisée dans les lois de 1875. La crise du 16 mai 1877 confirmera cette pratique des institutions. Cf. *Partie II – Titre II.*

vigueur du Septennat en novembre 1873 confirme ce sentiment⁶⁰². Pourtant proche du Centre droit, Antonin Lefèvre-Pontalis explique à ses collègues au sein de la commission chargée de discuter la proposition que « [s]i pendant 10 ans [qui deviennent 7] vous donnez un pouvoir respecté et fort à M. le Président de la République, vous n'aurez peut-être pas proclamé la République, mais vous l'aurez fait vivre et vous lui aurez donné toutes les chances de durée »⁶⁰³. La République est en effet viable, sa formalisation juridique plus complète n'est plus qu'une question de temps, avec ou sans proclamation. C'est tout le sens de l'intervention pleine d'ironie de Dufaure le 23 juillet 1874 pour inviter les monarchistes modérés à voter pour la proposition Casimir-Périer visant à organiser les travaux futurs de la commission des Trente, ce que ces derniers refusent car le dispositif consacrerait indirectement la forme républicaine du gouvernement. L'éminent membre du Centre gauche leur explique qu'avec la loi du 20 novembre 1873, ils ont « premièrement, élu un chef du pouvoir exécutif ; deuxièmement, élu un chef temporaire, puisque vous donnez la durée de sept ans à son pouvoir. Or, assurément, s'il y a quelque chose de compatible avec le gouvernement de la République, c'est un chef électif et temporaire. Ce double caractère constitue le magistrat républicain. (Très bien ! à gauche.) Aussi l'avez-vous nommé Président de la République. (Rumeurs à droite.) Voilà ce que vous avez fait »⁶⁰⁴.

Après plusieurs tentatives infructueuses et des tergiversations diverses, une partie allant croissante des monarchistes finit par se résoudre à voir adopter par l'Assemblée quelques dispositions formellement constitutionnelles. Le 21 janvier 1875, l'Assemblée débute enfin l'examen d'une proposition de loi relative à l'organisation des pouvoirs publics préparée par la commission des Trente. Dès le lendemain, les députés décident de passer à une seconde délibération. Trois jours plus tard, le 25 janvier, les députés commencent à examiner les propositions de loi sur la création et les attributions du Sénat. Si l'adoption définitive de ces deux textes prend près d'un mois plein de rebondissements à l'Assemblée, le processus est irrémédiablement enclenché. La nécessité de se doter d'une organisation institutionnelle qui apparaisse comme stable, à défaut d'être définitive,

⁶⁰² *Le Temps* du 21 novembre résume bien les conséquences de cette étrange loi. Le quotidien constate que la droite « a sans doute réussi à séparer les pouvoirs de M. le maréchal de Mac Mahon des lois qui doivent les définir, mais c'est une séparation illusoire autant qu'arbitraire. En réalité, tout demeure incertain et suspendu, jusqu'aux lois constitutionnelles ». Pour le journal, la majorité « est loin d'être homogène », et il est possible de séparer les députés « qui ne voient dans la prorogation que la pierre d'attente de la monarchie » de ceux qui « se résignent, à regret sans doute mais avec bonne foi, et sont persuadé qu'ils ont institué hier un président de la république pour sept ans. Ces divergences se feront sentir dans la discussion des lois constitutionnelles et pourront déterminer un nouveau groupement des partis ».

⁶⁰³ Rémusat, membre du Centre gauche qui préside la commission, répond vouloir plutôt « un gouvernement défini et pas un Président défini ». Le monarchiste Jouvenel rétorque que les monarchistes font déjà d'énormes concessions en se demandant si les républicains « consentiraient à faire la monarchie pour 10 ans ? ». Un député républicain, Le Royer, affirme alors que les monarchistes « ne font pas une grande concession en ne faisant pas la monarchie, car ils ont essayé de la faire et ils n'y ont pas réussi » et qu'ils n'ont « qu'un mot à dire et la République conservatrice sera faite non seulement dans les mots, mais dans les choses » (séance du 10 novembre 1873, C 3136).

⁶⁰⁴ *JO* du 24 juillet 1874, p.5184.

emporte les dernières réticences de la droite modérée. Cette organisation se manifeste par la mise en place des lois constitutionnelles de la III^e République. Ainsi, le 22 janvier, le vicomte de Meaux explique en séance à destination des légitimistes intransigeants regretter que la monarchie ne puisse se faire mais défendre tout de même le vote du texte présenté par la commission. Quitte à organiser le régime qui s'impose aux constituants, autant que ce dernier soit le moins éloigné possible de leurs vues⁶⁰⁵. Wallon, lors de la défense de son fameux amendement⁶⁰⁶ dont le principal effet juridique est de lever le doute sur le caractère personnel ou non du Septennat, minimise d'ailleurs l'innovation de sa proposition : « je ne proclame rien, je prends ce qui est. J'appelle les choses par leur nom ; je les prends sous le nom que vous avez accepté, que vous acceptez encore... et je veux faire que ce Gouvernement qui est, dure tant que vous ne trouverez pas quelque chose de mieux à faire »⁶⁰⁷. Le député Victor Luro, originellement membre du Centre droit⁶⁰⁸, explique quelques jours plus tard pour appuyer l'amendement Wallon que « la République pénètre dans les institutions que nous élaborons, et qu'elle y pénètre sous la pression croissante, j'ose même dire irrésistible, de la nécessité »⁶⁰⁹. Les velléités de certains monarchistes pour nier cette réalité jusqu'au bout demeurent vaines⁶¹⁰. Les institutions nécessaires ont donc nécessairement certaines caractéristiques en 1875 qui échappent très largement à des constituants loin de nier cet état de fait : elles sont libérales conservatrices et républicaines. Le volontarisme constitutionnel est mort. Il est alors possible d'y voir des conséquences sur le statut juridique de la norme constitutionnelle.

⁶⁰⁵ « [L]e jour où vous aurez refusé les lois constitutionnelles, nous resterons dans l'état des choses actuel, et, ce qui résultera de ce refus, ce sera, permettez-moi de le dire, d'infliger à notre pays la pire des constitutions républicaines, c'est-à-dire une Assemblée unique et un Président, placé en face de cette Assemblée, sans que ni le Président, ni l'Assemblée ne dépendent l'un de l'autre et puisse rien l'un sur l'autre » (*JO* 1875 p.596).

⁶⁰⁶ L'adoption de l'amendement Wallon le 30 janvier 1875 à une seule voix de majorité est très souvent considérée comme la principale rupture dans l'histoire de l'écriture des lois constitutionnelles de 1875. Partant, il a fait l'objet de nombreux commentaires et d'analyses approfondies qui ont eu pour effet de lui conférer une importance qui doit être qualifiée de démesurée. Si cette disposition manifeste formellement l'inéluctabilité d'une constitution républicaine et constitue donc un point de repère commode, lui attribuer un rôle déterminant occulte largement la réalité matérielle antérieure et n'explique de surcroît guère le contenu des lois constitutionnelles.

⁶⁰⁷ Séance du 30 janvier 1875 (*JO* du 31 janvier 1875 p.828).

⁶⁰⁸ Il rejoint le groupe Lavergne qui regroupe à partir de 1874 plusieurs députés qui fluctuent entre le Centre droit et le Centre gauche (dont Henri Wallon) et qui joue un rôle déterminant dans l'adoption des lois de 1875 en acceptant franchement la dénomination républicaine du régime (voir GROS, *op. cit.*, p.79-82).

⁶⁰⁹ Séance du 2 février 1875 (*JO* du 3 février 1875 p.901).

⁶¹⁰ Le 24 février 1875, l'ultra de Lorgeril propose encore de remplacer « le Président de la République » par « le Président du gouvernement de la France » dans la loi constitutionnelle en débat. Après une violente diatribe contre la République, il retire cependant son amendement (*JO* du 25 février 1875, p.1441-1442).

Chapitre 2 – Fonder un ordre constitutionnel sans écrire la constitution

Il a été démontré que l'Assemblée de 1871 fut amenée à mettre en place des institutions nécessaires au fonctionnement régulier de l'État dont les caractéristiques se sont largement imposées à elle. Reste alors à déterminer le statut juridique des normes qui formalisent ces institutions. Au premier abord, il semble possible de distinguer deux types de normes adoptées par l'Assemblée : les textes organisant les institutions provisoires (décret du 17 février 1871, loi Rivet, loi du 13 mars 1873, Septennat) et les lois proprement constitutionnelles votées en février et juillet 1875, complétées par deux lois organiques adoptées en août et novembre de la même année. La Constitution de la III^e République adoptée par les constituants serait donc, formellement, les trois lois de 1875, les 34 articles qui les composent.

L'analyse la plus communément admise est alors de considérer que les atermoiements pour aboutir à une consécration constitutionnelle du régime sont liés à la structuration partisane de l'organe constituant, plus précisément aux considérations tactiques des monarchistes pour retarder au maximum l'adoption d'un texte « définitif » dont ils réprouvaient le caractère nécessairement républicain. L'aspect minimaliste, transactionnel et finalement décevant de la constitution est expliqué par les mêmes contingences. Devant la nécessité d'adopter un texte avant de se séparer, certains députés monarchistes se seraient résignés au vote d'une constitution républicaine moyennant certaines garanties générales (un régime parlementaire, conservateur et libéral) et plus spécifiques (la composition de la seconde chambre, le droit de dissolution attribué au chef de l'État, un encadrement du suffrage universel, une procédure de révision simple). L'aspect de la constitution finalement rédigée interroge, son contenu lacunaire est régulièrement souligné mais cette dernière ne remet pourtant pas fondamentalement en cause les grilles d'analyse de la doctrine constitutionnaliste française. Les lois de 1875 formeraient *la* Constitution de la France, à partir de laquelle se développeront des pratiques, voire des coutumes constitutionnelles. Au sein de l'Assemblée nationale de 1871, les constituants eux-mêmes semblent prisonniers de cette vision : ils ne veulent pas renoncer à exercer formellement leur pouvoir constituant et finissent par écrire *une* constitution. Ils le font en qualifiant trois des lois qu'ils adoptent en 1875 de « constitutionnelles ». Mais pensent-ils vraiment avoir écrit *la* Constitution ?

En réalité, l'étude du processus d'écriture de ces lois constitutionnelles permet de constater que les députés ne sont guère plus convaincus de l'aspect franchement constitutionnel de ces trois lois que du caractère véritablement provisoire des lois organisant les institutions votées précédemment.

Pour la première fois depuis la Révolution, l'exercice du pouvoir constituant ne se limite en effet théoriquement plus à la formalisation de normes qui découlent d'une décision politique fondamentale préalable⁶¹¹. Il inclut désormais la possibilité de décider du régime politique, « des bases principielles et philosophiques qui commanderont à l'écriture du texte constitutionnel »⁶¹². Comme, entre 1871 et 1875, cette possibilité demeure davantage exprimée que réalisée par la majorité monarchiste de l'Assemblée nationale (autant le caractère libéral conservateur des institutions semble « choisi » par la majorité des constituants, autant leur dénomination républicaine s'impose à une partie d'entre eux), ces derniers minimiseront l'exercice de leur pouvoir constituant. D'une part, formellement, cela se traduit par l'adoption d'un ensemble de lois constitutionnelles, elles-mêmes conditionnées – au moins en apparence – par certaines lois préalables (le Septennat en premier lieu), plutôt que d'une constitution systématique « classique ». D'un point de vue matériel, d'autre part, cela se manifeste par la brièveté, voire l'incomplétude, des dispositifs retenus. En somme, pour reprendre la terminologie du Professeur Le Pillouer, les députés vont sembler incertains quant au fait de mettre en œuvre leur pouvoir instituant ou leur pouvoir constituant⁶¹³ jusqu'à l'adoption de la constitution en février et juillet 1875 (**section 1**). Certes, le flou sur l'utilisation du pouvoir constituant est entretenu par des considérations tactiques et conjoncturelles mais il semble cependant réducteur d'attribuer ce constat au seul contexte politique du moment. L'analyse du processus d'écriture des lois de 1875 montre en effet que les députés entendent davantage fonder un ordre constitutionnel stable – qui mette un terme au cycle des régimes viciés se terminant par des révolutions ou des coups d'État – qu'écrire *la* Constitution. L'empirisme historique et le rationalisme libéral conduisent donc les constituants à façonner des institutions sans se préoccuper de « métaphysique constitutionnelle »⁶¹⁴, sans trop « discuter des théories » car la nécessité leur impose finalement de « faire les pouvoirs publics »⁶¹⁵. Partant, l'écriture des lois constitutionnelles de 1875 peut être analysée comme une première manifestation de la cristallisation

⁶¹¹ Dans son étude sur le pouvoir de révision en France depuis la Révolution, Édouard Bédarrides explique qu'« à la lumière de notre histoire constitutionnelle antérieure à 1870, être titulaire du pouvoir constituant, exercer le pouvoir constituant, a toujours signifié écrire la constitution. Qu'il s'agisse d'une écriture fondatrice qui initie un régime, ou au contraire, à la faveur d'une confusion persistante, qu'il s'agisse de n'apporter qu'une modification à un texte déjà en vigueur. En 1871 pour la première fois, l'exercice du pouvoir constituant entraîne une réflexion quant au choix du régime, avant d'en écrire le texte constitutionnel. Lors de chaque exercice du pouvoir constituant depuis 1789, ce choix a été fait implicitement ou explicitement, en amont, par une puissance qui était parvenue à s'imposer par la force. Ainsi, pour chaque exercice du pouvoir constituant avant 1871, le régime avait été choisi et déclaré, sans être remis en question durant l'écriture de sa constitution » (BÉDARRIDES, *Réviser la constitution*, *op. cit.*, p.377).

⁶¹² *Ibid.* p.378.

⁶¹³ *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes, Essai sur le pouvoir instituant*, *op. cit.*

⁶¹⁴ Telle est l'invitation du légitimiste Ernoul à la commission chargée de l'examen du Septennat (séance du 17 novembre 1873, C 3136).

⁶¹⁵ Le 9 juillet 1874, Casimir Perier défend devant l'hémicycle en ces termes sa proposition d'organiser les travaux à venir de la commission des Trente (*JO* du 10 juillet 1874, p.4789).

d'un ordre constitutionnel qui deviendra celui de la III^e République, davantage que comme un exercice du pouvoir constituant tel qu'il était entendu depuis la Révolution (**section 2**).

Section 1 – L'usage incertain du pouvoir instituant ou du pouvoir constituant

Dans son étude transversale consacrée aux pouvoirs non constituants des assemblées constituantes, le Professeur Le Pillouer considère, de manière générale, que la qualité de constituante est reconnue à une assemblée « pour la seule raison qu'elle dispose du pouvoir d'adopter un texte formellement constitutionnel – rien de plus. Dès lors, les actes par lesquels elle organise autour d'elle les pouvoirs publics – qui consistent pourtant, par définition, dans la création d'une "constitution matérielle" – ne sont pas analysés comme relevant de leur exercice du "pouvoir constituant" »⁶¹⁶. Ce constat justifiait en conséquence l'absence d'analyse juridique de ces actes⁶¹⁷. Le Professeur Le Pillouer comble donc, avec la notion de pouvoir instituant, cette importante lacune conceptuelle du droit constitutionnel français. Il explique alors que le pouvoir instituant consiste dans la « faculté d'adopter une organisation des pouvoirs publics (c'est-à-dire une constitution au sens matériel), dont la particularité (qui le distingue par conséquent du "pouvoir constituant" entendu au sens large), est que l'organe qui la crée exclut de cette organisation le ou les organes qui lui succéderont »⁶¹⁸. Concernant spécifiquement l'Assemblée nationale de 1871, la durée exceptionnelle du processus constituant et l'impact de l'organisation provisoire sur les lois constitutionnelles de 1875 rendent l'utilisation de ce concept indispensable pour saisir la réalité juridique.

Il apparaît en effet en premier lieu que les constituants sont parfois hésitants pour définir précisément ce que doit matériellement contenir une constitution, ce qui revient pour eux à s'interroger sur l'étendue de leur pouvoir constituant. Si des considérations tactiques sont souvent à l'origine de ces incertitudes (volonté de ne pas faire du définitif, utilisation d'argumentaires gênés et contradictoires, souvent politiques), il convient néanmoins de noter que ce qui relèverait par essence de la norme constitutionnelle, donc de la mise en œuvre de la compétence *spécifique* d'un

⁶¹⁶ *Op. cit.*, p.36.

⁶¹⁷ Le « vide conceptuel » qui subsistait a selon lui deux causes : d'une part les constituants eux-mêmes refusent de considérer que l'organisation temporaire des pouvoirs est un exercice du pouvoir constituant ; d'autre part, le fait que ces derniers exercent le pouvoir constituant par délégation du souverain dans le but de remplir exclusivement cette fonction amène à considérer que les autres compétences des assemblées constituantes ne sont alors fondées que « par les *circonstances* », qu'« elles ne sont jamais *juridiquement* fondées » (*ibid.* p.37-38). Cette absence de qualification juridique des actes non-constituants des assemblées constituantes induirait alors un triple vice dans la compréhension de leurs travaux. Tout d'abord, par l'absence d'intérêt pour le « discours justificatif spécifique » des députés concernant l'organisation temporaire des pouvoirs. Ensuite, par une analyse qui réduit les actes non constituants à des actes indifférenciés et politiques, donc *in fine* à des actes non juridiques. Enfin, par l'absence de mesure de l'influence du provisoire sur le définitif (*ibid.* p.41-44).

⁶¹⁸ *Ibid.* p.47.

organe constituant, a pu soulever certains doutes (1). La différenciation entre pouvoir instituant et constituant tend en conséquence à s'estomper, puisqu'une organisation institutionnelle était de toute manière unanimement reconnue comme indispensable par les membres de l'Assemblée nationale de 1871, indépendamment de son statut juridique.

En second lieu et surtout, le processus d'écriture des lois constitutionnelles montre que le passage d'une organisation provisoire – et évolutive – des pouvoirs publics à la constitution formelle – et révisable – de la République ne présente pas de nette rupture mais au contraire une importante continuité : à de nombreux égards, la nature et les caractéristiques des institutions qualifiées de provisoires par les constituants conditionnent les trois lois constitutionnelles de 1875⁶¹⁹, que les constituants se garderont du reste de qualifier de complètes ou de définitives (2). Au total, l'appréhension par ses acteurs de la distinction entre exercice du pouvoir instituant ou constituant est floue⁶²⁰. Les membres de l'Assemblée nationale de 1871 ont ainsi contribué à poser les fondations, sans nécessairement pouvoir le percevoir eux-mêmes, d'un ordre constitutionnel davantage qu'ils n'ont écrit la constitution.

1) Le flou apparent sur la définition matérielle des lois constitutionnelles

Au cours du mandat de l'Assemblée nationale de 1871, cette dernière est d'abord amenée à mettre en place certaines institutions provisoires avant de devoir se résigner à voter une organisation des pouvoirs publics qui lui survivrait. Le processus d'adoption, l'aspect et le contenu de la « constitution » de 1875 permettent alors de constater que les constituants ont eu une vision assez paradoxale de l'étendue de leur propre pouvoir. Pour la première fois depuis 1789, un organe constituant s'estime en effet habilité à changer la décision politique fondamentale qui fonde l'ordre juridique, même si tel n'est finalement pas le cas. Auparavant, cette dernière se situait hors de la compétence matérielle du pouvoir constituant qui se « contentait » d'organiser les institutions en fonction d'une décision préalable. Le *principe de la constitution* (monarchie/république/empire) conditionnait l'élaboration de la *norme constitutionnelle*. Entre 1871 et 1875, les choses sont toutes

⁶¹⁹ Sans nécessairement étudier cette influence de manière approfondie, la doctrine publiciste avait pu la remarquer. Esmein explique par exemple que les lois de 1875 « ne sont en réalité que la résultante et l'expression définitive d'une longue élaboration commencée en 1871. Si, en effet, la France a vécu sans Constitution proprement dite du 4 septembre 1870 au 25 février 1875, l'Assemblée Nationale avait cependant organisé légalement, de 1871 à 1875, une République provisoire. Certains traits importants de cette organisation ont passé dans l'établissement définitif » (*Éléments...*, *op. cit.*, p.605).

⁶²⁰ Laboulaye l'affirmait à ses collègues devant leurs tergiversations au sein de la commission chargée d'examiner la proposition qui aboutira au Septennat : selon lui, en France « les idées qu'on se fait du pouvoir constituant et des actes constitutionnels, ne sont pas très nettes » (séance du 12 novembre 1873, C 3136).

autres : si le régime en construction possède bien des caractéristiques nécessaires (libéral, conservateur, formellement républicain), les membres de l'Assemblée nationale ne s'estiment en majorité pas tenus par la décision politique fondamentale (qui serait celle du 4 septembre 1870) et les textes qu'ils adoptent finalement réservent la possibilité d'en changer. De manière originale, bien qu'ils considèrent *in fine* que leur compétence matérielle est illimitée, les constituants se sont pourtant contentés de s'interroger sur ce qui est strictement nécessaire à l'organisation des pouvoirs publics et n'en ont pas codifié davantage⁶²¹, indépendamment donc de la sanctuarisation de la décision politique fondamentale. Autrement dit, ils tentent de déterminer le *minimum* à insérer dans des lois pour qu'elles puissent être qualifiées de constitutionnelles, à tout le moins perçues comme telles. Une autre question, liée à cette dernière, se pose alors à eux : certaines dispositions relèvent-elles réellement de la constitution, ne font-elles que la retarder (institutions provisoires ou à durée déterminée) ou la développer (notion de lois organiques) ?

Si certains députés sont réellement indéterminés – en dehors des postures politiques – sur plusieurs de ces questions, il convient de noter que la définition matérielle d'une loi constitutionnelle n'est ni inconnue, ni particulièrement discutée au cours des débats constituants entre 1871 et 1875. L'Assemblée comptait dans ses rangs plusieurs publicistes de diverses opinions politiques (Laboulaye, Batbie, Bertauld...) dont les appréciations convergeaient en la matière. Dès octobre 1871, Laboulaye propose par exemple, dans un article publié à la *Revue des deux mondes*, une définition précise d'une constitution :

« La constitution est la loi qui organise le gouvernement de l'État, en d'autres termes la loi qui règle la distribution et l'étendue des pouvoirs publics. [...] L'objet propre d'une constitution, c'est ce partage d'attribution, c'est l'établissement de ces limites ; c'est en outre l'énumération des libertés que le gouvernement doit garantir, et auxquelles il ne peut toucher. Toutes les autres dispositions que renferme une charte peuvent être bonnes ou mauvaises, mais elles n'ont rien de constitutionnel. Aussi le plus sage est-il de les réserver pour ce qu'on nomme les lois organiques, lois qui sont dans la main du législateur ordinaire, et qu'il est aisé de modifier suivant les idées et les besoins du jour. »⁶²²

Malgré le caractère reconnu d'une telle définition doctrinale parmi les membres de l'Assemblée de 1871, un point soulève toutefois en pratique beaucoup de questions au cours du processus d'écriture : l'encadrement du scrutin. Relève-t-il de la constitution, d'une loi organique qui précise cette dernière (et qui ne peut en conséquence logiquement pas la précéder) ou encore d'une loi

⁶²¹ Pour des éléments de réflexion transversaux sur ce point, voir ARDANT Philippe, « Le contenu des Constitutions : variables et constantes », *Pouvoirs*, n°50, 1989, p.31-42.

⁶²² « Du pouvoir constituant », in LABOULAYE, *Questions constitutionnelles, op. cit.*, p.372-373.

ordinaire complètement indépendante de la norme fondamentale ? Les débats sur la loi électorale dite « politique » (s'opposant à la loi électorale municipale) ou encore sur la loi du 25 février 1875 concernant le Sénat témoignent des difficultés à trancher. L'enjeu est en effet de taille : l'orientation conservatrice que la majorité monarchiste entend donner au suffrage universel peut (selon elle) influencer le devenir de la constitution. S'agirait-il alors d'une norme constitutionnelle ?

Lors des débats sur la loi du 13 mars 1873, le député de l'Union républicaine Tolain s'interroge ainsi déjà sur la nature constitutionnelle de la future loi électorale mais aussi de la loi sur la seconde chambre, mentionnées dans l'article 4 du projet de la commission qui vise à organiser les travaux à venir de l'Assemblée⁶²³. De Broglie, le rapporteur, répond d'abord que cela « dépendra de la déclaration de l'Assemblée elle-même »⁶²⁴, semblant donc signifier que le caractère constitutionnel d'une norme tient à sa seule forme et résulte donc de la seule volonté de l'organe qui l'adopte. Quelques phrases plus tard, il paraît moins assuré, expliquant que « [l]a qualité constituante ou non dépendra de la nature même de ces lois »⁶²⁵, sans expliquer si par nature il faut entendre le contenu ou la forme de la loi, voire ces deux aspects réunis. Tolain répond logiquement au duc que la loi électorale n'ayant pour but que d'assurer « la sincérité et la moralité » du scrutin, il ne s'agira que d'une « loi de réglementation », car « [o]n a déclaré à la tribune que le principe du suffrage universel n'était pas mis en question »⁶²⁶. Pourtant, la commission des Trente nommée en décembre 1873 décide dès sa deuxième réunion de s'attaquer d'abord à l'examen de la loi électorale, sans que les débats en son sein ne permettent pour autant de justifier juridiquement cette priorité⁶²⁷. Le signe est néanmoins fort. Puisque la commission constitutionnelle s'empare de cette loi, il y aurait donc lieu de croire qu'il s'agit d'une loi constitutionnelle. Ce d'autant plus que sa discussion mobilise ensuite de très nombreuses séances de la commission⁶²⁸. Du reste, le lundi 19 mai 1874, le député

⁶²³ JO du 8 mars 1873, p.1604-1605. Le projet d'article 4 (qui sera finalement adopté en tant qu'article 5 de la loi du 13 mars 1873) est ainsi conçu : « L'Assemblée nationale ne se séparera pas avant d'avoir statué : 1° Sur l'organisation et le mode de transmission des pouvoirs législatif et exécutif ; 2° Sur la création et les attributions d'une seconde chambre ne devant entrer en fonction qu'après la séparation de l'Assemblée actuelle ; 3° Sur la loi électorale. Le Gouvernement soumettra à l'Assemblée des projets de loi sur les objets ci-dessus énumérés. »

⁶²⁴ *Ibid.* p.1604.

⁶²⁵ *Ibid.*

⁶²⁶ *Ibid.*

⁶²⁷ 2^e séance, 10 décembre 1873 (C II 611). Le président de la commission, Batbie, explique simplement que c'est le projet « le plus urgent, et celui pour lequel chaque commissaire est le mieux préparé » (*ibid.*). Les séances de discussion générale qui suivent montrent en effet l'importance de l'encadrement du suffrage universel pour la plupart des membres de la Commission (3^e à 13^e séances, du 12 décembre 1873 au 14 janvier 1874, *ibid.*), le légitimiste Chesnelong allant jusqu'à affirmer que « la question électorale est plus grave que celle de la forme de gouvernement » (3^e séance, *ibid.*).

⁶²⁸ L'examen des PV de la première commission des Trente montre que sur 103 séances, entre le 5 décembre 1873 et le 19 mai 1875, 48 sont consacrées, au moins en partie, à la discussion de la loi électorale. Concernant la deuxième commission des Trente, 42 séances sur 53, donc une proportion encore supérieure, sont dédiées aux lois électorales (Chambre des députés et Sénat). Toutefois, dans ce cas, les débats sur ces deux lois débutent alors que les lois constitutionnelles de février 1875 sont déjà votées et après l'examen de celle du 16 juillet.

Target⁶²⁹ regrette que les tergiversations politiques⁶³⁰ de l'Assemblée l'ait conduit à ne pas mettre à son ordre du jour « la première loi constitutionnelle, c'est-à-dire la loi électorale politique »⁶³¹ qu'avaient préparé les Trente.

Étant revenue sur sa position le 30 mai⁶³², l'Assemblée commence finalement l'examen de la loi électorale le 2 juin 1874. Dès le début des débats, le député du Centre gauche Bertauld monte à la tribune pour demander la question préalable pour une raison « juridique »⁶³³. Il s'interroge alors sur la nature de la proposition en discussion : « [L]a loi électorale politique est-elle une loi constitutionnelle ? Bien évidemment non. Ce qui caractérise une loi constitutionnelle, c'est qu'elle organise l'État considéré comme personnification de l'intérêt collectif. C'est qu'elle distribue le pouvoir de commander et de contraindre entre les diverses institutions législatives et exécutives, c'est qu'elle répartit le dépôt de la souveraineté et en assure la transmission. »⁶³⁴ Sans être hostile au principe d'une loi électorale, le député estime qu'elle ne doit alors être débattue qu'après le vote des lois constitutionnelles. Il explique donc à ses collègues qu'en poursuivant l'examen du texte, ils vont commettre « la plus grave des inconséquences, la plus grande des énormités, au point de vue du droit public, puisque vous aurez réglé, par ce qui est convenu d'appeler des lois organiques, un temps que vous n'entendez pas régler, que vous reconnaissez ne pas pouvoir régler par des lois constitutionnelles »⁶³⁵. La loi électorale n'apparaît donc à l'évidence pas relever du contenu matériel de la constitution. Du reste, deux jours plus tard, le 4 juin, le rapporteur de la commission, Batbie, termine son plaidoyer en faveur de la proposition en discussion en expliquant qu'il ne s'agit en

⁶²⁹ Républicain conservateur, il préside un petit groupe parlementaire qui contribuera à faire chuter Thiers le 24 mai 1873 par crainte des radicaux (Voir GROS, *op. cit.*, p.74-78).

⁶³⁰ Le 16 mai 1874, le président de la commission, Batbie, demande à l'Assemblée de mettre à son ordre du jour la première lecture de la loi électorale longuement préparée par les Trente. Le Gouvernement prend parti pour cette priorité, alors que d'autres députés (notamment des ultras légitimistes) demandent la priorité pour la loi municipale, ou l'examen concomitant des deux lois. La priorité à la loi électorale est finalement refusée au scrutin (381 contre 317) (*JO* du 17 mai 1874 p.3302-3303). Le ministère de Broglie, mis en minorité, démissionne et est remplacé par un gouvernement affaibli dirigé par le peu influent général de Cissey.

⁶³¹ *JO* du 20 mai 1874 p.3347.

⁶³² Après un débat agité, l'Assemblée décide finalement de commencer la discussion (*JO* du 31 mai 1874, p.3628-3636). Le député du Centre gauche Bérenger vient expliquer le revirement de certains députés : il concède avoir voté contre la mise à l'ordre du jour de la loi électorale le 16 mai, car la responsabilité du gouvernement était engagée et que « [c]'était sur la question de confiance que s'établissait le vote, pas sur la question d'affaires » (*ibid.* p.3632). L'attitude de Bérenger et ses amis était commandée par le dépôt d'un projet de loi sur la seconde chambre par de Broglie le 15 mai. « Il est certain que le vote de confiance qu'on nous a demandé au lendemain nous a paru prendre le caractère d'un acte d'adhésion à cette loi » explique-t-il alors (*ibid.* p.3633).

⁶³³ L'orateur dit intervenir en « humble juriste » (*JO* du 3 juin 1874, p.3703). Il succède au républicain radical Henri Brisson qui avait également demandé la question préalable mais pour des raisons politiques, considérant que la réforme proposée pourrait « jeter le peuple dans la voie révolutionnaire ou dans la voie plébiscitaire » (*ibid.* p.3702).

⁶³⁴ *Ibid.* Il insiste : « je ne serai démenti par aucun juriste sérieux et désintéressé en disant qu'une loi électorale n'est pas une loi constitutionnelle, qu'elle est un moyen de mettre en mouvement et en action les lois constitutionnelles, mais qu'elle ne fait pas partie de leur organisme » (*ibid.* p.3703)

⁶³⁵ *Ibid.* p.3704. En juin 1874, le député du Centre gauche est pessimiste sur la possibilité que des lois constitutionnelles puissent être votées par l'Assemblée de 1871, une majorité conservatrice existait alors encore pour repousser leur examen ou faire échouer leur adoption.

aucun cas d'une loi constitutionnelle⁶³⁶. Le député du Centre droit montre alors une gêne certaine pour justifier de l'insistance de la commission – constitutionnelle – à vouloir faire voter une telle loi – qui ne l'est pas : « [i]l faut que tout soit fait avec ordre ; le tour des lois constitutionnelles viendra ; n'intervertissons pas l'ordre des faits. Je ne dirai pas l'ordre logique, ça n'est peut-être pas l'ordre logique... (Exclamations à gauche.) mais n'intervertissons pas l'ordre du temps, l'ordre chronologique »⁶³⁷ argumente t'il maladroitement. La chronologie finit par être respectée puisque la loi électorale n'est définitivement adoptée que le 30 novembre 1875. En tout état de cause, le caractère matériellement organique et non constitutionnel d'une loi relative à l'élection des députés est ici encore affirmé. Les débats, puis les décisions ultérieures de l'Assemblée confirmeront encore cette analyse. Ainsi, le 21 mai 1875, Dufaure, qui est redevenu Garde des sceaux après le vote des deux lois constitutionnelles de février, indique devant l'hémicycle que, parmi les projets de loi qui doivent être transmis à une nouvelle commission des Trente pour compléter l'organisation déjà adoptée, seul le projet qui concerne les rapports entre les pouvoirs publics est de nature constitutionnelle⁶³⁸. Les deux lois électorales à examiner ne le sont pas.

Pour autant, le caractère de certaines dispositions contenues dans la loi électorale suscite encore certains débats. Le 1^{er} juin 1875, au cours des discussions de la deuxième commission des Trente sur le projet de loi sur les rapports entre les pouvoirs publics, le républicain conservateur de Marcère propose un article additionnel pour préciser la « durée du mandat du corps législatif », une disposition « essentiellement constitutionnelle » selon lui qu'il serait alors « imprudent » de renvoyer à la loi électorale⁶³⁹. Laboulaye, suivi par plusieurs commissaires, concède que « la question est assez grave pour mériter un long et sérieux examen » mais pense qu'elle relève davantage de la loi électorale (sans toutefois fournir davantage d'arguments pour justifier cette préférence). Quelques jours plus tôt, devant la même commission, l'orléaniste Delsol relevait que « ce qui a le caractère constitutionnel n'est pas toujours à la place convenable », prenant comme exemple le nombre des députés qui doit être déterminé par la loi électorale à venir⁶⁴⁰. Le député indique qu'il y aurait donc des « transpositions indispensables » à effectuer entre les lois organiques et les lois constitutionnelles⁶⁴¹. La commission décide finalement de reporter cette question aux débats sur la

⁶³⁶ *JO* du 5 juin 1874, p.3760-3761. Le premier rapport qu'il avait rédigé sur la loi électorale explique que les Trente étaient « chargé[s] de préparer une loi organique » (*JO* du 31 mars 1874, Annexe n°2320 p.2483). En commission, ce point de vue sera répété, par exemple par le député du Centre droit de Talhouët le 11 juillet 1874 : « la loi électorale n'est pas positivement constitutionnelle » (64^e séance, C II 612-614).

⁶³⁷ *JO* du 5 juin 1874, p. 3761.

⁶³⁸ *JO* du 22 mai 1875, p.3614-3615. Il convient toutefois de noter un certain flottement terminologique qui peut persister, puisque le 7 juin 1875 Laboulaye dépose devant l'Assemblée « le rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi organique sur les rapports des pouvoirs publics » (*JO* du 8 juin 1875, p.4092).

⁶³⁹ 5^e séance, C II 616.

⁶⁴⁰ 2^e séance, 28 mai 1875, C II 616.

⁶⁴¹ *Ibid.*

loi électorale, « en se réservant alors le droit de lui donner alors le caractère constitutionnel qui lui appartient »⁶⁴². *A posteriori*, il est indubitablement possible d'affirmer que le nombre des députés et la durée de leur mandat appartiennent à la matière constitutionnelle. En effet, plutôt que de régir les conditions d'organisation du scrutin (circonscriptions, tenue des registres électoraux, modalités du vote...), ces dispositions déterminent la manière dont la souveraineté nationale est déléguée à l'organe législatif. Comme va toutefois faire remarquer Delsol à ses collègues commissaires, les hésitations qui subsistent au moment des débats sont davantage dues au processus d'adoption fragmenté des normes constitutionnelles qu'à une véritable difficulté dans l'appréhension de la matière constitutionnelle : dans leur rédaction, il y a un « vice général qui tient à ce qu'elles ont été élaborées successivement sans homogénéité, par suite des divers changements de ministères »⁶⁴³ explique le membre de la commission des Trente.

De manière plus générale, il est possible de relever quelques autres incertitudes concernant la délimitation du domaine de la constitution. Toutefois, les désaccords entre députés concernent alors des détails de rédaction et semblent davantage motivés par des tactiques politiques que par des considérations sur le rang des normes en question. Ainsi, lors des débats sur la loi d'organisation des pouvoirs publics, la question de leur maintien à Versailles demandée par le député du Centre droit Ravinel provoque la controverse devant les Trente : Laboulaye estime pour le Centre gauche que « ce n'est pas là une loi constitutionnelle » quant au Centre droit Daru indique qu'il n'en avait pas été précédemment question pour ne pas « surcharger le projet »⁶⁴⁴ mais qu'il s'agit d'une mesure « essentiellement constitutionnelle »⁶⁴⁵. Si Daru est soutenu par Lefèvre-Pontalis, Tallon, qui siège pourtant dans le même groupe, considère la mesure comme « inutile ». Le légitimiste Chesnelong, qui veut que la commission « l'approuve comme loi constitutionnelle » pour fournir une « garantie de stabilité », obtient satisfaction, le texte étant adopté par 13 voix contre 8⁶⁴⁶. Devant l'hémicycle, Ravinel explique vouloir « consacrer un état des choses existant » mais, sachant le caractère polémique du dispositif, il le retire provisoirement pour ne pas « retarder » le vote d'ensemble, pensant que la discussion sur ce point « pourrait être longue »⁶⁴⁷. Giraud (Centre droit) reprend cependant l'amendement, auquel Wallon vient s'opposer en notant le « péril » de cette mesure dans l'hypothèse d'une impossibilité de siéger à Versailles en raison d'un « mouvement révolutionnaire »,

⁶⁴² *Ibid.* Tel ne sera pas le cas.

⁶⁴³ *Ibid.*

⁶⁴⁴ 86^e séance, 2 février 1875 (C II 612-614).

⁶⁴⁵ 87^e séance, 3 février 1875 (C II 612-614).

⁶⁴⁶ *Ibid.*

⁶⁴⁷ Séance du 3 février 1875 (*JO* du 4 février 1875, p.936).

ce induirait que les chambres, en se déplaçant pourraient violer « la Constitution, et fourni[r] des armes à la révolution », qui est validé au scrutin (par 332 voix contre 327)⁶⁴⁸.

De même, le 23 février 1875, lors des débats sur la loi relative à l'organisation du Sénat, le bonapartiste Raoul Duval propose une disposition additionnelle qui calque l'indemnité des sénateurs sur celle des députés⁶⁴⁹. Après que le député ait défendu sa proposition sur le fond, s'ensuit une discussion pour savoir si les dispositions concernant l'indemnisation et les incompatibilités des sénateurs sont de nature constitutionnelle. Bethmont, membre de la gauche républicaine pense que tel n'est pas le cas et accuse Duval de manœuvrer pour que la loi sénatoriale soit rejetée. Au contraire, le député Tallon, membre du Centre droit, vient demander au nom des Trente que l'Assemblée adopte la gratuité des fonctions de sénateur comme le prévoyait le projet initialement déposé par la commission⁶⁵⁰. Il explique, en s'appuyant sur la Charte de 1830, sur la Constitution de 1852 et sur les Constitutions de l'an III et de l'an VIII qu'il s'agit bien d'une disposition constitutionnelle⁶⁵¹. Le monarchiste Depeyre vient soutenir le point de vue de son collègue en prenant l'exemple de l'article 38 de la Constitution de 1848 qui statue sur les indemnités des parlementaires⁶⁵². L'Assemblée, en rejetant successivement l'article additionnel Duval et la proposition de la commission, exclut finalement du domaine constitutionnel la question des indemnités. Cette dernière sera réglée, tout comme celle des incompatibilités, par la loi organique sur l'élection des sénateurs du 2 août 1875⁶⁵³.

⁶⁴⁸ *Ibid.*

⁶⁴⁹ « Les membres du Sénat recevront l'indemnité qui pourra être accordée aux députés » (*JO* du 24 février 1875, p.1412). Le contre-projet Wallon, qui servait alors de base à la discussion, restait muet sur cette question.

⁶⁵⁰ *Ibid.* p.1413. L'article 11 du projet déposé le 3 août 1874 disposait que « [l]es membres du Sénat ne reçoivent ni traitement, ni indemnité » (*JO* du 25 décembre 1875, Annexe n°2680, p.8586).

⁶⁵¹ *JO* du 24 février 1875, p.1413. Il insiste en expliquant que ce serait « méconnaître les conditions et les nécessités des lois constitutionnelles, que de ne pas mettre en délibération une disposition législative aussi grave que celle qui vous est soumise » (*ibid.*).

⁶⁵² *Ibid.* L'article 38 de la Constitution de 1848 prévoyait la perception d'une indemnité par les députés (« Chaque représentant du peuple reçoit une indemnité, à laquelle il ne peut renoncer »).

⁶⁵³ Article 26 pour les indemnités (« Les membres du Sénat reçoivent la même indemnité que ceux de la Chambre des députés »), articles 20 et 21 pour les incompatibilités (« Il y a incompatibilité entre les fonctions de sénateur et celles : De conseiller d'État et maître des requêtes, préfet et sous-préfet, à l'exception du préfet de la Seine et du préfet de police ; De membre des parquets des cours d'appel et des tribunaux de première instance, à l'exception du procureur général près la cour de Paris ; De trésorier payeur général, de receveur particulier, de fonctionnaire et employé des administrations centrales des ministères » et « Ne peuvent être élus par le département ou la colonie compris en tout ou en partie dans leur ressort, pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions par démission, destitution, changement de résidence ou toute autre manière : 1° Les premiers présidents, les présidents et les membres des parquets des cours d'appel ; 2° Les présidents, les vice-présidents, les juges d'instruction et les membres des parquets des tribunaux de première instance ; 3° Le préfet de police, les préfets et sous-préfets et les secrétaires généraux des préfectures ; les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et secrétaires généraux des colonies ; 4° Les ingénieurs en chef et d'arrondissement, et les agents voyers en chef et d'arrondissement ; 5° Les recteurs et inspecteurs d'académie ; 6° Les inspecteurs des écoles primaires ; 7° Les archevêques, évêques et vicaires généraux ; 8° Les officiers de tous grades de l'armée de terre et de mer ; 9° Les intendants divisionnaires et les sous-intendants militaires ; 10° Les trésoriers payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances ; 11° Les directeurs des contributions directes et indirectes, de l'enregistrement et des domaines, et des postes ; 12° Les conservateurs et inspecteurs des forêts ») (*BL*, XII^e série, Tome onzième, n°265, p.248-249).

D'autres exemples d'incertitudes sur la délimitation de la matière constitutionnelle peuvent encore être trouvés lors de l'examen du projet de loi sur les rapports entre les pouvoirs publics. Le paragraphe 2 de l'article 4 du projet déposé par Dufaure sur les rapports entre les pouvoirs publics prévoit que « chaque chambre se forme en comité secret sur la demande de son président ou de dix membres »⁶⁵⁴. Lors de la délibération devant la deuxième commission des Trente, Laboulaye propose un amendement sur cet article disposant que « chaque chambre pourra se former en comité secret sur la demande d'un certain nombre de ses membres fixé par le règlement »⁶⁵⁵. Le député explique alors que la « rédaction du projet lui semble contraire aux traditions constitutionnelles », car elle empièterait « sur les questions de règlement »⁶⁵⁶. La commission se range alors sans débat à l'avis du publiciste. Il n'est en revanche pas suivi par l'Assemblée lorsqu'il s'interroge devant elle sur le paragraphe additionnel de Belcastel visant à instituer les prières publiques⁶⁵⁷. L'ultra légitimiste explique que « c'est le propre des Constitutions de consacrer les principes qui doivent dominer l'humanité toute entière » quand Laboulaye se demande au contraire si une telle disposition a vraiment sa place dans une constitution, car « dans l'intérêt religieux même, on ne doit pas fixer par avance et imposer »⁶⁵⁸. Qu'il s'agisse de purs détails de rédaction ou de mesures d'ordre éminemment symbolique, ces différentes hésitations des députés ne remettent pas structurellement en cause la délimitation de la matière constitutionnelle : cette dernière se limite à consacrer une organisation institutionnelle des pouvoirs politiques (exécutif et législatif). Cette conclusion se confirme par le fait que d'autres textes adoptés par l'Assemblée de 1871 et qui auraient pu soulever des interrogations ne suscitèrent pas de débats particuliers quant à leur nature (alors que leur contenu fut lui largement discuté). Ainsi, le principe et la mise en œuvre de la décentralisation avec la loi du 14 avril 1871 sur les maires, la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux, la loi du 20 janvier 1874 sur les maires (qui revient sur celle de 1871) et la loi du 7 juillet 1874 sur l'électorat municipal, les pouvoirs exceptionnels des Conseils généraux avec la loi dite Tréveneuc du 15 février 1872 ou encore l'organisation du Conseil d'État par la loi du 24 février

⁶⁵⁴ JO du 22 mai 1875, Annexe n°3017, p.3619.

⁶⁵⁵ 5^e séance, 1^{er} juin 1875 (C II 616).

⁶⁵⁶ *Ibid.*

⁶⁵⁷ « Le dimanche qui suivra la rentrée, des prières publiques seront adressées à Dieu dans les églises et dans les temples pour appeler son secours sur les travaux des Assemblées » (JO du 8 juillet 1875, p.5076), adopté par 328 voix contre 246 (*ibid.* p.5077).

⁶⁵⁸ *Ibid.*

1872⁶⁵⁹ n'entrent pas dans le domaine de la constitution, quand bien même ces lois contribuent à déterminer et à stabiliser la constitution administrative de la France⁶⁶⁰.

Concernant la délimitation de la matière constitutionnelle, l'incertitude est donc bien davantage contextuelle que fondamentale. D'autant plus que le problème des membres de l'Assemblée de 1871 n'est pas tellement de savoir ce qui relève *matériellement* ou non du pouvoir constituant mais ce sur quoi ils peuvent se mettre d'accord en utilisant – ou non – ce pouvoir. L'argumentation des députés, parfois contradictoire et pleine de malaise, montre que la difficulté est de décider s'ils fondent du provisoire, du défini ou du définitif, donc de déterminer s'ils font *formellement* œuvre constitutionnelle. La délimitation matérielle de la constitution qui sera écrite entre janvier et juillet 1875 se réalise en effet en fonction de la perception par la majorité qui la vote des nécessités pour parvenir à un fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Thiers défendait cette idée le 29 novembre 1872 : il réclame alors « une organisation dont toutes les parties concordent entre elles. Est-ce que vous pouvez régler les attributions du pouvoir exécutif sans mettre en accord les autres pouvoirs ? Je ne dis pas qu'on doive faire des constitutions en 20, 30, 50, 100, 200 articles ; mais je dis qu'on doit faire le nécessaire, l'indispensable »⁶⁶¹. L'idée de codification progressive d'un ordre juridique plutôt que d'écriture systématique d'une constitution se confirme : ce qui est formellement élevé au rang constitutionnel en 1875 perd son caractère sacré. Il ne s'agit plus tellement de faire un « définitif », sous-entendu comme complet, qui s'opposerait au « provisoire » et à l'incomplétude des dispositions transitoires matériellement constitutionnelles mais de stabiliser certaines institutions.

⁶⁵⁹ Il faut noter que cette loi est partiellement modifiée par l'article 4 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 confiant la nomination des conseillers d'État au Président de la République par décret en Conseil des ministres. L'enjeu pour les constituants est alors les prérogatives du Président (ou plus généralement du pouvoir exécutif), non l'élévation au rang constitutionnel d'une loi portant sur l'organisation administrative de l'État.

⁶⁶⁰ Laboulaye explique que la constitution doit être accompagnée « d'institutions organiques », en premier lieu la décentralisation (*Questions constitutionnelles, op. cit.* p.318 et suiv.). Dans son traité de droit public en sept volumes publiés au cours des années 1860, Batbie traite de la décentralisation dans la partie « Administration » (voir BATBIE Anselme, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, 7 Tomes, Paris, Cotillon, 1861-1868, spéc. Tome IV).

À l'appui de ce constat, le Professeur Debbasch a corrélativement pu démontrer que le caractère unitaire de l'État qui était simplement sous-entendu dans les lois constitutionnelles de 1875 demeure l'un des fondements de l'ordre constitutionnel : « même non écrit, le principe d'unité et d'invisibilité fait réellement partie des principes de base de l'organisation constitutionnelle de la III^e République. Placé au cœur de la théorie de la souveraineté, il est la pierre angulaire de la constitution politique et administrative du pays ». Il considère que la « non formalisation du principe ne fera qu'accroître sa force. Il est prouvé qu'il n'existe pas seulement par son expression ou sa transcription constitutionnelle. Il peut s'incarner dans toute une série de lois et d'institutions dont l'existence et la portée sont fonction de la nature du régime. Axiome fondamental, il tire son effectivité des conséquences juridiques qui en sont déduites, y compris au plan infra-constitutionnel ». L'auteur cite l'exemple avec la loi de 1871 qu'il qualifie de « charte » de l'administration locale, faisant œuvre de « décentralisation mesurée » avec un souci d'« uniformisation » et de ne pas empiéter « sur les compétences de l'État ». Seule la loi Tréveneuc de février 1872 semble prendre le parti inverse mais uniquement en cas de défaillance de l'État (DEBBASCH Roland, « Unité et indivisibilité », in Association française des constitutionnalistes, *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, Journées d'études des 16-17 mars 1989, Economica / Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1990, p.7-40 ; p.23-24).

⁶⁶¹ JO du 30 novembre 1872, p.7411.

2) *D'une organisation des pouvoirs publics à une constitution révisable de la République*

Après la conclusion du précaire Pacte de Bordeaux qui laisse en suspens la question du régime, donc la fixation juridique de la Constitution, l'Assemblée de 1871 montre une volonté d'organiser davantage les pouvoirs publics, fussent-ils provisoires. Partant, les députés font tout d'abord usage de leur pouvoir instituant, se réservant juridiquement la possibilité de réformer l'ensemble des dispositifs retenus lors de l'utilisation de leur pouvoir constituant. Il apparaît néanmoins dans les débats que la nature des normes édictées a pu soulever des interrogations parmi les constituants, au point de permettre à certains d'envisager que les lois du 31 août 1871 puis du 13 mars 1873 forment une partie de la constitution en construction⁶⁶². Le caractère véritablement provisoire de l'organisation des pouvoirs publics serait dès lors sujet à caution : ne serait-il pas plus adapté de parler d'une organisation incomplète ou partielle des institutions, donc d'une utilisation du pouvoir constituant limitée à certains aspects de la Constitution ? (A). Le vote du Septennat en novembre 1873, puis les tergiversations des Trente et de l'Assemblée sur les lois visant – suivant les interprétations – à le compléter ou à le consacrer, donnent à la controverse un nouvel élan : l'écriture de la constitution « finale » pourrait-elle avoir été juridiquement prédéterminée ? (B).

A- Une organisation provisoire ?

Dès les débats sur la loi Rivet, les députés témoignent de leurs hésitations sur la nature même de leur production juridique en matière institutionnelle. S'il est établi que le texte voté le 31 août n'est que provisoire⁶⁶³, les travaux de la commission chargée de l'examiner montrent tout de même une

⁶⁶² *A posteriori*, les Professeurs Emeri et Bidegaray regroupent du reste ces deux lois pour les inclure parmi les 21 constitutions françaises ayant existé entre la Révolution et notre époque (EMERI Claude et BIDEGARAY Christian, *La Constitution en France de 1789 à nos jours*, Paris, Armand Colin, 1997, p.12).

⁶⁶³ Le préambule de la loi est explicite, le premier paragraphe reconnaissant le pouvoir constituant de l'Assemblée mais expliquant que celle-ci ne l'a pas utilisé ; le second incluant une référence au caractère « provisoire » des institutions : « Considérant qu'elle a le droit d'user du pouvoir constituant, attribut essentiel de la souveraineté dont elle est investie, et que les devoirs impérieux que tout d'abord elle a dû s'imposer et qui sont encore loin d'être accomplis, l'ont seuls empêchée jusqu'ici d'user de ce pouvoir ;

Considérant que, jusqu'à l'établissement des institutions définitives du pays, il importe aux besoins du travail, aux intérêts du commerce, au développement de l'industrie, que nos institutions provisoires prennent, aux yeux de tous, sinon cette stabilité qui est l'œuvre du temps, du moins celles que peuvent assurer l'accord des volontés et l'apaisement des partis ;

Considérant qu'un nouveau titre, une appellation plus précise, sans rien changer au fond des choses, peut avoir cet effet de mieux mettre en évidence l'intention de l'Assemblée de continuer franchement l'essai loyal commencé à Bordeaux ;

Que la prorogation des fonctions conférées au Chef du Pouvoir exécutif, limitée désormais à la durée des travaux de l'Assemblée, dégage ces fonctions de ce qu'elles semblent avoir d'instable et de précaire, sans que les droits souverains de l'Assemblée en souffrent la moindre atteinte, puisque dans tous les cas la décision suprême appartient à l'Assemblée,

certaine gêne pour le qualifier. Ainsi, le député du Centre droit Callet estime que la proposition en débat est une « espèce de constitution »⁶⁶⁴ tandis qu'à l'inverse, Maleville, membre du Centre gauche considère que « la proposition n'est pas une constitution », soulignant toutefois que « pourtant elle en a l'apparence »⁶⁶⁵. Le monarchiste Perrot semble trouver une voie médiane en indiquant qu'il s'agit d'un simple « chapitre de constitution »⁶⁶⁶. Le député du Centre droit Saint Marc Girardin explique du reste, adhérant à cette perception, qu'il ne faudrait pas avoir l'air de faire une « constitution spéciale »⁶⁶⁷ pour Thiers mais, au contraire, que ce qui sera décidé puisse « être adapté à tout autre président »⁶⁶⁸. Il confirme son point de vue devant l'hémicycle le 30 août 1871, en expliquant que les auteurs de la proposition « ont pensé que l'Assemblée avait le pouvoir constituant et ils ont voulu en faire usage sur un point extrêmement important, c'est-à-dire dans tout ce qui touche le règlement des rapports entre le chef du pouvoir exécutif et l'Assemblée elle-même »⁶⁶⁹. Et le député d'insister : « C'est donc une partie de la constitution qu'ils ont faite... »⁶⁷⁰. Pourtant, le préambule le montre, l'organisation reste provisoire. Le dispositif finalement adopté relève alors bien de l'exercice du pouvoir instituant⁶⁷¹. Il convient toutefois de relever l'absence de la personne de Thiers dans la loi, sauf pour le dernier alinéa du préambule, ajouté sur proposition de Dufaure pour manifester le soutien politique de l'Assemblée au Chef de l'État mais dépourvu de toute portée juridique⁶⁷². La loi Rivet vise « le chef du pouvoir exécutif », par ailleurs « responsable »⁶⁷³ : elle sous-entend donc la possibilité d'en changer sans que les pouvoirs de celui-

et qu'un ensemble de garanties nouvelles vient assurer le maintien de ces principes parlementaires tout à la fois la sauvegarde et l'honneur du pays ; [...] » (*Annexe II. 2*).

⁶⁶⁴ Séance du 18 août 1871 (C 3136). Telle est également la position de Léonce de Lavergne qui, lors de la discussion du préambule, s'insurge du fait que l'Assemblée indique ne pas vouloir constituer alors qu'en fait elle constitue : « Par le 1^{er} considérant, nous déclarons que nous ne voulons pas faire immédiatement une constitution et cependant en fait nous constituons » (séance du 24 août 1871, C 3136).

⁶⁶⁵ Séance du 19 août 1871 (C 3136). Les députés semblent tiraillés entre deux injonctions contradictoires : d'un côté la nécessité d'organiser *visiblement* les pouvoirs publics, de l'autre la volonté de ne pas produire de normes réellement constitutionnelles. Ainsi, lorsque le député Beulé envisage une organisation plus complète en soumettant à la commission un projet de chambre haute, son président, le légitimiste Benoist d'Azy, considère qu'il s'agit « presque une constitution » qui entrainerait alors trop loin la commission (séance du 22 août 1871, C 3136).

⁶⁶⁶ Séance du 19 août 1871 (C 3136).

⁶⁶⁷ Séance du 24 août 1871 (C 3136). Bertauld réplique que c'est « à cause de M. Thiers que l'épreuve de la République est consentie par le pays, que sans lui il faudrait faire une autre constitution » (*ibid.*).

⁶⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁶⁹ JO du 31 août 1871 p.3095. Le Garde des sceaux Dufaure souscrit à ce point de vue en s'exclamant « c'est évident ! » (*ibid.*).

⁶⁷⁰ *Ibid.* L'avis est ultérieurement partagé par certains observateurs : pour Zollinger, la constitution Rivet « transforme un provisoire anonyme en une constitution embryonnaire » (*L'Assemblée nationale de 1871 et son œuvre constituante, op. cit.*, p.120).

⁶⁷¹ Le mandat du Président de la République est lié à celui de l'Assemblée Nationale de 1871 dans l'article 1^{er} de la loi : « Le Chef du pouvoir exécutif prendra le titre de président de la République française, et continuera d'exercer, sous l'autorité de l'Assemblée nationale, tant qu'elle n'aura pas terminé ses travaux, les fonctions qui lui ont été déléguées par décret du 17 février 1871. »

⁶⁷² « Prenant d'ailleurs en considération les services éminents rendus au pays par M. Thiers depuis six mois et les garanties que présente la durée du pouvoir qu'il tient de l'Assemblée nationale ». L'amendement est très largement adopté (524 contre 36) le 31 août au scrutin public, sans aucun débat (JO du 1^{er} septembre 1871, p.3120).

⁶⁷³ Art. 2 et 3 de la loi (*Annexe II. 2*).

ci ne soient modifiés. Si elle n'est que provisoire, la loi n'est pas pour autant purement personnelle. Les attributions du pouvoir exécutif sont – très – partiellement instituées. Une organisation juridique des pouvoirs publics commence donc à s'esquisser. Elle repose en même temps sur la pratique du pouvoir de Thiers et sur une norme (mal) écrite matériellement constitutionnelle.

Lors de l'examen de la loi destinée à régler la responsabilité ministérielle (loi du 13 mars 1873), le débat renait sur le caractère du texte en discussion. Le mandat péniblement conféré par l'Assemblée à la commission invitait cette dernière à « régler les attributions des pouvoirs publics et les conditions de la responsabilité ministérielle »⁶⁷⁴. En commission, deux interprétations de la formule sont alors défendues, l'une appelant à organiser de nouvelles institutions (principalement une seconde chambre), l'autre visant à (ré)organiser ce qui existe déjà en droit ou en fait, c'est-à-dire compléter la loi Rivet et surtout éloigner le Président de la République de l'Assemblée. Le député du Centre gauche Barthe, partisan de la première, demande ainsi d'« asseoir [le gouvernement] d'une façon plus solide, et pour cela, il est indispensable de faire quelques articles de Constitution »⁶⁷⁵. Thiers, entendu par la commission quelques jours plus tard, se fait plus précis. Selon lui, il convient d'entendre les mots « pouvoirs publics » de manière large, pas seulement les « pouvoirs actuellement existants » : « la chose importante c'est de créer deux assemblées »⁶⁷⁶ affirme le Président de la République. Au contraire, le député du Centre droit Fournier explique que la loi Rivet « est le contrat entre M. le Président de la République et l'Assemblée ; mais ce contrat a mal défini les attributions des pouvoirs publics, et réglé imparfaitement les conditions de la responsabilité ministérielle. Sur ce point-là, nous devons la modifier, mais il doit être bien entendu que nous n'allons pas au-delà du transitoire actuellement existant »⁶⁷⁷. Le légitimiste Ernoul insiste : « les mots “réformes constitutionnelles” ont été précisément effacés (ce n'est un mystère pour personne), de la formule qui a été soumise par le Gouvernement, au vote de l'Assemblée. Nous ne pouvons donc pas nous ériger spontanément en Commission de Constitution, tant que

⁶⁷⁴ Pour mémoire, une proposition plus restreinte avait d'abord été formulée par Batbie au nom de la commission chargée de répondre au message de Thiers le 13 novembre 1872 : « Article unique. – Une commission de quinze membres sera nommée dans les bureaux à l'effet de présenter, dans le plus bref délai, à l'Assemblée nationale un projet de loi sur la responsabilité ministérielle » (JO du 27 novembre 1872 p.7324-7327). Après une séance agitée le 29 novembre 1872, l'Assemblée adopte finalement cette formulation proposée par Dufaure, le gouvernement ayant par ailleurs engagé sa responsabilité sur ce vote (JO 30 novembre 1872 p.7405-7416).

⁶⁷⁵ Séance du 9 décembre 1873 (C II 607). Barthe dépose du reste une proposition d'organisation provisoire – assez originale – le 13 décembre, signée par 106 députés (*Annexe IV. 14*). Le membre de la gauche républicaine Arago est également partisan d'une interprétation large du mandat, expliquant que la commission a pour but de « mettre en pratique la résolution votée par l'Assemblée. Le texte même de cette résolution implique que nous devons nous occuper d'un ensemble de mesures, et non pas seulement d'une mesure isolée » (séance du 9 décembre 1872, C II 607). Au cours de la même séance, le député insiste : « Nous avons donc sinon une Constitution à faire, du moins un ensemble de mesures à envisager et à préparer » (*ibid.*).

⁶⁷⁶ Séance du 16 décembre 1872 (C II 607). Thiers se montre pressant : « L'institution d'une seconde Chambre ne peut déplaire qu'à ceux qui ne veulent pas laisser vivre la République. Or il faut prendre le parti de la renverser ou de lui donner les organes nécessaires à la vie » (*ibid.*).

⁶⁷⁷ Séance du 9 décembre 1872 (C II 607).

nous ne sommes saisis d'aucune proposition Constitutionnelle, et nous n'avons à nous occuper, dès aujourd'hui, que des attributions des Pouvoirs publics actuellement existants, de leur relation et des conditions de la responsabilité ministérielle »⁶⁷⁸. Même l'ultra légitimiste de La Bassetière, s'il ne peut suivre Barthe « dans le terrain si large où il s'est placé », accepte de travailler à l'amélioration du régime « à la condition de séparer les questions du présent de celles de l'avenir »⁶⁷⁹. Les monarchistes, quelle que soit leur nuance, semblent donc déterminés en commission à ne rien organiser qui n'existe déjà. Il convient seulement pour eux de préciser les attributions et les rapports des pouvoirs publics déjà en fonction.

Pourtant, le rapport lu à l'Assemblée le 21 février 1873 par de Broglie⁶⁸⁰ se fait bien moins catégorique : l'adoption de l'amendement Dufaure le 29 novembre « nous a convaincu que vous nous aviez permis, presque prescrit, les moyens de pourvoir non-seulement à l'amélioration des pouvoirs publics existants, mais à la création d'institutions nouvelles, si elles étaient jugées nécessaires »⁶⁸¹ explique le duc, citant en exemple « l'établissement d'une seconde Chambre législative »⁶⁸². Toutefois, poursuit-il, comme la commission saisie du texte ne peut être considérée comme « un comité de constitution proprement dit », son mandat ne le formulant pas « explicitement », il indique que « quelles que soient les dispositions de ce projet, nous n'avons pas entendu entrer dans le domaine de votre pouvoir constituant »⁶⁸³. Adopté après d'âpres négociations avec Thiers, la loi en elle-même se limite finalement à réorganiser les relations entre l'Assemblée et le Président de la République et ne crée pas de nouvelles institutions⁶⁸⁴. Il prévoit cependant aussi que l'Assemblée s'engage à statuer sur « l'organisation et le mode de transmission des pouvoirs législatif et exécutif » et sur « la création et les attributions d'une seconde Chambre ne devant entrer en fonctions qu'après la séparation de l'Assemblée actuelle »⁶⁸⁵. Du reste, les ultras légitimistes ne manquent pas de montrer leurs inquiétudes, le député Ferdinand Boyer craignant que le projet ne conduise à « un épuisement anticipé du pouvoir constituant »⁶⁸⁶. Qu'il s'agisse de constituer ou d'instituer davantage, il est alors incontestable que la majorité des députés entendent définir une organisation des pouvoirs publics qui puisse leur survivre. C'est tout le sens de

⁶⁷⁸ *Ibid.*

⁶⁷⁹ Séance du 18 décembre 1872 (C II 607). Il ajoute que « si dans les relations réglées par la Constitution Rivet on reconnaît quelque chose de défectueux ou d'incomplet, on peut, on doit même y pourvoir » (*ibid.*).

⁶⁸⁰ *JO* du 22 février 1873, p.1285 à 1289.

⁶⁸¹ *Ibid.* p.1285

⁶⁸² *Ibid.*

⁶⁸³ *Ibid.* L'idée est matérialisée par le préambule du projet de la commission : « Réserve dans son intégralité le pouvoir constituant qui lui appartient, mais voulant apporter des améliorations aux attributions des pouvoirs publics ». *A posteriori*, de Broglie qualifie la loi du 13 mars 1873 de « règlement constitutionnel » (*Mémoires...*, *op. cit.*, p.166).

⁶⁸⁴ **Annexe II. 3.**

⁶⁸⁵ Article 5 de la loi, qui prévoit également que l'Assemblée statue sur la loi électorale et que le gouvernement « propose à l'Assemblée des projets de loi » sur ces différents objets (*ibid.*).

⁶⁸⁶ Séance du 27 février 1873 (*JO* du 28 février 1873, p.1411).

l'intervention de Dufaure le 1^{er} mars, lors de la discussion générale du projet devant l'hémicycle pour défendre l'article sur les travaux à venir de l'Assemblée. Le garde des sceaux invite les députés à se déterminer : « à l'époque où nous nous séparerons, voulez-vous que les pouvoirs nouveaux se réunissent dans les mêmes conditions où nous nous sommes réunis nous-mêmes ? »⁶⁸⁷. En votant finalement assez largement cet article le 12 mars (par 380 voix contre 226), les députés manifestent alors une volonté d'éviter un vide institutionnel et une organisation purement factuelle des pouvoirs une fois leur mandat échu, dans l'hypothèse où une constitution n'aurait pas été adoptée. Les institutions et leurs règles de fonctionnement pourront juridiquement survivre à l'organe qui les crée, même si le statut des normes qui le permettra n'est pas à proprement parler constitutionnel.

Jouant sur ces hésitations et ces ambiguïtés, le député de l'Union républicaine Tolain vient mettre les monarchistes face à leurs contradictions : tout d'abord, comme la commission et le Gouvernement ont déclaré que la création d'une seconde chambre était « une œuvre aussi bonne pour la république que pour la monarchie »⁶⁸⁸, il en déduit que « par conséquent, en faisant cette loi on ne touchait point au pouvoir constituant »⁶⁸⁹. Constituer reviendrait donc, selon lui, à consacrer définitivement une forme de gouvernement, pas à circonscrire ou à organiser les pouvoirs publics. Revenant ensuite sur la loi sur la responsabilité ministérielle en discussion, il explique que, si on lui confère une valeur constitutionnelle, « alors l'Assemblée exerce son pouvoir constituant, ce pouvoir qui s'épuise par son exercice même, qui n'est pas sujet à répétition et par conséquent l'Assemblée, en exerçant son pouvoir constituant, constitue la République »⁶⁹⁰. En réalité, juridiquement, la loi du 13 mars 1873 contribue davantage à implanter le régime parlementaire que la République dans l'ordre constitutionnel en construction⁶⁹¹. Cette dernière en bénéficie « seulement » politiquement,

⁶⁸⁷ JO du 2 mars 1873, p.1469. Le Garde des sceaux ne veut rien dire des trois premiers articles qui « contiennent des arrangements de délibération intérieure sur lesquels la commission et M. le Président de la République personnellement se sont concertés et sur lesquels ils sont tombés d'accord » (*ibid.* p.1468). Sur l'article 4 (qui devient l'article 5 de la loi), Dufaure souligne en revanche que la République est le gouvernement légal du pays, même si non définitif et que bien qu'il ne soit pas encore temps de constituer, que le Gouvernement soutient le projet qui ne tranche définitivement en rien la question du régime (*ibid.* p.1468-1470).

⁶⁸⁸ Séance du 7 mars 1873 (JO du 8 mars 1873, p.1605). Tolain fait notamment écho aux propos tenus par de Broglie le 28 février, lequel affirmant s'appuyer sur les idées de Laboulaye expliquait qu'« une seconde chambre, dans une organisation politique, [est] un rouage indifféremment monarchique ou républicain » (JO du 1^{er} mars 1873, p.1446).

⁶⁸⁹ Séance du 7 mars 1873 (JO du 8 mars 1873, p.1605). Le député insiste : « J'ai donc le droit de croire que la loi qui proposera la création de la seconde Chambre ne sera point une loi constitutionnelle. (Non ! Non ! – Si ! Si !) », ce qui entraîne des réactions sur les bancs conservateurs, Cornélis de Witt s'écriant « On verra ! » et de Cumont « C'est réservé ! » (*ibid.*).

⁶⁹⁰ *Ibid.*

⁶⁹¹ Par l'amorce de l'éloignement du chef de l'État de l'Assemblée et le contresens de tous les actes du Président par un ministre dont la responsabilité est le principe. Tel a également été l'avis de la doctrine publiciste, Barthélemy et Duez expliquant par exemple que la loi du 13 mars 1873 représente « une étape considérable vers le gouvernement parlementaire » car elle « tentait de dégager la responsabilité ministérielle et diminuait la responsabilité du Chef de l'État » (*op. cit.*, p.17), les Professeurs Emeri et Bidegaray considérant qu'avec la loi de Broglie, « la république parlementaire vient de s'enraciner. D'un commis de l'Assemblée, le Président est devenu irresponsable assisté de ministres responsables ; il reste peu à faire pour le transformer en véritable chef d'État d'une république parlementaire » (*La Constitution en France de 1789 à nos jours, op. cit.*, p.100). Cf. *Partie II. – Titre II.*

ce que les monarchistes n'admettent guère pour autant et ce qui motive leurs argumentaires contradictoires. L'ultra légitimiste Belcastel répond ainsi à Tolain que le Pacte de Bordeaux et la loi Rivet prouvent que « le pouvoir constituant ne s'épuise pas par son exercice » et qu'il est alors « évident » que la création de la deuxième Chambre « serait un exercice du pouvoir constituant »⁶⁹². Le député indique toutefois en même temps qu'il ne soutient la rédaction proposée par la commission que parce que c'est « la volonté de l'Assemblée nationale qui décidera la qualité constituante de ses résolutions » et qu'en l'espèce la loi sur la responsabilité ministérielle en discussion ne l'est pas⁶⁹³. De fait, les conservateurs se prononcent en faveur de mesures matériellement constitutionnelles, qui satisfont de plus leurs idées sur l'organisation des pouvoirs mais se refusent à leur conférer un statut constitutionnel pour ne pas consolider la République, alors qu'ils souhaitent dans le même temps que ces dispositions (la seconde chambre, la responsabilité ministérielle sauf pour certains ultras) soient pérennes. En d'autres termes, le caractère provisoire de l'organisation des pouvoirs peut être nuancé : elle le demeure formellement car les lois adoptées ne sont pas qualifiées de constitutionnelles par leurs auteurs, quand bien même elles auraient vocation à régir l'édifice institutionnel après la séparation de l'Assemblée de 1871.

B- Une constitution prédéterminée ?

Le vote du Septennat en novembre 1873 constitue le paroxysme de cette incertitude sur l'utilisation du pouvoir constituant. Les lois dites provisoires précédentes avaient survécu à Thiers. S'il était possible de douter qu'elles aient été purement personnelles, le démenti juridique est patent puisque l'homme qu'elles étaient supposées désigner ou qu'elles visaient implicitement n'était plus le même. Mac Mahon exerce le pouvoir « dans les conditions actuelles »⁶⁹⁴, c'est-à-dire encadré par les lois du 31 août 1871 et du 13 mars 1873. L'ensemble demeure cependant également précaire et très lacunaire. Les illusions des monarchistes « raisonnables » ayant définitivement été balayées par l'anéantissement de toute perspective de restauration en raison de l'inflexibilité de Chambord, ces derniers se résignent à solidifier l'édifice institutionnel. Le choix retenu est de consolider dans la durée le mandat présidentiel. Au point de construire alors l'une des fondations de l'édifice constitutionnel ?

Les débats sur la question demeurent très ambigus. Le 15 novembre 1873, Laboulaye dépose les premières conclusions de la commission spécialement constituée pour examiner la prorogation des

⁶⁹² JO du 8 mars 1873, p.1605.

⁶⁹³ *Ibid.*

⁶⁹⁴ La loi du 20 novembre 1873 utilise cette formule prononcée dès l'élection de Mac Mahon.

pouvoirs de Mac Mahon⁶⁹⁵. Le rapport fait d'abord état de la « question préjudicielle » qu'ont dû résoudre les commissaires : l'Assemblée peut-elle « légalement prolonger au-delà de sa propre existence les pouvoirs du chef de l'État ? »⁶⁹⁶. Comme, lors des débats sur la loi Rivet, l'Assemblée avait répondu que cela n'était pas possible (sauf à voter une « véritable » constitution), le rapport, qui reflète la position des républicains majoritaire dans la commission, feint donc de s'étonner qu'on demande « de faire en 1873 ce qu'on regardait comme inconstitutionnel en 1871 »⁶⁹⁷. Le problème demeure la nature de la loi en discussion bien davantage que son contenu : « [e]st-ce une simple loi qui peut être abrogée par une loi contraire ? Est-ce une disposition constitutionnelle qui lie les Assemblées qui viendront après nous ? »⁶⁹⁸ s'interroge le rapporteur. Ce dernier explique que la commission a été très divisée. La minorité, qui regroupe sept députés sur les quinze commissaires, entend bien « établir sans délais une autorité qui dominât tous les partis » et considère qu'il est dès lors possible de prolonger le mandat du Président de la République sans définir ses pouvoirs au-delà de ce qui existe déjà, c'est-à-dire la loi du 13 mars 1873⁶⁹⁹. La majorité refuse en revanche de se prononcer sur la seule durée du mandat du Maréchal : « en dehors des garanties constitutionnelles, l'autorité, quelle que soit la modération de celui qui l'exerce, n'est qu'une dictature plus ou moins déguisée »⁷⁰⁰ rapporte Laboulaye. Il souligne toutefois que Mac Mahon n'a jamais été personnellement remis en cause et que durant l'ensemble de ses séances, la commission ne s'est préoccupée « que d'une question purement constitutionnelle »⁷⁰¹. Au-delà de leurs divisions sur la nature des dispositions que devrait contenir la loi en discussion, les commissaires se prononcent à l'unanimité pour la nomination sans délai d'une commission constitutionnelle si la prorogation venait à être adoptée⁷⁰². Qu'elle soit ou non entourée par une organisation des pouvoirs du Président de la République, la durée de son mandat est ainsi appelée à être complétée par des normes constitutionnelles. En tout état de cause, les divisions de la commission et plus généralement de l'Assemblée ne permettent pas de déterminer réellement la nature juridique de ce qui deviendra le Septennat⁷⁰³.

⁶⁹⁵ Rapport disponible au JO du 24 novembre 1873, Annexe n°2011, p.7148-7150.

⁶⁹⁶ *Ibid.* p.7149. Les PV de la commission montrent que l'interrogation est soulevée par Wolowski pour le Centre gauche et par Delsol pour le Centre droit. Si le « oui » l'emporte très largement (13 voix contre 2) le consensus n'est qu'apparent : Léon Say (Centre Gauche) indique être d'accord sous réserve que le mandat conféré ne devienne « irrévocable » qu'après le vote de la Constitution, quand Depeyre (Légitimiste modéré) émet une réserve inverse, c'est-à-dire que l'irrévocabilité des pouvoirs de Mac Mahon prenne comme point de départ le vote de la loi (2^e séance, 10 novembre 1873, C 3136).

⁶⁹⁷ JO du 24 novembre 1873, Annexe n°2011, p.7149.

⁶⁹⁸ *Ibid.*

⁶⁹⁹ *Ibid.* p.7148.

⁷⁰⁰ *Ibid.*

⁷⁰¹ *Ibid.*

⁷⁰² *Ibid.*

⁷⁰³ La proposition de la commission indiquait clairement dans son article 3 que la prorogation « prendra place dans les lois organiques et n'aura le caractère constitutionnel qu'après le vote de ces lois » (*Annexe V. II.*), quand le dispositif

L'examen des délibérations de la commission montre que les monarchistes y voient une disposition véritablement constitutionnelle. Le légitimiste Depeyre explique ainsi que pour savoir si l'Assemblée fera ou non « acte constituant » en votant le Septennat, il suffit de « se référer à la nature des droits conférés. Dans les projets déposés par M. Dufaure [le 19 mai 1873], il n'est pas énoncé que l'on fait des lois constitutionnelles, et cependant elles le sont, or aujourd'hui nous pouvons constituer la durée, et nous voulons la constituer »⁷⁰⁴. Un autre légitimiste, Ernoul, exprime une opinion similaire : « l'Assemblée a décidé lors de la discussion de l'urgence que la prorogation [du président de la République] serait discutée à part des autres lois constitutionnelles, ce qui voulait dire que c'était aussi une loi constitutionnelle »⁷⁰⁵. Au Centre droit, Batbie se range également à ce point de vue, le publiciste expliquant qu'« on ne reconnaît le caractère constitutionnel qu'à l'objet traité, car l'Assemblée souveraine tant qu'elle subsiste ne peut créer le caractère constitutionnel que par l'objet traité, par sa volonté et sa déclaration formelle. Or donner le pouvoir pour 7 ans, pour le temps où l'on ne sera plus c'est faire acte constitutionnel par excellence »⁷⁰⁶. Les prises de positions précitées semblent dès lors sans équivoques : le Septennat étant une composante matérielle de la constitution, les monarchistes entendent de surcroît qu'il le soit formellement.

En revanche, du côté républicain, si le conservateur Rémusat qui préside la commission concède que la loi en discussion est « accidentellement constitutionnelle », Cherpin, pour la Gauche républicaine, estime que Depeyre et le maréchal se « trompent » lorsqu'ils voient un acte constituant « *materiae ratione* » dans le projet, sans toutefois fournir davantage de justifications⁷⁰⁷. Devant l'hémicycle, le publiciste du Centre gauche Bertauld précise cette opinion, en affirmant que le projet « sera révoquant par nous ou par les Assemblées qui nous succéderont »⁷⁰⁸ : « la promesse d'inscrire une pareille disposition dans la constitution, - puisque vous tenez à la distinction entre le législatif et le constitutionnel, distinction à laquelle, pour mon compte, et d'accord avec M. Guizot, avec M. le duc de Broglie, le père, et M. Thiers, je n'attache aucune importance, - cette promesse n'est certainement pas un acte constitutionnel ; elle est purement législative, révoquant *ad nutum* par

finalement voté par l'Assemblée se montre bien plus ambigu, Mac Mahon exerçant ses pouvoirs « avec le titre de Président de la République et dans les conditions actuelles jusqu'aux modifications qui pourraient y être apportées par les lois constitutionnelles » (*Annexe II. 4*).

⁷⁰⁴ Séance du 17 novembre 1873 (C 3136).

⁷⁰⁵ *Ibid.*

⁷⁰⁶ *Ibid.*

⁷⁰⁷ *Ibid.*

⁷⁰⁸ Séance du 18 novembre 1873 (*JO* du 19 novembre 1873, p.7037). L'opinion de Bertauld rejoint l'analyse du Professeur Le Pillouer : selon lui, « quelles qu'aient été les intentions des députés » au moment de l'adoption du septennat, cette loi aurait pu être modifiée : ainsi il ne peut s'agir d'une « mise en application progressive » de la constitution (*Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes, op. cit.* p.186). Une constituante ne peut se lier elle-même, mais peut modifier à son gré l'organisation provisoire des pouvoirs (*ibid.* p.191 et suiv.), même si elle peut être contrainte juridiquement par un souci de cohérence et par des impératifs politiques (*ibid.* p.204).

vous »⁷⁰⁹. Ainsi, le texte en discussion restreindrait de façon illusoire la souveraineté dont l'Assemblée est le dépositaire et qui lui permettra de constituer. Il ne s'agirait que d'un *engagement* sur l'un des aspects de la constitution future, en aucun cas une *partie* de la constitution en vigueur. Bertauld en tire la conséquence logique que la seule chose à faire pour l'Assemblée est « maintenir le *statu quo* » en attendant de « pourvoir aux lois organisatrices »⁷¹⁰. Le lendemain, Jules Grévy vient également récuser le fait que la loi en débat puisse être « le premier article de la Constitution »⁷¹¹. L'orateur se place cependant sur un autre terrain : il ne dément pas la nature constitutionnelle de la mesure en tant que telle mais son caractère très incomplet, qui aurait alors pour effet de rendre exécutoire la constitution alors qu'elle n'est pas encore entièrement écrite⁷¹². « Vous pouvez régler, en qualité de constituants, l'institution du pouvoir exécutif, vous ne pouvez l'exécuter sans empiéter sur les attributions et les droits des pouvoirs qui naîtront de la Constitution et qui seront chargés de l'exécuter »⁷¹³ affirme l'ancien président de l'Assemblée.

Au total, malgré ces divergences d'analyses, le point de vue monarchiste et celui des républicains démontre une perception commune concernant leur appréhension de l'écriture de *la* Constitution : il s'agit de déterminer le régime politique, de le déterminer complètement et indéfiniment. Avec le Septennat, les monarchistes veulent – par nécessité – le garantir pour sept ans, tout en l'organisant le moins possible (et éventuellement en ne l'appelant pas par son nom), afin de réserver l'avenir. Les républicains entendent eux – par conviction – consacrer définitivement ce régime et ne peuvent admettre qu'une loi constitutionnelle se borne à fixer la durée d'un mandat présidentiel (de surcroît pour un président prédéterminé). En ce sens, il paraît évident pour les deux camps que le Septennat ne relève pas encore de la constitution, tout au plus d'un droit constitutionnel transitoire⁷¹⁴. Pour

⁷⁰⁹ Séance du 18 novembre 1873 (*JO* du 19 novembre 1873, p.7037). La référence à Thiers est probablement induite par le projet de loi constitutionnelle du 19 mai qui ne prévoit aucune procédure de révision particulière (**Annexe V. 7**). Bertauld ne démorndra pas de son point de vue, allant jusqu'à déposer une demande d'interpellation du vice-président du Conseil le 10 juillet 1874 pour « savoir si, par la lecture du Message du 9 juillet, il a entendu, [...] revendiquer pour M. le Président de la République et dénier à l'Assemblée le droit de déterminer le caractère et la portée constitutionnelle ou simplement législative de la prorogation du 20 novembre 1873 » (*JO* du 11 juillet 1874, p.4820). L'interpellation, renvoyée par l'Assemblée à la discussion des lois constitutionnelles, n'est toutefois jamais débattue.

⁷¹⁰ *Ibid.*

⁷¹¹ Séance du 19 novembre 1873 (*JO* du 20 novembre 1873, p.7083).

⁷¹² « [V]ous n'avez pas le droit d'exécuter la Constitution que vous ferez, de l'exécuter par avance, avant de l'avoir votée, avant d'en connaître les conditions » (*ibid.*).

⁷¹³ *Ibid.*

⁷¹⁴ Le quotidien libéral conservateur *Le Journal des Débats* insiste ainsi sur la nécessité pour l'Assemblée de constituer vraiment, car « on ne parviendra jamais à prouver qu'une délégation du pouvoir exécutif pour une durée de sept années en dehors de la sanction d'une loi constitutionnelle ne constitue pas une dictature dans le sens ordinaire du mot. Ce sera peut-être une dictature d'un nouveau genre, celle de la loyauté et de la grandeur morale ; mais, comme on l'a maintes fois répété durant ce débat, le caractère d'un homme n'est pas une institution. [...] Or, un gouvernement ne tire pas son nom d'un homme, mais d'un principe, et nous en revenons toujours à cette conclusion : il faut être monarchie ou république, ou ne pas être » (numéro du 21 novembre 1873). Le républicain *Le Temps* constate pour sa part que la droite « a sans doute réussi à séparer les pouvoirs de M. le maréchal de Mac Mahon des lois qui doivent les définir, mais c'est une séparation illusoire autant qu'arbitraire. En réalité, tout demeure incertain et suspendu, jusqu'aux

autant, comme les lois constitutionnelles « définitives » se contentent ensuite d'organiser les pouvoirs publics, en se basant au maximum sur ce qui existe déjà et sans proclamer davantage la République, le vote par l'Assemblée de 1871 de cette disposition institutionnelle est déterminant pour l'ordre constitutionnel en construction. Il convient également de noter que la loi peut relever *stricto sensu* de l'exercice du pouvoir instituant puisque la détermination de la durée du mandat présidentiel a justement pour objet de statuer pour un futur qui dépasse celui de l'organe constituant (même en admettant qu'elle concerne le seul Mac Mahon). S'agit-il alors plutôt d'une « petite Constitution » pour reprendre la terminologie du Professeur Cartier⁷¹⁵ ?

En tout état de cause, après son vote, les débats postérieurs montrent que le Septennat n'a matériellement jamais été remis en question lors de l'écriture des lois constitutionnelles (y compris par les républicains), même si les discussions persistent sur la nature juridique du texte. Dès le mois de décembre 1873, le député du Centre droit Grivart explique ainsi à la commission des Trente, qui venait de décider la priorité à débattre de la loi électorale, qu'une sous-commission doit être immédiatement désignée afin de préparer la suite de l'organisation des pouvoirs publics, car « [l]es projets de M. Dufaure [du 19 mai 1873] ne sont plus en situation : le pouvoir exécutif est aujourd'hui constitué : le 2^e des projets de loi doit être considérablement remanié »⁷¹⁶. Six mois plus tard, les positions sont identiques, Daru indiquant par exemple qu'avant le 20 novembre « le terrain était libre » mais il n'est désormais plus possible de revenir sur cette « loi constitutionnelle »⁷¹⁷, Lambert de Sainte Croix martelant que « [l]a loi du 20 novembre a seule le caractère constitutionnel »⁷¹⁸. De même, le rapport sommaire déposé le 7 juillet 1874 par la 28^e commission d'initiative parlementaire repoussant (par 16 voix contre 4) la proposition de l'ultra légitimiste de La Rochefoucauld Bissaccia visant à restaurer la monarchie⁷¹⁹ indique que la proposition méconnaît

lois constitutionnelles » (numéro du 21 novembre 1873). Le journal explique de surcroît que la majorité qui a voté le texte « est loin d'être homogène » car il est possible de séparer les députés « qui ne voient dans la prorogation que la pierre d'attente de la monarchie » de ceux qui « se résignent, à regret sans doute mais avec bonne foi, et sont persuadés qu'ils ont institué hier un président de la république pour sept ans. Ces divergences se feront sentir dans la discussion des lois constitutionnelles et pourront déterminer un nouveau groupement des partis » (*ibid.*).

⁷¹⁵ CARTIER Emmanuel, « Les petites Constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », *Revue française de droit constitutionnel*, 2007/3 n° 71, p. 513-534. L'auteur explique qu'elles participent à « la détermination d'un droit transitoire matériellement constitutionnel » (*ibid.* p.516). Les étudier « suppose de considérer le droit comme un objet davantage en construction, ou en voie de structuration, que construit et soumis comme tel à un certain degré d'incertitude dont les problématiques du changement et des mutations constituent une illustration topique » (*ibid.* p.517). Les petites Constitutions sont dès lors « des normes au statut ambivalent, souvent édictées en période de crise, [qui] participent à un processus transitoire en permettant, lors du passage entre deux ordres juridiques, d'assurer un certain degré de formalisation de la production normative et d'organiser les rapports entre les pouvoirs publics pendant la période précédant l'entrée en vigueur de la future Constitution », dont elles se distinguent par leur « caractère provisoire », par leur « degré plus ou moins fort de formalisation » ou encore car elles « déterminent *in fine* les conditions de production de la Constitution définitive » (*ibid.* p.534).

⁷¹⁶ 2^e séance, 10 décembre 1873 (C II 611).

⁷¹⁷ 57^e séance, 26 juin 1874 (C II 612-614).

⁷¹⁸ 59^e séance, 1^{er} juillet 1874 (C II 612-614).

⁷¹⁹ Voir la proposition **Annexe V. 15**. Rapport disponible au JO du 28 juillet 1874, Annexe n°2523, p.5314-5315.

« le caractère obligatoire du statut de 20 novembre »⁷²⁰. Si l'expression de loi constitutionnelle n'y est pas utilisée pour caractériser le Septennat, la commission sous-entend clairement qu'il s'agit au moins d'une disposition constitutionnelle transitoire pour les sept années à venir : « un jour viendra où le droit de révision et l'expiration des pouvoirs présidentiels nous rendront la liberté d'action qui n'est que provisoirement et temporairement suspendue »⁷²¹ affirme le rapport. Il est encore possible de mentionner la réponse du ministre de l'intérieur, de Fourtou, le 8 juillet 1874, à l'interpellation déposée par l'extrême droite suite à la suspension du quotidien ultra l'*Union*⁷²². Le ministre, inscrit au Centre droit, indique que la durée du mandat de Mac Mahon possède un « caractère définitif et qui ne peut plus être modifié »⁷²³, que l'Assemblée avait reconnu « implicitement, virtuellement, mais nécessairement » la nature constitutionnelle du Septennat⁷²⁴ et que les députés avaient dès lors exercé leur « droit constituant dont le caractère essentiel est de s'épuiser par son exercice même »⁷²⁵.

Tirant les conséquences logiques d'une telle perception juridique du Septennat, la droite estime alors que l'Assemblée doit simplement *compléter* l'organisation des pouvoirs publics qui en résulte⁷²⁶. *Confirmer* cette organisation en lui conférant une valeur ouvertement constitutionnelle serait donc inutile. Cette opinion se matérialise dans l'audition par la commission des Trente de de Broglie, alors Vice-président du Conseil, fin mars 1874⁷²⁷. Intervenant pour expliquer les orientations que le Gouvernement compte donner au projet de loi sur le Sénat, dont la présentation est annoncée pour les mois qui suivent, le vice-président du Conseil explique qu'en mettant en parallèle en place un droit de dissolution, la loi sur la seconde chambre sera suffisante pour conclure l'organisation

⁷²⁰ *Ibid.*

⁷²¹ *Ibid.* p.5315. Le rapport signale toutefois que certains votants parmi la majorité ont voulu rejeter la proposition « non pour des motifs d'inconstitutionnalité de la proposition fondés sur la loi de novembre » mais parce qu'ils n'adhèrent pas à son contenu (*ibid.*).

⁷²² La suspension était motivée par la publication du manifeste de Chambord du 2 juillet 1874, le journal ayant par-là, d'après le ministre, attaqué « dans ses droits essentiels le Gouvernement » en remettant en cause les pouvoirs conférés à Mac Mahon (*JO* du 9 juillet 1874, p.4766).

⁷²³ *Ibid.* p.4765.

⁷²⁴ Fourtou justifie cette reconnaissance implicite par le rejet par l'Assemblée d'un amendement Waddington le 19 novembre 1873 lors des débats sur le Septennat (*ibid.*). L'amendement, qui reprenait l'un des articles de la proposition initiale de la commission, prévoyait que le Septennat « prendra place dans les lois organiques et n'aura le caractère constitutionnel qu'après le vote de ces lois » et avait été repoussé par 386 voix contre 321 (*JO* du 20 novembre, p.7085-7086).

⁷²⁵ *JO* du 9 juillet 1874, p.4765.

⁷²⁶ Hors de l'Assemblée, certains estiment que la République en tirerait parti. Selon Juteau, avocat près la Cour d'appel de Paris, les lois déjà votées par les députés « et notamment la loi du 20 novembre 1873, ne sont pas des actes accidentels de la volonté de l'Assemblée, des lois ordinaires que le législateur pourrait rapporter ; mais bien des lois constitutionnelles qui la lient, comme elles lient les Assemblées qui suivront » (JUTEAU J., *Consultation sur le Septennat, sur les Lois constitutionnelles Votées par l'Assemblée nationale*, Paris, E. Dentu, 1874, p.13). Il appelle ainsi à « achever la Constitution républicaine sur les bases des lois fondamentales déjà votées » (*ibid.* p.15). Du reste, les républicains peuvent tenir un discours semblable, comme le député du Centre gauche Barthe qui explique la nécessité d'organiser les pouvoirs de Mac Mahon en s'appuyant sur le fait que la loi du 20 novembre qui fixe la durée de son mandat est « une loi constitutionnelle qui nous lie tous » (séance du 1^{er} février 1875, *JO* du 2 février 1875, p.880).

⁷²⁷ 44^e séance, 28 mars 1874 (C II 612-614).

des pouvoirs publics. « [N]ous aurions achevé du même coup l'organisation de la 2^e chambre et celle du pouvoir exécutif lui-même »⁷²⁸ affirme le duc. En effet, poursuit-il, les « conditions actuelles » de l'organisation des pouvoirs donnent à l'exécutif « la nomination aux emplois, le commandement des armées de terre et de mer, la négociation des traités, le droit de grâce, l'initiative et la promulgation des lois, le droit de les développer et de les appliquer par des règlements d'administration publique, un veto suspensif même dans certains cas : on ne voit pas ce qu'on pourrait y ajouter, et il ne paraît pas nécessaire de remettre en discussion ce qui existe et n'est contesté par personne »⁷²⁹. La seule chose qui pourrait éventuellement « compléter utilement » la loi sur le Sénat serait une disposition sur la vacance de l'exécutif⁷³⁰, conclut le Vice-président du Conseil. De Broglie ne dit en revanche rien de la nature juridique des normes dont il envisage la mise en place. S'il apparaît nettement qu'il ne peut s'agir d'une « simple » utilisation du pouvoir instituant, les dispositifs étant supposés pérennes au moins jusqu'à l'échéance du mandat de Mac Mahon, il n'est pas clairement indiqué qu'ils soient constitutionnels pour autant. Du reste, le député Paris, également membre du Centre droit mais qui deviendra l'un des « principaux artisans des lois constitutionnelles »⁷³¹, répond au duc qu'il « ne faut rien laisser d'incomplet : l'organisation du pouvoir exécutif n'ayant été votée que par de simples lois », il conviendrait de consacrer « à ces attributions un chapitre de la loi constitutionnelle »⁷³². Si Paris ne semble pas remettre ici en cause le caractère constitutionnel de la durée du mandat présidentiel, il lui semble en revanche essentiel de constitutionnaliser les prérogatives du Président, quand bien même elles ne seraient pas modifiées par rapport à la loi du 13 mars 1873. Telle est également la position de Dufaure qui considère nécessaire de rendre les lois sur le pouvoir exécutif « constitutionnelles », donc au moins rédiger « quelques articles » sur les attributions et la transmission du pouvoir⁷³³.

Cette solution s'impose finalement à l'Assemblée à compter de janvier 1875, à la fois grâce au « ralliement » de certains orléanistes libéraux (comme de Lavergne, Paris, Decazes ou Albert de Broglie) au vote de lois constitutionnelles sous une dénomination républicaine et grâce à la « modération » – ou l'opportunisme – des républicains les plus à gauche qui permet l'adoption d'une constitution dont ils réproouvent pourtant le contenu. Il faut attendre janvier 1875 pour que

⁷²⁸ *Ibid.*

⁷²⁹ *Ibid.*

⁷³⁰ *Ibid.*

⁷³¹ La formule est empruntée à la thèse de Jean-Marc Guislin (*L'affirmation du parlementarisme au début de la Troisième République : l'exemple du Pas-de-Calais (1871-1875)*, *op. cit.*, p.243), qui consacre un chapitre entier aux idées et à l'action d'Auguste Paris durant son mandat à l'Assemblée de 1871 (*ibid.* p.243-258). Avant tout libéral conservateur, Paris fera partie des députés du Centre droit participant le plus activement à la rédaction des trois lois constitutionnelles et militant pour leur adoption.

⁷³² 44^e séance, 28 mars 1874 (C II 612-614). De Broglie réplique que « plus on agira simplement, mieux cela vaudra » (*ibid.*).

⁷³³ *Ibid.*

le rapprochement se concrétise, les monarchistes de la commission des Trente ayant auparavant élaboré un projet plus ambigu. Le 15 juillet 1874, le légitimiste de Ventavon dévoile ainsi aux députés « les cinq premiers articles d'une loi constitutionnelle »⁷³⁴. Le rapporteur de la commission indique que les Trente souhaitent que ces articles soient « immédiatement » discutés tout en précisant que les « autres dispositions vous seront présentées plus tard, le vote en plusieurs fois d'une même loi n'ayant rien de contraire aux usages parlementaires »⁷³⁵. Le texte, qui confirme le Septennat, réaffirme la responsabilité ministérielle et consacre le bicaméralisme législatif (avec une Chambre basse désignée au suffrage universel), l'irresponsabilité du chef de l'État et son droit de dissolution, ainsi que la possibilité de révision intégrale des lois constitutionnelles (dont l'initiative est réservée à Mac Mahon durant son mandat)⁷³⁶. Concernant le mandat présidentiel, Ventavon explique que la majorité et la minorité de la commission initialement saisie de la prorogation du Maréchal étaient d'accord « sur le caractère constitutionnel de la loi » du 20 novembre 1873⁷³⁷ et que « les débats qui ont précédé le vote du 20 novembre ne laissent aucun doute sur le caractère constitutionnel et, par conséquent, irrévocable de la prorogation »⁷³⁸. Le rapport affirme aussi toutefois que la loi du 20 novembre n'a fondé qu'un « pouvoir intérimaire »⁷³⁹ semblant indiquer que le vote du Septennat n'a pas relevé que de l'utilisation du pouvoir constituant.

Pour rassurer ses amis monarchistes, Ventavon nie également que la proposition de la commission puisse par suite ébaucher une constitution républicaine : « [d]e même que l'irrévocabilité de la loi du 20 novembre s'oppose au rétablissement immédiat de la monarchie [...], de même la continuité des fonctions du maréchal pendant une longue suite d'années, la nécessité d'attribuer à son pouvoir pour en assurer la durée, l'irresponsabilité et le droit de dissolution paraissent peu compatibles avec le régime républicain tel qu'il est défini par l'histoire et par la constitution de divers États. »⁷⁴⁰ Son argumentation n'est pas centrée sur la nature du texte, mais sur son contenu. Le gouvernement en

⁷³⁴ Rapport disponible au *JO* du 3 août 1874, Annexe n°2549, p.5503-5505, p.5503. La commission avait repoussé la proposition Casimir Perier dont elle était alors saisie, qui visait à organiser les bases de l'écriture des lois constitutionnelles. Le rapport explique en effet que la proposition ne ferait que permettre « la proclamation de la République définitive » et que « la commission a remarqué dans l'indication des points qui devaient servir de base aux lois constitutionnelles une forme inusitée : le pouvoir législatif ne détermine pas d'avance les conditions dans lesquelles il fera la loi, il fait la loi même ». La commission reproche surtout à la proposition Casimir Perier, en reprenant l'article 1^{er} du projet Dufaure du 19 mai 1873 (« Le Gouvernement de la République française se compose d'un Sénat, d'une Chambre des représentants et d'un Président de la République, chef du pouvoir exécutif »), de ne pas prendre en compte la prorogation des pouvoirs de Mac Mahon. Or, selon les Trente, « l'usage [que l'Assemblée] a fait de son droit constituant, le 20 novembre, a modifié cette situation, en créant un pouvoir intérimaire, qui doit être respecté » (*ibid.* p.5504).

⁷³⁵ *Ibid.* p.5503.

⁷³⁶ **Annexe V. 18.**

⁷³⁷ *JO* du 3 août 1874, Annexe n°2549, p.5503. Ce qui paraît très discutable voire faux.

⁷³⁸ *Ibid.*

⁷³⁹ *Ibid.* p.5504.

⁷⁴⁰ *Ibid.*

construction serait alors selon lui « d'une nature spéciale, *sui generis* »⁷⁴¹. D'une certaine manière, l'opinion du rapporteur est confirmée : la République finalement constitutionnalisée par l'Assemblée de 1871 est, pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle française, une république parlementaire. Quelques mois plus tard, en janvier 1875, la proposition dont l'examen avait été repoussé est de nouveau présentée en séance, lançant par-là le processus d'adoption aboutissant à la loi du 25 février 1875. Ventavon reconnaît alors devant l'hémicycle que le texte du 15 juillet 1874 « qui avait au moins le mérite de la concision, fut accueilli avec peu de faveur »⁷⁴². Il insiste pour que celui-ci soit cependant examiné et en minimise cette fois clairement la nature juridique : « [c]e n'est pas, à vrai dire, une constitution que j'ai l'honneur de vous apporter de sa part [la commission] ; ce nom ne convient qu'aux institutions fondées pour un avenir indéfini ; il s'agit simplement aujourd'hui d'organiser des pouvoirs temporaires, les pouvoirs d'un homme... »⁷⁴³. Si la rédaction de la proposition la rend en effet juridiquement précaire, fixant une « échéance constituante » au terme du mandat du Maréchal (soit pour modifier l'organisation des pouvoirs publics, soit pour la continuer), il convient de relever que son contenu, quoique moins précis, diffère peu de celui des lois constitutionnelles. L'enjeu pour Ventavon n'est en effet pas la constitution matérielle, une organisation institutionnelle dont les contours semblent déjà globalement fixés (il répète lui-même que le Septennat ne peut pas être remis en cause) mais le statut constitutionnel, entendu comme « définitif », de ces lois.

Au-delà des contraintes contextuelles de l'argumentation, il apparaît que pour la majorité qui se réunit finalement pour voter les lois de 1875, écrire *la* Constitution revient à déterminer définitivement le régime, écrire *des* dispositions qualifiées de constitutionnelles à organiser les pouvoirs publics. Auditionné devant la commission des Trente en mars 1874, de Broglie, alors Vice-président du conseil reconnaît ainsi en évoquant le Septennat que « sept années ne sont qu'une durée relativement courte dans la vie d'un peuple, et les diverses constitutions qui se sont suivies en France depuis 1789 ont eu des prétentions plus ambitieuses ; mais nous ne pouvons pas oublier que ces prétentions n'ont pas reçu la confirmation de l'expérience »⁷⁴⁴. Devant la même commission, en juillet cette fois, le ministre de l'intérieur Fourtou indique que « le Gouvernement a pensé que le moment était venu de demander au nom du Maréchal, non pas l'ensemble des institutions qui constituent l'organisation des pouvoirs, mais seulement ce qui est nécessaire pour

⁷⁴¹ *Ibid.*

⁷⁴² Séance du 21 janvier 1875 (JO du 22 janvier 1875, p.563).

⁷⁴³ *Ibid.*

⁷⁴⁴ 44^e séance, 28 mars 1874 (C II 612-614). L'orateur considère qu'« [il] ne suffit pas en effet pour qu'une constitution soit définitive qu'elle en prenne le titre ; il faut qu'elle soit devenue telle en réalité, par un accord complet avec les mœurs, les sentiments d'un pays et par le respect unanime qui l'environne. Quelle est la constitution en France qui pourrait, dans l'état des partis, se vanter de remplir ces conditions ? » (*ibid.*).

gouverner [...], la création du mécanisme constitutionnel ; à savoir : une 2^e chambre, le droit de dissolution, la substitution du scrutin d'arrondissement au scrutin de liste. On pourra plus tard compléter cet ensemble »⁷⁴⁵. Si l'on suit l'argumentaire des conservateurs (dont beaucoup votent tout ou partie des lois de 1875), force est alors de constater que les lois constitutionnelles de 1875 n'ont pas pour objectif de formaliser *la* Constitution du pays. Elles en cristallisent une version, beaucoup influencée par l'organisation institutionnelle provisoire ou transitoire, comme le Septennat. Une importante partie des républicains qui les votent souscrit du reste à ce point de vue : selon eux, si les lois de 1875 formalisent *une* constitution, il ne s'agirait aucunement de *la* Constitution républicaine. En d'autres termes, pour les constituants, si l'Assemblée finit incontestablement par exercer *un* pouvoir constituant, elle n'a pas utilisé *le* pouvoir constituant, *i.e.* la systématisation juridique de la décision politique fondamentale.

Section 2 – Un ordre constitutionnel souple plutôt qu'une constitution

Il n'est pas discutable que les lois des 24 et 25 février et celle du 16 juillet 1875 sont formellement constitutionnelles dès leur vote, puisque l'Assemblée les adopte sous cette dénomination. Du reste, leur statut de normes fondamentales ne sera pas contesté durant la III^e République (ni ultérieurement), que ce soit par les acteurs politiques ou par la doctrine publiciste. Pour autant, il est également établi que les lois constitutionnelles de 1875 ne transcrivent que très partiellement la Constitution du régime : certaines institutions ne sont pas constitutionnalisées comme la vice-présidence du Conseil, les principes y sont absents et leur interprétation, volontairement souple puisqu'il ne s'agissait que de codifier un minimum qui laissait une large place à l'appréciation des acteurs de l'ordre constitutionnel, est déterminante⁷⁴⁶.

Il apparaît donc maintenant nécessaire de rechercher si l'Assemblée de 1871 entendait vraiment que les lois de 1875 soient constitutionnelles, autrement que par pur réflexe (un organe se percevant lui-même constituant qui se séparerait en ayant « seulement » adopté une organisation des pouvoirs qui lui survive serait considéré comme ayant échoué). L'analyse des débats montre alors que, de manière transpartisane, les députés ne souhaitent rien fonder de définitif. Juridiquement, la preuve en est apportée par la procédure de révision consacrée par la loi du 25 février 1875 (1). Si *une*

⁷⁴⁵ 63^e séance, vendredi 10 juillet 1874 (C II 612-614).

⁷⁴⁶ Les historiens Azéma et Winock constatent ainsi que les lois constitutionnelles de 1875 « se bornent à décrire le fonctionnement des institutions sans référence idéologique, C'est la plus simple et la plus empirique des constitutions françaises » (*La III^e République (1870-1940)*, *op. cit.*, p.86-87). Le Professeur Morabito explique en conséquence que la constitution adoptée par l'Assemblée de 1871 laisse « à la *coutume* le soin de régler nombre de problèmes que le fonctionnement des institutions ne manquerait pas de soulever » (*Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, *op. cit.*, p.317).

constitution est finalement écrite par l'Assemblée de 1871, elle porte en elle la possibilité d'être entièrement transformée sans qu'une révolution ne mette à bas l'ordre juridique qu'elle établit⁷⁴⁷. Ce dernier, qui n'est que partiellement formalisé, qui tient compte des leçons de l'histoire constitutionnelle et des contingences du moment, est alors avant tout adaptable. En ce sens il apparaît, aux yeux des députés qui le fondent entre 1871 et 1875, comme nécessaire et adapté (2).

1) Une constitution révisable : l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875

L'écriture des lois constitutionnelles de 1875 est conditionnée par leur procédure de révision. L'acceptation de leur vote réside en effet dans la capacité à pouvoir les réviser assez facilement, que ce soit pour les républicains peu satisfaits de l'organisation des institutions ou pour les monarchistes qui espèrent encore une restauration à moyen terme. L'effondrement du mythe révolutionnaire de la constitution idéalisée et sacralisée y contribue également, cette fois dans les deux camps. L'analyse des débats, en séance ou en commission, montre dès lors que l'élaboration de la procédure de révision, finalement adoptée à l'article 8 de la loi du 25 février 1875, n'a suscité qu'assez peu de débats juridiques. Le large consensus sur l'organisation de ce droit de révision n'en fait pas un enjeu de la *rédaction* des lois constitutionnelles, alors qu'il est dans le même temps un élément essentiel de leur *adoption*. Pour autant, derrière un consensus apparent, les débats montrent que deux thèses s'opposent au sujet de la procédure de révision, pas tellement donc sur les mécanismes envisagés pour modifier la norme fondamentale mais plutôt sur la valeur même de la norme fondamentale qui doit être produite par l'Assemblée. Les deux propositions déposées le 15 juin 1874 visant à organiser les bases du travail constituant de la commission des Trente en témoignent.

La première thèse se matérialise dans la proposition Casimir-Perier qui prévoit que « [l]a commission des lois constitutionnelles prendra pour base de ses travaux sur l'organisation et la transmission des pouvoirs publics : [...] 3° La consécration du droit de révision partielle ou totale de la Constitution dans les formes et à des époques que déterminera la loi constitutionnelle »⁷⁴⁸. Le député du Centre gauche souhaite donc la possibilité d'un exercice intégral du pouvoir constituant dérivé une fois la constitution votée, son projet prévoyant par ailleurs une succession indéfinie de présidents de la République. L'ordre constitutionnel serait alors potentiellement souple,

⁷⁴⁷ Pour des éléments de réflexion transversaux sur cette question, voir QUIRINY Bernard, « Révisions partielles et révisions totales des constitutions », *Jus Politicum*, n°13, Hiver 2014, 29 p.

⁷⁴⁸ **Annexe V. 13.** La proposition est cosignée par de Maleville, Lacaze, Brice, Gailly et Léon Say du Centre gauche, par Lenoël et Delorme de la Gauche républicaine et par de Massy, un monarchiste modéré membre de la réunion Feray.

puisqu'entièrement modifiable, mais la constitution formelle ne pourrait pas pour autant être qualifiée de provisoire. La seconde thèse est envisagée par la proposition déposée par le membre du Centre droit Lambert de Sainte Croix : « [l]'Assemblée nationale invite la commission des lois constitutionnelles à prendre pour base de ses travaux les dispositions suivantes : [...] 4° A l'expiration des pouvoirs du Président de la République, les deux Chambres, réunies en congrès national, désigneront le successeur du maréchal de Mac Mahon, ou statueront sur la révision totale ou partielle des lois constitutionnelles dans les formes déterminées par lesdites lois »⁷⁴⁹. Là aussi, un exercice intégral du pouvoir constituant dérivé est prévu. Toutefois, une différence conséquente apparaît : aucune révision ne semble possible tant que Mac Mahon exerce la magistrature suprême⁷⁵⁰. En liant la révision de la future constitution à l'échéance du mandat du Maréchal, il est possible de considérer que le député monarchiste envisage davantage un report de l'exercice du pouvoir constituant que l'adoption d'une véritable procédure de révision pour une constitution « finie ». Le Septennat, même consolidé par quelques autres dispositions formellement constitutionnelles (une seconde chambre notamment), ne serait alors qu'une constitution transitoire qui ne deviendrait définitive qu'après le départ de Mac Mahon, soit par l'élection d'un nouveau président disposant d'attributions identiques et entouré des mêmes institutions, ce qui *confirmerait* la constitution, soit par l'utilisation de la procédure de révision qui *modifierait* la constitution et la rendrait – peut-être – définitive. C'est tout le sens de la remarque du monarchiste Delsol devant la commission : « [n]ous faisons une constitution provisoire dont la révision est prévue, mais qui sera peut-être adaptée à un Président autre que le Maréchal de MacMahon »⁷⁵¹. La consolidation de l'ordre constitutionnel est davantage envisagée par un phénomène de cristallisation institutionnelle. Le droit écrit est insuffisant, il faudra encore que la pratique le confirme. Dans les deux thèses en présence, l'ordre constitutionnel organisé par le Septennat et des lois constitutionnelles aisément révisables manifesterait en tout cas sa souplesse et son incomplétude potentielle. Les monarchistes l'envisagent comme provisoire ou à temps quand les républicains (conservateurs/modérés) le pensent définitif – en réalité défini pour un avenir indéfini – mais entièrement transformable.

Enfin, finalement c'est une vision intermédiaire qui l'emportera : les lois constitutionnelles de 1875 qui sont alors « définitives » (sans durée prédéterminée) consacrent dans le même temps la possibilité

⁷⁴⁹ **Annexe V. 14.** Devant la commission des Trente, Pradié, lui aussi membre du Centre droit, défend un amendement « très analogue » sur le fond : « 4° En cas de vacance des pouvoirs du Maréchal, les deux chambres réunies en Congrès, nommeraient son successeur, ou procéderaient à la révision des Lois constitutionnelles » (58^e séance, 29 juin 1874, C II 612-614 ; **Annexe V. 17.**).

⁷⁵⁰ Lors des séances de la commission des Trente, il insiste sur ce point dans le but de protéger Mac Mahon : il s'oppose à la proposition Perier qui « dans sa rédaction actuelle permettrait de réviser la constitution dans 3 mois » (*ibid.*).

⁷⁵¹ 60^e séance, 3 juillet 1874 (C II 612-614).

d'une révision « intégrale ». Toutefois, suivant le vœu monarchiste, pendant le septennat de Mac Mahon, lui seul aura l'initiative de la révision (ce qui protège paradoxalement l'institution présidentielle). Le député Wallon dépose à cet effet le 16 juin 1874 une proposition, plus complète que celles de Casimir-Perier et Lambert Sainte Croix⁷⁵², qui détaille une procédure de révision en quatre articles. L'initiative de cette dernière est conférée à l'une des deux chambres ou au Président de la République mais est réservée à Mac Mahon durant la durée du Septennat, comme le souhaitent les monarchistes⁷⁵³. Si l'article 8 de la loi du 25 février 1875 retient finalement que les deux Chambres devront émettre un vœu de révision, l'initiative exclusive du Maréchal durant son mandat y sera préservée. Plus généralement, cette proposition Wallon préfigure celle finalement adoptée, malgré sa précision plus importante⁷⁵⁴, en prévoyant une réunion des deux Chambres après le vœu de révision « dans la huitaine en une même Assemblée, sous la présidence du président du Sénat, pour en délibérer »⁷⁵⁵, puis que « [s]i la proposition est votée par les deux Chambres réunies, les deux Chambres, formées en Assemblée nationale, procèdent à la révision de la Constitution »⁷⁵⁶. Lors de son audition par la commission des Trente le 24 juin 1874, Wallon explique qu'il « n'enlève à personne l'espérance » car sa proposition prévoit la possibilité de révision « dès que les circonstances le permettront », ce qui la différencie de celle de Lambert de Sainte Croix qui « consacre le provisoire pour 7 ans » en ouvrant la révision seulement pour « un jour fatal à une date fatale »⁷⁵⁷. Les Trente ne mettent toutefois jamais au vote cette proposition Wallon, préférant se concentrer sur celles qui se limitent à organiser les travaux de la commission⁷⁵⁸. Ce dernier la reproduit alors devant l'hémicycle le 23 juillet 1874 sous forme d'amendement à la proposition Casimir-Perier alors en discussion⁷⁵⁹, avec une procédure de révision simplifiée qui reprend les deux

⁷⁵² **Annexe V. 16.** Sa proposition ne vise alors pas à organiser les travaux de la commission des Trente mais à définir le mode de nomination et les pouvoirs du président de la République. Elle se présente donc sous la forme d'une véritable proposition constitutionnelle qui comprend notamment déjà ce qui devient son fameux amendement adopté le 30 janvier 1875.

⁷⁵³ « Art. 5. Les lois constitutionnelles peuvent être révisées sur la demande soit du Président de la République, soit de l'une des deux Chambres.

Toutefois, pendant la durée des pouvoirs conférés par la loi du 20 novembre 1873 à M. le maréchal de Mac Mahon, cette révision ne peut avoir lieu que sur la proposition du Président de la République » (*ibid.*).

⁷⁵⁴ Wallon prévoit de limiter les vœux de révision à l'article 6 (« Si la proposition est rejetée, elle ne peut être reproduite avant le terme d'un an. Si, ce terme expiré, elle est reproduite et rejetée de nouveau, elle ne peut plus être représentée avant le renouvellement de la Chambre des députés ») et encadre la promulgation de la loi de révision à l'article 8 (« Le Président de la République est tenu de promulguer et de faire exécuter les nouvelles lois constitutionnelles dans les délais qui auront été fixés par l'Assemblée nationale ») (*ibid.*).

⁷⁵⁵ Art. 6 (*ibid.*).

⁷⁵⁶ Art. 7 (*ibid.*).

⁷⁵⁷ 56^e séance (C II 612-614). Comme l'ensemble des monarchistes, Wallon reproche à la proposition Casimir-Perier de se contenter de proclamer la République (*ibid.*).

⁷⁵⁸ Dès le début de l'examen des différentes propositions, Lambert de Sainte Croix pense que celle de Wallon « doit être réservée ». Il est rejoint par Dufaure qui explique que « l'Assemblée a voulu faire déterminer le fondement et le principe de nos lois constitutionnelles, et non pas faire voter les lois organiques constitutionnelles » ce que la proposition Wallon induisait (53^e séance, 17 juin 1874, C II 612-614).

⁷⁵⁹ **Annexe V. 19.**

éléments essentiels : « La commission des lois constitutionnelles prendra pour base dans ses travaux sur l'organisation et la transmission des pouvoirs publics les dispositions suivantes : [...] 5° La révision des lois constitutionnelles sur la demande soit du Président de la République, soit de l'une des deux Chambres ; avec cette réserve que pendant la durée des pouvoirs conférés à M. le maréchal de Mac Mahon par la loi du 20 novembre, cette révision ne pourra avoir lieu que sur proposition du président de la République »⁷⁶⁰. La séance, qui verra le rejet de la proposition Casimir Perier par 374 voix contre 333 est toutefois tellement agitée que Wallon renonce très rapidement à développer et expliquer son amendement, qui est ensuite très nettement écarté au scrutin (par 633 voix contre 31)⁷⁶¹.

Avant que l'Assemblée ne le fasse, la commission avait également écarté la proposition Casimir-Perier⁷⁶². Les Trente décident toutefois, pour éviter « de se borner à faire un rapport négatif »⁷⁶³, de nommer une sous-commission chargée d'élaborer une ébauche d'organisation des pouvoirs publics⁷⁶⁴. Le texte qui en naîtra, déposé le 15 juillet 1874 devant l'hémicycle et souvent qualifié de « Ventavonat » en écho au nom du rapporteur de la commission, servira de point de départ aux débats de janvier 1875. Il reprend le compromis suggéré par Wallon sur le droit de révision⁷⁶⁵ à son article 5 : « À l'expiration du terme fixé par la loi du 20 novembre 1873, comme en cas de vacance du pouvoir présidentiel, le conseil des ministres convoque immédiatement les deux Assemblées qui, réunies en congrès, statuent sur les résolutions à prendre. Pendant la durée des pouvoirs confiés au Maréchal de Mac Mahon, la révision des lois constitutionnelles ne peut être faite que sur sa proposition. »⁷⁶⁶ Lors de l'adoption de l'article en commission, l'orléaniste Lambert de Sainte Croix résume la position des monarchistes, le commissaire considérant qu'il serait dangereux de « donner à nos successeurs le droit de réviser la constitution [...] : il ne faut pas ouvrir pendant 7 ans la porte de la révision »⁷⁶⁷. Dufaure repousse pour sa part l'article expliquant à ses collègues que leur « mandat est de faire une loi constitutionnelle » alors qu'« on ne propose qu'une loi personnelle »⁷⁶⁸. Malgré cet avertissement, les Trente votent à une large majorité (14 voix contre 3) l'article

⁷⁶⁰ JO du 24 juillet 1874, p.5185.

⁷⁶¹ *Ibid.* p.5185-5186. Aucun n'orateur n'intervient du reste pour s'opposer à l'amendement.

⁷⁶² Par 18 voix contre 6 (58^e séance, 29 juin 1874, C II 612-614).

⁷⁶³ Mise en garde formulée par Tallon (*ibid.*).

⁷⁶⁴ La sous-commission dépose son rapport devant les Trente dès le 1^{er} juillet (59^e séance, C II 612-614). Ils décident alors d'examiner la proposition sur le champ, ce qui permet aux cinq articles du texte d'être adoptés le 9 juillet (59^e à 62^e séances, C II 612-614).

⁷⁶⁵ Ventavon qui résume aux Trente les travaux de la sous-commission explique qu'elle a adopté en partie la proposition Wallon concernant la révision (59^e séance, 1^{er} juillet 1874, C II 612-614).

⁷⁶⁶ JO du 3 août 1874, Annexe n°2549, p.5505.

⁷⁶⁷ 9 juillet 1874, 62^e séance.

⁷⁶⁸ *Ibid.*

proposé⁷⁶⁹. Il est possible de noter dans cette version l'absence de référence à l'étendue du pouvoir de révision (précisée dans la version définitive) et surtout la rédaction étrange qui mêle échéance du mandat de Mac Mahon, vacance de la fonction présidentielle et droit de révision, ce dernier n'étant en réalité seulement organisé pour les deux situations mentionnées.

Finalement, lors des séances de l'Assemblée portant sur la rédaction de la loi du 25 février 1875, le compromis initialement suggéré par Wallon sera adopté, formant l'article 8 de la loi définitive⁷⁷⁰. En deuxième lecture du texte, le député Paris vient, au nom de la commission des Trente justifier la procédure plutôt simple proposée : « [l]es Constitutions ne peuvent être immuables : il est indispensable qu'elles soient constamment en rapport avec les besoins généraux des nations auxquelles elles s'appliquent. Pour rester fidèle à cette règle, pour maintenir cette harmonie, nous devons faire reposer le droit de révision sur des bases rationnelles, et prendre garde d'en entraver l'exercice par une procédure compliquée qui en rendrait la pratique impossible »⁷⁷¹. Il explique ensuite que la rédaction proposée a été conçue en combinant les vues de Dufaure et de Wallon. Le premier envisageait que le droit de révision puisse s'exercer en 1880, ou « à la fin de chaque période septennale » à qui il a été répondu en commission que « le besoin d'une révision résultait le plus souvent, dans l'esprit d'une nation, de faits importants se produisant de manière imprévue », ce que Dufaure a admis⁷⁷². Le second proposait le vœu d'une seule chambre pour enclencher la procédure, tandis que Dufaure proposait le vœu des deux chambres avant un examen par le Congrès⁷⁷³, Wallon ayant alors reconnu que la procédure de Dufaure est « préférable »⁷⁷⁴. Poursuivant l'exposé de la procédure retenue, Paris précise, concernant la majorité requise pour réviser, que « [l]es décisions du congrès seront prises, non pas à la majorité des deux tiers, établie dans certaines constitutions et rendant la révision presque impossible »⁷⁷⁵ mais à la majorité absolue. Le commissaire explique enfin que Wallon a proposé de scinder l'article initialement proposé qui combinait les dispositions

⁷⁶⁹ *Ibid.* Deux amendements Lambert de Sainte Croix à l'article avaient préalablement été repoussés, le premier prévoyant qu'en cas de vacance de la fonction présidentielle, « [l]e Conseil des ministres convoquera immédiatement les 2 assemblées, qui réunies en Congrès, nommeront un successeur au Président de la République » (rejeté par 9 voix contre 6), le second que « [l]e Président de la République est toujours rééligible » (rejeté par 11 voix contre 9).

⁷⁷⁰ « Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu à réviser les lois constitutionnelles.

Après que chacune des deux Chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la révision.

Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale.

Toutefois, pendant la durée des pouvoirs conférés par la loi du 20 novembre 1873 à M. le maréchal de Mac Mahon, cette révision ne peut avoir lieu que sur proposition du Président de la République. »

⁷⁷¹ Séance du 3 février 1875 (*JO* du 4 février 1875, p.933).

⁷⁷² *Ibid.*

⁷⁷³ *Ibid.*

⁷⁷⁴ *Ibid.* p.934.

⁷⁷⁵ *Ibid.*

sur la vacance et sur la révision, ce que la commission a validé (la vacance étant organisée à l'article 7 de la loi du 25 février 1875). L'exposé de Paris n'est alors, à l'image d'une grande partie du processus d'adoption des lois constitutionnelles, pas suivi d'importants débats devant l'hémicycle.

Le républicain conservateur Cottin (membre des groupes Lavergne et Target) vient toutefois demander si la commission entend par révision « le droit, éminemment révolutionnaire, de changer à un moment donné la forme même du Gouvernement » indiquant que dans ce cas, il ne voterait pas l'article. Paris répond que le texte lui semblait assez clair mais, pour être « plus catégorique », propose au nom des Trente d'ajouter qu'il « pourra être procédé en totalité ou en partie à la révision de la Constitution »⁷⁷⁶. Le commissaire se montre particulièrement ferme concernant l'étendue du droit de révision : « nous entendons formellement que toutes les lois constitutionnelles, dans leur ensemble, pourront être modifiées, que la forme même du gouvernement pourra être l'objet d'une révision, il ne peut, il ne doit y avoir à cet égard aucune équivoque »⁷⁷⁷. Le légitimiste Baragnon fait ensuite une remarque sur la différence de majorité requise pour autoriser à réviser (celle des voix) et pour réviser (celle des membres de l'Assemblée nationale). Il demande la majorité simple dans les deux cas, car il existerait toujours des absents ou des décédés non remplacés. La remarque du monarchiste est balayée par Paris qui réplique que c'est un « point accessoire »⁷⁷⁸ et que, ne pouvant se prononcer sur ce point au nom de la commission, il demande donc de « maintenir provisoirement la rédaction » sous réserve pour la troisième lecture⁷⁷⁹. À l'opposé, pour l'Union républicaine, Gambetta vient exprimer son accord pour le vœu de révision émis par chaque chambre mais remarque que l'Assemblée nationale qui conduit la révision devrait avoir reçu un mandat constituant de la nation⁷⁸⁰. Finalement, Baragnon et Gambetta réservent leur droit d'amendement pour la troisième lecture (qu'ils n'exercent du reste pas). L'article est alors adopté en deuxième lecture, sans davantage de discussions et donc sans modifications par rapport à la version proposée par la commission.

Lors de la troisième lecture de la loi, le 24 février 1875, les débats ne sont pas plus riches. Seule une disposition additionnelle est proposée par le légitimiste Raudot concernant les modalités d'exercice du pouvoir constituant dérivé. Soucieux de la participation du Gouvernement ou plus largement du pouvoir exécutif à la procédure révision et des emportements d'une assemblée de révision

⁷⁷⁶ *Ibid.* La modification proposée ne sera pas reprise au moment du vote sans qu'il soit possible d'en déterminer la raison, au regard du compte rendu du *JO* (absence formelle de dépôt de l'amendement, retrait volontaire non retranscrit, oubli de la part du président de séance...).

⁷⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁷⁸ *Ibid.* Plusieurs membres à droite s'écrient alors « [m]ais c'est essentiel ! ». Baragnon et les protestataires monarchistes avaient en réalité probablement plutôt le souci de faciliter le vote d'une hypothétique restauration.

⁷⁷⁹ *Ibid.*

⁷⁸⁰ *Ibid.* p.934-935.

unique, le député veut ajouter dans l'article que, lors de la discussion du projet de révision devant l'Assemblée nationale, « les ministres auront le droit et le devoir d'assister et de prendre part à ces délibérations. Après le vote définitif, le Président de la République aura le droit, pendant un mois, de présenter à l'Assemblée des demandes de modification de tout ou partie de la Constitution révisée. L'Assemblée devra délibérer de nouveau. Quelles que soient ensuite ses décisions, la Constitution nouvelle sera promulguée dans le mois »⁷⁸¹. La disposition complémentaire proposée par Raudot est toutefois rejetée sans qu'aucun député ne prenne la peine de venir répondre⁷⁸². Pressée de finir l'écriture des lois constitutionnelles, l'Assemblée valide une procédure de révision dont les équilibres satisfont la majorité de ses membres, sans donc véritablement en débattre le contenu ou chercher à l'améliorer. Une fois le compromis trouvé sur l'essentiel – un exercice du pouvoir constituant dérivé réservé à Mac Mahon durant son mandat mais surtout très simple en apparence⁷⁸³ et hypothétiquement intégral⁷⁸⁴ – elle adopte rapidement le dispositif. Les députés écartent par ailleurs toute intervention populaire dans la révision, que ce soit par le biais du référendum ou de l'élection d'une assemblée de révision, installant *de facto* une procédure purement parlementaire. Si le Président de la République peut en effet proposer une révision, les chambres en ont également le droit (après 1880) et le Parlement demeure bien le seul maître de la destinée de cette dernière. Dans leur étude sur les lois constitutionnelles de 1875 publiée moins d'un an après l'entrée en vigueur de la constitution, Bard et Robiquet soulignent du reste « combien l'organisation du droit de révision est prudente et conservatrice des institutions existantes »⁷⁸⁵.

Au total, le choix de la procédure de révision des lois constitutionnelles de 1875 témoigne d'une « précarisation » de la forme constitutionnelle. Il apparaît, d'une part, que l'organe habilité par la

⁷⁸¹ JO du 25 février 1875, p.1444.

⁷⁸² *Ibid.* p.1445.

⁷⁸³ La brièveté du dispositif fut en réalité à l'origine d'interprétations divergentes dès les premières tentatives d'utilisation de la procédure de révision. Elina Lemaire démontre ainsi que la question de la délimitation des compétences respectives des deux Chambres qui initient la procédure et de l'Assemblée nationale qui procède à la révision fit l'objet d'importants débats dès le début des années 1880 (LEMAIRE Elina, « Fonder la République en révisant la Constitution : le débat sur la réforme des institutions à la Chambre des députés (mai 1881-février 1882) » in CHARLOT, *La Troisième République : ordre politique, ordre moral, ordre social, op. cit.*, p.63-88, p.65-72). Elle note du reste à ce propos que l'étude « des travaux préparatoires n'est guère susceptible de nous éclairer sur l'intention des constituants de 1875 – à supposer même que cette intention ait pu peser sur les acteurs de 1881 et 1882 » (*ibid.* p.72).

⁷⁸⁴ Malgré un texte cette fois « explicite » et une intention des constituants « claire », Elina Lemaire constate de surcroît que l'interprétation de l'étendue de la révision fut également sujette à controverses, seulement six ans donc après l'entrée en vigueur de la constitution (*ibid.* p.73 et suiv.). L'acmé des débats parlementaires sur cet épineux sujet fut atteinte lors de la révision de 1884 aboutissant à la fameuse interdiction de réviser la forme républicaine du gouvernement (voir LEMAIER Elina, « Révision de 1884 : l'autorité gouvernementale en débats », *RDP*, n°4/2016, p.1163-1184, DROIN Nathalie, « Retour sur la loi constitutionnelle de 1884 : contribution à une histoire du pouvoir constituant dérivé », *RFDC* 2009/4, n°80, p.725-747 et CHARLOT Patrick, « La révision constitutionnelle de 1884 : le contrat selon Jules Ferry » in *L'idée contractuelle dans l'histoire de la pensée politique*, Aix-en-Provence, PUAM, 2008, p.487-502).

⁷⁸⁵ *La constitution française de 1875 étudiée dans ses rapports avec les constitutions étrangères, op. cit.*, p.376.

constitution à exercer le pouvoir constituant dérivé n'est autre que le titulaire du pouvoir législatif⁷⁸⁶. Si le Parlement, en tant qu'organe de révision, est amené à se réunir dans une formation spéciale et que la majorité requise pour réviser diffère de celle pour voter la loi ordinaire, il n'en reste pas moins que l'aboutissement de la procédure dépend uniquement de lui. Cette confusion entre pouvoir législatif et pouvoir constituant dérivé avait déjà pu exister sous les Chartes, de manière plus significative encore mais le droit de révision n'était alors pas intégral. Or, il n'est d'autre part pas discutable que les constituants envisagent une éventuelle transformation intégrale de la constitution qu'ils adoptent⁷⁸⁷, son contenu n'en faisant de surcroît un totem pour personne. Auparavant, la décision politique fondamentale était hors du champ de compétence de l'organe de révision. La procédure de révision des lois constitutionnelles de 1875 qui prévoit au contraire une compétence illimitée de l'Assemblée nationale affaiblit dès lors la suprématie formelle de la constitution. Depuis 1791, les constitutions étaient en effet conditionnées par le choix d'un régime politique dont elles transcrivaient l'organisation dans le droit écrit. Les constituants rédigeaient une norme qui, par-delà ses dispositions positives, avait une signification intrinsèque et intangible⁷⁸⁸. En 1875, une organisation des pouvoirs publics est formalisée par des normes qualifiées de constitutionnelles mais leur procédure de révision empêche cette signification. Partant, les lois de 1875 transforment la symbolique de l'acte juridique codifiant le régime : la loi constitutionnelle se « contente » de décrire certains aspects de l'ordre constitutionnel, elle ne prétend pas le fonder (sous-entendu pour toujours).

2) (Conclusion de partie) Un ordre constitutionnel adapté

L'écriture des lois constitutionnelles de 1875 consiste à identifier dans l'histoire et dans les nécessités du moment certains des éléments de la véritable Constitution de la France. Il s'agit pour les constituants de déterminer quels dispositifs doivent et peuvent être codifiés dans le droit (constitutionnel) écrit. Le processus d'identification analytique et empirique de ce qui doit structurer l'ordre constitutionnel est cependant parallèle – et non préalable – à celui de de sa

⁷⁸⁶ Cette mainmise parlementaire fera échouer de nombreuses révisions des lois de 1875, en particulier celles ayant pour objet de consacrer et de protéger les droits et les libertés de 1789 (voir GRANERO Aurore, « Les révisions constitutionnelles non abouties sous la Troisième République », *RFDC* 2013/4, n°96, p.835-856).

⁷⁸⁷ Il serait donc possible de considérer que le Congrès de révision puisse procéder à l'abrogation pure et simple des lois constitutionnelles de 1875 (Pour une réflexion transversale sur ce point, voir LE PILLOUER Arnaud, « « De la révision à l'abrogation de la constitution » : les termes du débats », *Jus Politicum*, n°3, 2009)

⁷⁸⁸ Au moins quant à la forme du régime et même si des doutes pouvaient subsister sur sa nature et son fonctionnement institutionnel, en particulier la question du caractère parlementaire du régime de la Restauration : le Professeur Rolland montre ainsi que la Charte de 1814 est un texte à « faible intensité constitutionnelle » (« Les leçons d'un texte constitutionnel », *op. cit.*, p.1) notamment en raison de son écriture « incomplète » (*ibid.* p.3) qui « fixe faiblement le fonctionnement des pouvoirs publics » (*ibid.* p.4) et laisse à la pratique le soin de déterminer ce dernier.

construction. Les membres de l'Assemblée nationale de 1871 cristallisent, parfois sans vraiment le dire ou le percevoir, une partie du droit qui semble nécessaire au fonctionnement régulier d'un État moderne, par des textes ayant valeur (formelle ou matérielle) constitutionnelle.

Cette entreprise passe tout d'abord par la mise à l'écart des systèmes constitutionnels « absolutistes » et partisans. Ainsi, la restauration d'une monarchie fortement inspirée de l'Ancien régime, la construction d'une république prétendument parfaite et intégrale et le retour en grâce d'un Empire discrédité se révèlent impossibles. Bien entendu, cette impossibilité est en premier lieu liée à la composition de l'Assemblée de 1871 : les ultras légitimistes qui soutiennent sans réserve les doctrines du comte de Chambord sont trop peu nombreux parmi les monarchistes pourtant majoritaires ; les républicains révolutionnaires demeurent hors de l'Assemblée et les quelques doctrinaires à y siéger se rangent finalement à l'approche raisonnable qui prédomine ; les rares bonapartistes exécrés de tous ne parviennent pas à convaincre leurs collègues de la pertinence de l'appel au peuple, dévoyé par une pratique impériale encore prégnante dans les mémoires, pour trancher la question constitutionnelle.

Les systèmes constitutionnels prétendument parfaits, d'un point de vue théorique, logique et systématique étant repoussés par une très large majorité des députés, ces derniers doivent alors surmonter leurs divergences pour parvenir à écrire les lois constitutionnelles de 1875. La difficulté consiste donc à identifier les éléments qui permettent de réunir une majorité pour les adopter tout en partant d'un consensus négatif. En conséquence, seules des « évidences » peuvent constituer l'essence de l'ordre juridique en construction. La dénomination républicaine du régime en était une, à tout le moins elle le devint très vite. Elle ne postule toutefois pas une organisation institutionnelle déterminée. Certains principes transcendent la question pourtant perçue comme déterminante de la République ou de la monarchie⁷⁸⁹ : le suffrage universel, la responsabilité ministérielle, la séparation des pouvoirs ou encore l'adhésion affichée aux principes de 1789.

Ainsi, s'il avait pour lui le fait possessoire après la déchéance de l'Empire, le camp de la République n'avait pas le contrôle du pouvoir constituant. Il partageait en revanche avec la plupart des monarchistes la conviction que certains principes conditionnaient l'exercice de ce pouvoir

⁷⁸⁹ Tel est du reste le point de vue qu'avait pu exprimer le doyen Vedel dans son rapport de synthèse de journées d'études consacrées la continuité constitutionnelle : « il est très intéressant de considérer 1875 comme une espèce de point de rendez-vous des Français. Quand on pense à la place qu'a tenue dans notre histoire constitutionnelle le débat Monarchie-République-Empire, c'est-à-dire finalement une controverse assez pointue sur la forme de Gouvernement, alors que la véritable recherche sous-jacente était celle d'une panoplie de valeurs communes, on constate qu'il a fallu plus de soixante-quinze ans aux Français pour, qu'au rendez-vous de la III^e République 1^o) ils s'aperçoivent que la grande querelle Monarchie-République-Empire n'a pas beaucoup de sens (comme Prévost-Paradol l'avait annoncé) ; 2^o) ils finissent, ayant déchiré le voile des régimes, par être d'accord sur l'essentiel » (VEDEL Georges, « Rapport de synthèse » in *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, *op. cit.*, p.171-178 ; p.175).

constituant, d'un point de vue politique et juridique (dans les deux cas, il s'agit d'éviter une rupture violente). Ces principes, libéralisme et conservatisme en premier lieu, ne sont toutefois pas spécifiquement ceux de la République. Lors de la discussion générale sur ce qui devient la loi du 16 juillet 1875, Laboulaye, pourtant sincèrement républicain, se demande ainsi à la tribune quels seraient du reste les « fameux principes » de la République dont Louis Blanc et Madier de Montjau regrettent l'absence dans les lois constitutionnelles⁷⁹⁰. Ces derniers allaient jusqu'à nier que l'Assemblée constitue vraiment une République⁷⁹¹. Laboulaye réplique qu'il existe « autant de formes de républiques qu'il y a de formes de monarchies » et qu'il serait donc plus exact de dire que l'Assemblée ne constitue « pas la République de M. Madier de Montjau » qui « préfère, lui, se cantonner dans les ruines de 1848 » ou de 1793⁷⁹². Le député du Centre gauche désire simplement « les garanties politiques qui existent dans tous les pays civilisés »⁷⁹³. Dit autrement, l'Assemblée de 1875 ne formalise pas l'ordre constitutionnel de *la* République mais d'*une* république.

Il ne faut pas pour autant en déduire que les constituants ne font que subir le processus d'écriture. Ils sont bien titulaires de la souveraineté, au sens où ils détiennent le moyen de fonder l'ordre constitutionnel valide qui s'impose en France en 1875, comme ils le revendiquent du reste sans cesse. Aucun camp n'est en revanche en mesure de lui imposer un contenu, de faire œuvre d'autorité afin de refonder seul l'ordre constitutionnel du pays. Le coup d'État, à tout le moins le coup de force est proscrit (sauf contre les communards). L'Empire ne s'est finalement jamais remis du 2 décembre, entachant d'une marque indélébile sa légitimité et ce souvenir est encore dans tous les esprits. Le volontarisme constitutionnel, cette idée que l'on pouvait transformer d'un seul tenant la société en la posant sur des bases politiques et juridiques radicalement nouvelles, caractéristique de l'esprit révolutionnaire, est lui aussi désormais révolu.

Il convient toutefois de souligner que la nécessité qui contraint les constituants n'est pas complètement nouvelle entre 1871 et 1875. Elle avait déjà pesé sur l'ensemble des régimes qui suivirent 1789. Certains acquis révolutionnaires étaient intouchables, et à mesure du temps d'autres le devinrent (la responsabilité du pouvoir politique, la représentation, l'égalité devant la loi...). Cependant en 1875, de manière inédite, les constituants apparaissent davantage contraints et surtout ils l'admettent : ils ne veulent (et ne peuvent) faire autre chose que compiler les plus incontournables des principes formulés lors de la Révolution, qui font l'objet d'un large consensus chez les élites mais aussi probablement chez une bonne partie de la population. Ils peuvent choisir

⁷⁹⁰ Séance du 22 juin 1875 (*JO* du 23 juin 1875, p.4535).

⁷⁹¹ Voir séance du 21 juin 1875 (*JO* du 22 juin 1875, p.4505-4510).

⁷⁹² Séance du 22 juin 1875 (*JO* du 23 juin 1875, p.4535).

⁷⁹³ *Ibid.*

(monarchie ou république) mais dans un cadre libéral conservateur tracé d'avance. Dans une large mesure, en écrivant les lois constitutionnelles, ils ne font que formuler certains aspects de la Constitution (l'expression directe de la souveraineté nationale) alors en vigueur. Ce faisant, les constituant de 1875 ne concluent-ils pas la Révolution ?

Formellement, la norme fondamentale du nouveau régime n'est elle-même que la cristallisation de dispositifs développés et consolidés au cours du XIX^e siècle et pendant le processus constituant⁷⁹⁴. L'écriture des lois constitutionnelles n'est alors qu'un travail de transcription, de codification. La nécessité de formaliser juridiquement certaines institutions est ainsi une nécessité de *reconnaître* ou *déclarer* leurs caractéristiques prédéterminées. D'une certaine manière, la souveraineté dont personne n'est réellement titulaire s'exprime vraiment, indépendamment des débats et rapports de force politiques sur l'organisation du régime : les députés l'exercent sous le contrôle des citoyens électeurs qui ne la détiennent pas pour autant – joie de la fiction juridique nationale. Les rapports de force entre partis ont bien entendu une grande influence sur le contenu des lois de 1875 lors de leur production mais toutes les possibilités des députés se tiennent dans le cadre sécurisant d'un régime libéral conservateur et incontestablement républicain dans sa dénomination. Le seul moyen pour parvenir à adopter un texte constitutionnel sans passer par une autre révolution que le 4 septembre, ou bien pire que la Commune avait laissé entrevoir, a été d'identifier et de faire vivre un ordre constitutionnel, en même temps qu'on en codifiait certains aspects. Dès lors, l'écriture des lois constitutionnelles de 1875 apparaît davantage comme la conclusion de la fondation de l'ordre constitutionnel de la III^e République par l'Assemblée de 1871 que comme le point de départ de cette fondation.

Une grande partie de la difficulté dans la rédaction vient alors justement de l'absence de systématisme des propositions en matière constitutionnelle : personne ne revendique vraiment pouvoir (ni même vouloir) adopter *la* constitution, qui serait conforme à une idéologie revendiquée, développée juridiquement en même temps qu'elle respecterait l'ensemble des mœurs politiques françaises. La rédaction, échappant alors à toute mainmise partisane, devient paradoxalement bien plus pénible : on procède par « morceau » à mesure que la nécessité fait loi. Et, à l'inverse, une partie de la difficulté dans l'identification d'une constitution tient au fait que les discussions et les propositions se déroulent par à-coups contraints, sans que la décision politique fondamentale

⁷⁹⁴ Le processus est du reste inachevé puisqu'il se poursuivra jusqu'en 1884 d'un point de vue formellement constitutionnel, et jusqu'en 1905 au moins d'un point de vue matériellement constitutionnel (si l'on considère que l'un des principes intangibles de la Révolution, appartenant dès lors à la Constitution, est l'indépendance entre le spirituel et le temporel).

n'apporte beaucoup plus que le mot « république » à l'ordonnement constitutionnel en construction.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, l'analyse juridique montre que l'écriture de ces lois constitutionnelles n'a pas tellement été un terrain d'affrontement entre différentes visions juridiques de la norme constitutionnelle : les divergences sont surtout liées au contexte politique, qui ne permettait pas à un camp de revendiquer en même temps le crédit de la décision politique fondamentale et la légitimité de l'exercice du pouvoir constituant. Les textes adoptés, qui ne satisfont ni les défenseurs « naturels » de la décision, ni leurs propres auteurs, vont ensuite permettre à cet affrontement politique de se poursuivre dans un cadre plus défini. Les lois constitutionnelles de 1875 définiront une partie de la Constitution, elles ne la délimiteront pas. Bien plus qu'un point de départ, elles sont une manifestation écrite – mais partielle – de l'ordre constitutionnel existant et en construction.

Le processus d'écriture des lois constitutionnelles républicaines de 1875 marque alors la disparition du volontarisme normatif républicain, celui des monarchistes étant en effet plus faible. Avant de démontrer les divergences entre les deux régimes politiques qui en furent issus, le Professeur Laquière constate que les six « textes constitutionnels » de la Restauration et de la Monarchie de juillet (dont tous ne furent pas appliqués) présentent « une assez forte unité, tant du point de vue de la forme que du contenu. Ce qui rapproche d'abord ces textes, et les singularise par là même des constitutions révolutionnaires, c'est qu'ils sont marqués par un volontarisme normatif et un artificialisme juridique peu accusés. Rejoignant les préoccupations de la pensée libérale de l'époque, et notamment celles d'un Benjamin Constant, le constitutionnalisme français des années 1814-1830 tend à rejeter la conception d'une règle de droit déterminée a priori et censée organiser avec une extrême précision le domaine sur lequel elle porte »⁷⁹⁵. Il explique que la Révolution avait montré que la loi pouvait être « un facteur d'oppression », d'où une « attitude plus modeste qui se concrétise dans l'existence de textes relativement brefs, comportant parfois des dispositions peu précises, qui laissent la place à des interprétations diverses »⁷⁹⁶. L'attitude des constituants de 1875 rejoint cette position, avec une différence importante toutefois (qui pouvait faire craindre pour la pérennité du système) : il n'existe pas de monarque qui, comme à cette époque, apparaîtrait « comme la meilleure des cautions pour assurer une stabilité institutionnelle et une protection efficace des libertés individuelles »⁷⁹⁷.

⁷⁹⁵ LAQUIÈRE Alain, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, Puf, « Léviathan », 2002, p.34.

⁷⁹⁶ *Ibid.*

⁷⁹⁷ *Ibid.*

In fine, le processus constituant entre 1871 et 1875 reprend cette appréhension plus modeste de la norme constitutionnelle, ce qui explique la dispersion, la brièveté et la faible rigidité des textes. Si cette approche est avant tout celle des monarchistes, les républicains libéraux et/ou conservateurs du Centre gauche, Thiers, Dufaure ou encore Laboulaye en tête avaient repris cette analyse. Le consensus est donc possible : la construction d'un ordre constitutionnel adapté aux nécessités de l'époque se concrétise entre 1871 et 1875. La souplesse de cet ordre constitutionnel libéral, conservateur et républicain peut alors être vérifiée dans la structure institutionnelle du régime, organisé autour du Parlement. Les lois constitutionnelles de 1875 installent en effet un régime parlementaire mais surtout un ordre constitutionnel parlementaire. Comme les lois de 1875 ne transcrivent pas toute la Constitution, le Parlement devient le maître de cette dernière, libre de la transformer par écrit (en révisant les lois constitutionnelles) mais aussi par la pratique, ou de la développer par des lois qui ne sont pas formellement constitutionnelles (les Principes Fondamentaux Reconnus par les Lois de la République)⁷⁹⁸. Ainsi que l'explique le député du Centre droit Chambrun « [l]'œuvre à accomplir ne consiste plus à inventer et à composer un grand nombre d'articles sur les droits, les garanties, les attributions, l'État, les provinces, les communes, les citoyens ; toute cette scolastique a disparu. L'Angleterre, la première, a résolu le problème, le problème des constitutions non plus mortes et écrites, mais animées, vivantes, incarnées dans les pouvoirs publics »⁷⁹⁹.

⁷⁹⁸ Saleilles note ainsi « la tendance du législateur français à faciliter les modifications des lois constitutionnelles en transférant dans le domaine législatif ordinaire, c'est-à-dire relevant des compétences normales du Parlement, des questions relevant du droit constitutionnel » (*Le droit constitutionnel de la IIIe République, op. cit.*, p.57). Il considère dès lors « qu'en France, nous nous éloignons de plus en plus de l'idée d'une constitution écrite, contenant toute l'organisation politique et constitutionnelle du pays et envisagée comme le résultat du pouvoir constitutionnel. Ce type de conception, traditionnelle en France depuis la Constitution de 1791, n'est en aucune façon réalisé par la soi-disant Constitution de 1875 » (*ibid.* p.64).

⁷⁹⁹ Exposé des motifs de sa proposition constitutionnelle du 25 juillet 1873 (*JO* du 10 novembre 1873, Annexe n°1952, p.6827 ; voir la proposition **Annexe V. 8**).

Partie II.

Le consensus minimal : un régime nécessairement parlementaire

« En organisant une République parlementaire, les monarchistes constitutionnels sont revenus avec confiance à un régime qu'ils ont toujours regretté, les républicains, de leur côté, ont donné à ce régime une forme démocratique par l'institution d'une présidence et par le maintien du suffrage universel. L'avenir dira si l'on s'est trompé, ou si l'on a pas pris le meilleur moyen d'organiser le gouvernement du pays par le pays, sans rien sacrifier des garanties de la liberté. »⁸⁰⁰

Le mardi 2 février 1875, trois jours après l'adoption du célèbre amendement Wallon, le député Bertauld explique à ses collègues de l'Assemblée nationale de 1871 que le « parrain de la République conservatrice » n'est pas Thiers mais Montalembert qui écrivait dans ses *Considérations sur l'Angleterre* que « [c]ontenir et régler la démocratie sans l'avilir, l'organiser en monarchie tempérée ou en République conservatrice, tel est le problème de notre siècle ; mais ce problème n'a encore été résolu nulle part »⁸⁰¹. Le publiciste membre du Centre gauche affirme ensuite devant l'hémicycle que, du fait de l'adoption de l'amendement Wallon, ce « problème » a été « résolu samedi dernier... (Exclamations ironiques à droite. – Très bien ! à gauche), et vous persévérerez dans cette bonne et sage résolution »⁸⁰². La citation liminaire d'un autre membre du Centre gauche, Laboulaye, celle-ci postérieure au vote des trois lois constitutionnelles de 1875, permet également de penser qu'aux yeux de certains de ses membres, l'Assemblée de 1871 a bel et bien solutionné le dilemme constitutionnel qui hante la France depuis 1789. En constitutionnalisant *a minima*, sous une forme républicaine, un régime parlementaire, les constituants de 1875 ont trouvé une solution conforme aux craintes et aux aspirations communes des libéraux et des modérés, qu'ils soient monarchistes ou républicains. Sous l'Empire, le duc d'Aumale n'écrivait-il déjà pas que le « parti républicain » et le « parti constitutionnel » aspirent tous deux à concilier « l'égalité avec la liberté »⁸⁰³ ? Pour parvenir

⁸⁰⁰ *Discours prononcé par M. Laboulaye, président du Centre gauche, à la réunion du 3 août 1875, op. cit., p.2.*

⁸⁰¹ JO du 3 février 1875, p.901. Bertauld est imprécis sur le titre de l'ouvrage : il cite en réalité *De l'avenir politique de l'Angleterre* originellement publié en 1855 (pour la citation voir la 5^e éd., Paris, Didier et Cie, 1857, p.42).

⁸⁰² JO du 3 février 1875, p.901.

⁸⁰³ *Écrits politiques, op. cit., p.85.*

à cette synthèse, il a été démontré que les constituants se sont autant attachés à repousser les idéaux constitutionnels qui s'écartaient de ces principes (en particulier du second) que la prétention volontariste du constitutionnalisme mythologique « façon 1789 ». Reste alors à examiner les dispositions formalisées en 1875 qui traduisent positivement cette synthèse dans l'ordre juridique.

Il apparaît alors qu'indépendamment de la dénomination du régime, les lignes directrices de l'organisation constitutionnelle en construction réunissent la majorité des membres de l'Assemblée. Ainsi, dès 1871, Laboulaye formulait des propositions pour organiser la république « CONSTITUTIONNELLE »⁸⁰⁴ qui anticipent largement le processus constituant (son texte avait été écrit en mai 1871 à destination du directeur du *Journal de Lyon*). Le publiciste demande la « division des pouvoirs » : « Deux chambres, un pouvoir exécutif indépendant et responsable, un pouvoir judiciaire qui soumet au joug de la loi aussi bien ceux qui gouvernent que ceux qui sont gouvernés : voilà les éléments de la liberté politique chez les peuples modernes. Joignez-y la déclaration des droits individuels que le législateur ne peut entamer, puisqu'il est institué pour en assurer le respect : voilà en peu de mots la charte de la république constitutionnelle »⁸⁰⁵. Il explique alors que la rédaction d'une telle constitution n'implique pas « de convoquer une assemblée constituante et de suspendre la vie du pays pour la rédiger. Ce qui est difficile en ce moment, à cause de la division des partis, c'est de choisir la forme du gouvernement. Mais cette forme arrêtée, tout le reste va de soi ; il ne faut pas vingt-quatre heures pour rédiger une constitution connue par avance et acceptée de tous »⁸⁰⁶.

Si Laboulaye se montre exagérément optimiste sur les effets d'un consensus concernant les lignes directrices de l'organisation constitutionnelle (un accord sur la *création* d'une seconde chambre ne conduisant pas mécaniquement à un accord sur sa *composition* ou ses *attributions*), force est cependant de constater que les équilibres qu'il appelle de ses vœux sont aussi ceux préconisés par les monarchistes modérés et sont finalement traduits dans les lois constitutionnelles de 1875. L'intervention devant l'hémicycle le 21 janvier 1875 du monarchiste libéral Charles de Lacombe, membre de la commission des Trente, qui vient développer les points réunissant « presque tous » les monarchistes et « un certain nombre » des républicains, en témoigne⁸⁰⁷. L'orateur indique qu'un accord est possible sur la « plénitude de la responsabilité ministérielle », sur le bicaméralisme et sur

⁸⁰⁴ *Questions constitutionnelles, op. cit.* p.312. Il indique en effet que le terme de république « est une étiquette aussi vague que le nom de monarchie » (*ibid.* p.311) : « nous voyons la Commune de Paris appeler république ce qui n'est qu'une explosion de démagogie » et explique préférer le qualificatif de « constitutionnelle » à celui de « conservatrice » rendu célèbre par Thiers pour la raison « que tout le monde peut se dire conservateur, mais que ceux-là seulement peuvent se dire constitutionnels qui respectent les formes politiques et les garanties établies chez tous les peuples libres » (*ibid.* p.312).

⁸⁰⁵ *Ibid.* p.313.

⁸⁰⁶ *Ibid.* p.313-314.

⁸⁰⁷ JO du 22 janvier 1875, p.569.

l'instauration d'un droit de dissolution, qui lui semblent indispensables dans tous les régimes⁸⁰⁸. Même s'il relativise (dans un but politique) le fait qu'en adoptant de tels dispositifs, les constituants fondent une République⁸⁰⁹, il constate, évoquant cette fois spécifiquement la seconde chambre, que plus il « examine cette question, plus [...] les intérêts de tous les conservateurs, amis en même temps des garanties constitutionnelles, à quelque parti qu'ils se rattachent, [...] se confondent et sont identiques »⁸¹⁰. Le député conclut son intervention en expliquant que, de manière générale, lorsqu'« on interroge l'histoire de nos débats politiques depuis quatre-vingts ans, on est frappé des luttes que des hommes faits pour s'entendre, animés des mêmes sentiments, ayant au fond les mêmes vues, ont engagé les uns contre les autres »⁸¹¹.

Finalement, les trois lois constitutionnelles de 1875 qui réalisent le « consensus national minimum »⁸¹² sont le produit d'un accord transpartisan sur le besoin de stabiliser le « droit public des français » dont les origines remontent à 1789, en mettant en place le régime le plus à même d'assurer la gouvernabilité tout en étant en accord avec la volonté du souverain (peuple ou nation) ou, en d'autres termes, qui permette une représentation efficace. Cette stabilisation ne se concrétise alors pas par la rédaction d'une constitution systématique, c'est-à-dire par le constitutionnalisme, mais plutôt par la place centrale dévolue au Parlement, en tant qu'organe représentatif, à qui les lois de 1875 confient le « droit public des français » (**Titre I**). La construction d'un régime fonctionnel implique par ailleurs de résoudre le problème déterminant de la place du pouvoir exécutif dans l'organisation institutionnelle française. Ce dernier doit être en même temps relativement indépendant pour exercer efficacement ses prérogatives – et empêcher la dictature des assemblées – mais aussi suffisamment contrôlé pour éviter le retour du gouvernement personnel et autoritaire d'un César et rendre impossible celui d'un monarque sorti des limbes de l'Ancien régime. L'idée d'un régime à séparation stricte des pouvoirs, à l'image de celui des États-Unis, n'ayant que très peu d'avocats parmi les constituants⁸¹³, leur seule possibilité revient donc à mettre en place un

⁸⁰⁸ *Ibid.*

⁸⁰⁹ « Je sais bien qu'on dit que ce n'est pas logique et qu'il faut établir les institutions en vue d'un gouvernement définitif ; je crois que cette maxime n'est pas absolument vraie. Les institutions sont moins faites en vue d'un gouvernement qu'en vue de l'état social auquel elles doivent s'appliquer » (*ibid.* p.569-570). En s'appuyant sur les déclarations antérieures de Broglie et Dufaure qui considèrent que les projets constitutionnels doivent surtout favoriser « l'intérêt du pays », Lacombe explique que le rejet des lois constitutionnelles peut seulement amener « la démagogie et le despotisme » et ne rapprochera ni de la République ni de la monarchie. Comme « [il] n'y a pas de parti, il n'y a pas de groupe surtout qui puisse, dans le pays si divisé par nos révolutions, avoir la prétention de se suffire à lui-même et de prévaloir seul », l'orateur en appelle aux « républicains conservateurs ». « Nous ne pouvons pas nous passer les uns des autres ; nous avons seulement le choix des alliances, et par là même le choix de concessions » (*ibid.* p.570).

⁸¹⁰ *Ibid.* p.571.

⁸¹¹ *Ibid.* p.572.

⁸¹² Pour reprendre l'expression du Doyen Vedel (« Le hasard et la nécessité », *op. cit.*, p.17).

⁸¹³ Laboulaye est l'un des plus favorables à une organisation institutionnelle semblable à celle des États-Unis. Ses ouvrages scientifiques sur le sujet en font un très bon connaisseur (voir *Histoire politique des États-Unis depuis les premiers essais de colonisation jusqu'à l'adoption de la constitution fédérale, 1620-1789*, 3 tomes, Paris, Durand et Guillaumin [tome premier], Charpentier [tomes deuxième et troisième], 1855-1866 ; *Correspondance de Benjamin Franklin traduite de l'anglais*

régime parlementaire. Quoique le modèle archétypique anglais, dont les usages et la stabilité sont admirés, soit souvent invoqué comme un exemple à suivre, il apparaît cependant que le parlementarisme d'outre-manche qui se fonde sur la pratique du gouvernement de Cabinet⁸¹⁴ appuyé sur la figure tutélaire d'un monarque indiscuté ne peut s'installer en France. Le parlementarisme « à la française » (partiellement) décrit par lois constitutionnelles de 1875 fonde un régime parlementaire au sens étymologique du terme : un régime dont le centre de gravité est le Parlement ; un régime dominé par le Parlement⁸¹⁵ (**Titre II**).

et annotée, 2 tomes (1757-1775 et 1775-1790), Paris, Hachette et C^{ie}, 1866) et il utilise souvent la référence américaine dans les débats. Le publiciste de Centre gauche, sachant son idéal difficilement applicable en France (Francis Charme explique par exemple dans le *Journal des débats* du 6 février 1873 que les « traditions parlementaires » françaises rendent impossibles un exécutif séparé des chambres comme aux États-Unis) et insusceptible de réunir une majorité à l'Assemblée, préfère pragmatiquement se concentrer sur les moyens à même de permettre l'organisation d'un régime parlementaire républicain.

⁸¹⁴ Tel que défini dans le célèbre ouvrage *The English Constitution* de Walter Bagehot en 1867 : « L'efficacité secrète de la Constitution anglaise réside, on peut le dire, dans l'étroite union, dans la fusion presque complète du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Suivant la théorie traditionnelle qu'on trouve dans tous les livres, ce qui recommande notre constitution c'est la séparation absolue du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif ; mais en réalité ce qui en fait le mérite, c'est précisément la parenté de ces pouvoirs. Le lien qui les unit se nomme le *Cabinet*. Par ce terme nouveau nous entendons un comité du corps législatif choisi pour être le corps exécutif. L'assemblée législative renferme plusieurs comités, mais ce dernier est le plus important de tous ; pour former ce comité principal, elle choisit les hommes qui lui inspirent le plus confiance. Elle ne les choisit pas directement, il est vrai, mais son choix est presque tout-puissant, bien qu'il soit indirect » (BAGEHOT Walter, *La Constitution anglaise* (1867), trad. M. GAULHIAC, Paris, Germer Baillière, 1869, p.14-15).

⁸¹⁵ À l'inverse, Bagehot démontre que c'est le Cabinet qui domine les institutions britanniques : « Un Cabinet, tout comité qu'il est d'une assemblée législative, se trouve revêtu de pouvoirs que jamais, n'étaient l'influence de la tradition et les résultats heureux de l'expérience, une assemblée n'aurait osé déléguer à un comité. Ce comité peut dissoudre l'assemblée qui l'a nommé, il a un *veto* suspensif et, quoique nommé par un parlement, il peut faire appel à un autre. Il est vrai que, théoriquement, le pouvoir de dissoudre le parlement est un privilège du souverain ; et l'on doute encore si dans tous les cas le souverain est tenu de dissoudre le Parlement quand le Cabinet le lui demande. Mais à part ces circonstances de détail et d'exception qui font doute, le Cabinet qui a été choisi par une Chambre des communes peut faire appel à la Chambre des communes qui lui succède. Ainsi le comité principal d'une législature peut dissoudre la partie prédominante de cette législature, et, en fait, dans les occasions critiques, la législature elle-même. Le système anglais ne consiste donc point dans l'absorption du pouvoir exécutif par le pouvoir législatif, il consiste en leur fusion. Ou bien le Cabinet fait la loi et l'exécute, ou bien il peut dissoudre la Chambre. C'est une créature qui a le pouvoir d'anéantir ses créateurs ; c'est un pouvoir exécutif qui peut anéantir la législature tout aussi bien qu'un pouvoir exécutif que la législature a choisi ; et quoique tenant d'elle son origine, il peut exercer sur elle une action destructive » (*ibid.* p.20-21). L'auteur se montre par la suite très critique du régime américain à séparation stricte des pouvoirs, expliquant par exemple que « la constitution anglaise a pour but de confier l'autorité souveraine à un seul pouvoir qu'on choisit, et de manière à ce qu'il soit de bonne qualité ; la constitution américaine distribue, au contraire, la souveraineté entre plusieurs pouvoirs, dans l'espérance que le nombre rachètera l'infériorité particulière de chacun d'eux » (*ibid.* p.324).

Titre I.

Le « droit public des français » confié au Parlement

L'Assemblée nationale de 1871 doit trouver le moyen de fonder un ordre constitutionnel qui préserve un certain nombre d'acquis dont les origines remontent à la Révolution de 1789. Au cours du XIX^e siècle, ces principes étaient généralement englobés dans l'expression – assez vague au demeurant – de « droit public des français » que l'ensemble des régimes avaient entendu respecter, ou développer. Qu'entendait-on alors par cette expression ? Il s'agit d'une part, dans une idée d'autolimitation de l'État, de protéger les individus contre les abus de pouvoir en leur conférant des droits qu'aucun gouvernement ne pourrait théoriquement violer : le pouvoir politique devait considérer les citoyens comme égaux en droit ; le principe de légalité remplaçait l'arbitraire ; la liberté de conscience et de culte était consacrée ; le droit des citoyens à participer au gouvernement était reconnu... Or, depuis 1789, aucun régime n'avait vraiment appliqué l'ensemble de ces principes, soit qu'il ne l'ait voulu, soit qu'il ne l'ait pu, alors même que chaque constitution prétendait les respecter. Pour ne retenir que les principaux, les deux empires avaient trop violenté les libertés et avaient détourné à leur profit la consultation des citoyens, les deux monarchies avaient trop restreint la participation des citoyens au pouvoir sans pour autant vraiment développer les libertés et la République deuxième du nom n'avait pas vécu assez longtemps (pour d'autres raisons, tenant surtout à l'organisation défectueuse des pouvoirs publics) pour fournir un modèle pertinent. Le souci de parvenir à conclure la Révolution conduit alors les constituants de 1871 à militer, de façon quasi unanime, pour une véritable préservation des droits individuels, qu'ils soient civils ou politiques, dont les déclarations d'intentions des constitutions précédentes avaient toutefois échoué à assurer la positivité. En tant que membres de l'organe légitimement élu qui entend viabiliser les droits des citoyens, les députés de l'Assemblée nationale pensent donc que cette dernière est la mieux à même de garantir pragmatiquement ces droits, bien davantage qu'une norme juridique suprême supposément inviolable et vont confier à l'organe qui leur succède leur concrétisation (**Chapitre 1**).

D'autre part, l'expression de « droit public des français » subsume l'idée que le gouvernement (au sens large) et, partant, les normes juridiques édictées par le pouvoir ne peuvent être que l'émanation de la volonté du souverain (la nation ou le peuple) qui doit alors être nécessairement représenté

dans des organes constitutionnels. Depuis la Révolution de 1789, aucun régime n'avait entendu ou pu s'écarter de ce principe⁸¹⁶, dans une acception plus ou moins démocratique. La Constitution de 1848 puis celle du Second Empire avaient définitivement concrétisé l'idée que cette représentation ne pouvait être légitime que dans la mesure où l'ensemble des citoyens (mâles et majeurs politiquement) étaient consultés sur la composition de certains des organes titulaires du pouvoir, réduisant *de facto* la distinction entre souveraineté nationale et souveraineté populaire à une opposition doctrinale sans conséquences sur le droit positif⁸¹⁷ et à des divergences d'ordre pratique, sur la nécessité d'un mandat impératif des représentants ou sur la possibilité de recueillir directement l'avis de la population sur certains sujets. Entre 1871 et 1875, la première hypothèse n'est défendue que par quelques républicains radicaux et la seconde par les rares bonapartistes et certaines personnalités isolées⁸¹⁸. L'existence du suffrage universel ne pouvant être remise en cause, la véritable question qui se pose à l'Assemblée de 1871 est donc de savoir quels organes peuvent représenter la volonté du souverain en dehors d'une chambre élective d'origine populaire. L'absence d'un monarque constitutionnel, l'échec d'une présidence de la République élective en 1848 et la forfaiture plébiscitaire bonapartiste conduisent les députés à considérer que le Parlement (donc eux même durant le processus d'écriture constitutionnelle) est le seul représentant possible et légitime de la souveraineté du peuple ou plus souvent de la nation, en tout cas des citoyens⁸¹⁹. S'ils décident de diviser ce Parlement en deux chambres différemment composées, il apparaît dans les lois de 1875 que le suffrage universel demeure sa seule origine. Au point de penser alors que le Parlement est, en pratique, le souverain ? (**Chapitre 2**).

⁸¹⁶ Même les Bourbon peu convaincus (et guère convaincants) entre 1814 et 1830.

⁸¹⁷ Comme le démontre le Professeur Bacot dans son analyse critique des affirmations de Carré de Malberg, les constituants de 1875 ne tranchent du reste nullement la question dans le sens de la souveraineté nationale car il n'existe en réalité pas de véritable tradition qui la fonderait depuis la Révolution : les députés demeurent très divisés sur le sujet et, partant, leur production normative ne fournit pas de réponse tranchée (BACOT Guillaume, *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté nationale et souveraineté du peuple*, Paris, Éditions du CNRS, 1985, spéc. p.162-173).

⁸¹⁸ Laboulaye et Naquet en particulier.

⁸¹⁹ Il ne s'agit pas pour autant, ainsi que l'explique encore le Professeur Bacot, d'un potentiel retour à la « conception originelle » de la souveraineté datant de la Révolution : « les idées avaient sensiblement évolué, même parmi ceux qui croyaient demeurer les gardiens les plus fidèles de l'héritage républicain. C'est ainsi que le législateur n'était plus tant supposé exprimer la volonté du souverain qu'agir en vertu des compétences déléguées par celui-ci : d'où en particulier la prédominance dans les institutions de la III^e République des mécanismes destinés à assurer l'attribution élective des différents pouvoirs, sur les mécanismes susceptibles de garantir l'identité de vue des élus avec leurs électeurs » (*op. cit.*, p.172).

Chapitre 1 – La garantie des droits des citoyens

Il a été souligné à de nombreuses reprises que les trois lois constitutionnelles de 1875 restaient complètement silencieuses quant à la garantie des droits et des libertés publiques⁸²⁰. L'analyse des débats (en réalité davantage celle de l'absence de débats à ce sujet) montre qu'il ne fut en effet jamais réellement question ni de confirmer les droits civils issus de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, ni d'énoncer ou de reconnaître de nouveaux droits comme la Constitution de 1848 avait pu le tenter. Il ne fut pas davantage question d'instituer une quelconque procédure pour garantir juridiquement l'effectivité de ces droits, ce qui n'est guère surprenant dans la mesure où les lois de 1875 ne font aucune allusion, même indirecte, au pouvoir judiciaire. En ce sens, le jeune Ernest Duvergier de Hauranne, qui siège au Centre gauche dans l'Assemblée de 1871, affirmait en 1868 dans la *Revue des Deux Mondes* que « [c]e qui importe à la grandeur et à la prospérité des peuples, ce n'est pas tant d'inscrire de belles maximes au frontispice de leurs constitutions que de former de vrais hommes libres, des citoyens énergiques, capables de prendre en main leurs affaires et de veiller avec un soin jaloux à la conservation de leurs libertés »⁸²¹. Il apparaissait en effet aux libéraux que l'utilisation par l'Empire de la référence aux droits de 1789 servait largement de trompe-l'œil pour mieux s'en affranchir dans la pratique.

Afin de garantir les libertés, le futur constituant préconisait donc surtout « d'associer au gouvernement, sinon toujours la nation toute entière, du moins la plus grande partie possible de la nation »⁸²², se faisant ainsi avocat du maintien du suffrage universel pour composer les organes

⁸²⁰ Tel est par exemple le constat dressé par le Professeur Machelon dans son étude sur les libertés publiques sous la III^e République : « Les lois constitutionnelles de 1875 ne comportaient aucune mention concernant les libertés publiques, et elles n'étaient précédées d'aucun document exprimant la philosophie libérale du régime. Il était par ailleurs impossible, en dépit d'un mouvement important en ce sens, de tenir pour un texte de droit positif, propre à fonder, le cas échéant, un contrôle de constitutionnalité des lois, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 » (*La République contre les libertés ?*, *op. cit.*, p.29). Deux facteurs peuvent, selon lui, expliquer l'abstention des constituants. D'une part, leur volonté de se limiter aux dispositions les plus essentielles pour permettre un fonctionnement régulier des pouvoirs publics conduit les membres de l'Assemblée de 1871 à se préoccuper prioritairement de l'agencement institutionnel : le Professeur Machelon souligne ainsi que « [l]e mutisme du constituant sur le point qui nous occupe doit être mis en relation avec l'extrême brièveté de son ouvrage, laquelle résultait de l'état d'esprit qui présida à sa confection » (*ibid.* p.29-30). Le texte étant bref et transactionnel, « [s]eule importait donc la détermination d'un minimum de règles techniques indispensables à la vie des pouvoirs publics » (*ibid.* p.30). D'autre part, leur silence est aussi dû, « paradoxalement, [à] l'existence d'un consensus à peu près général sur le contenu des droits et libertés reconnus aux citoyens », que « les régimes les moins libéraux avaient eux-mêmes dû reconnaître » au cours du XIX^e siècle (*ibid.*), le professeur ajoutant qu'il « est vraisemblable que personne [parmi les députés] ne mesurait exactement les conséquences juridiques de l'abstention du constituant » (*ibid.* p.31).

⁸²¹ « La démocratie et le droit de suffrage », *op. cit.*, p.616.

⁸²² *Ibid.* Selon lui, les « vrais libéraux, s'ils restent conséquents avec eux-mêmes, sont en même temps les amis les plus sûrs de la démocratie moderne » quoiqu'ils puissent « déplorer ces révolutions prématurées où la démocratie n'a remporté qu'un court et sanglant triomphe que pour servir de masque à la dictature et fournir un prétexte à la destruction de nos libertés » (*ibid.* p.615).

titulaires du pouvoir. Duvergier de Hauranne préfigure alors l'un des aspects de l'ordre constitutionnel formellement fondé en 1875 : les lois constitutionnelles n'énoncent ni ne garantissent aucun droit civil, mais consacrent définitivement le principe de l'élection de la Chambre basse au suffrage universel direct. Sur ce dernier point, les débats furent bien plus épineux, tous les libéraux – en particulier les conservateurs – ne partageant pas les vues du jeune député du Centre gauche. Si la réception des droits et libertés publiques dont l'origine remonte à 1789 n'est en effet guère discutée lors du processus d'écriture des lois constitutionnelles (ceux de 1848 semblant pour leur part totalement ignorés), l'interprétation des droits politiques qui découlent de la Révolution est, de son côté, une thématique sensible et récurrente entre 1871 et 1875⁸²³. En d'autres termes, l'appréhension des principes qui fondent le « droit public des français », selon l'expression consacrée du XIX^e siècle, ne pose de difficultés durant le processus d'écriture des lois de 1875 que sur la question – fondamentale – de la nature et du degré de la participation des citoyens au pouvoir politique.

Ainsi, quand au Centre droit Batbie souligne que « [l']élection des députés par le suffrage universel comme droit ne fait pas partie des principes de 1789, elle se rattache à la tradition des premières heures de la Convention »⁸²⁴ tandis que Lambert de Sainte Croix indique qu'en 1789 « on a admis ce principe que l'impôt devait être consenti par ceux qui le payaient »⁸²⁵, le député de la Gauche républicaine Delorme entend au contraire démontrer que le suffrage universel est consacré depuis 1789 et pratiqué depuis vingt-cinq années au moins, qu'on le veuille ou non⁸²⁶. Au total, s'il apparaît donc que l'absence de toute référence aux droits et libertés civiles dans les lois de 1875 est consensuelle et parfaitement assumée par les constituants (**section 1**), la consécration du suffrage universel ne se matérialise pour sa part qu'au prix d'un encadrement strict de l'institution, de nature à rassurer les conservateurs (**section 2**).

⁸²³ Comme le remarque Raymond Huard, après la Commune, « le débat trop méconnu qui s'engage à partir de cette date sur la place du suffrage universel dans les institutions, sur son existence même, est un des plus animés, des plus riches de contenu de toute l'histoire du suffrage universel » (HUART Raymond, *Le Suffrage Universel en France (1848-1946)*, Paris, Aubier, 1991, p.106). Différents travaux postérieurs à l'étude de l'historien fournissent des analyses supplémentaires sur ce point, en particulier les articles des Professeurs Prélot et Ferrière (PRÉLOT Pierre-Henri, « Le suffrage universel dans la République » *Les débats parlementaires 1871-1875, RFHIP*, 2013/2 n°38, p.305-328 ; FERRIÈRE Georges, « La loi électorale du 30 novembre 1875 : la difficile confirmation du suffrage universel », in *Le concept de représentation dans la pensée politique*, Actes du colloque d'Aix de mai 2002, Aix en Provence, PUAM, 2003, p.421-447) ou encore l'ouvrage collectif dirigé par les Professeurs Bernstein et Wincok (*L'invention de la démocratie, 1789-1914, op. cit.*).

⁸²⁴ Première commission des Trente, 10^e séance, 31 décembre 1873 (C II 611).

⁸²⁵ Première commission des Trente, 16^e séance, 21 janvier 1874 (C II 611).

⁸²⁶ Lors de la première discussion générale de la loi électorale politique le 2 juin 1874. Le député développe longuement un argumentaire historique et théorique, s'appuyant notamment sur Montalembert et sur Pellegrino Rossi (*JO* du 3 juin 1874, p.3706-3711). Tel est également le point de vue défendu par le député de l'Union républicaine Millaud dans une brochure publiée en 1873 (*Le suffrage universel, op. cit.*, spéc. p.16 et suiv.).

Section 1 – L’absence de référence assumée aux droits et libertés civiles

Si l’analyse des débats de l’Assemblée de 1871 et du contexte constituant ne permet pas réellement de déterminer l’appréhension précise du contenu ou de la portée des droits découlant de 1789, elle montre toutefois qu’il n’a jamais été envisagé de remettre en cause ces principes. L’égalité devant la loi, l’égal accès des citoyens aux emplois publics, la liberté religieuse, la liberté d’expression ou encore le droit de propriété n’ont fait l’objet d’aucune discussion entre les députés au cours du processus d’écriture des lois constitutionnelles de 1875. Tout au plus est-il possible de relever, à la lumière des programmes politiques de certains membres de l’Assemblée de 1871, une certaine divergence de priorité entre les monarchistes et les républicains. Quand les premiers, plus volontiers suspectés de vouloir revenir sur ces principes, s’attachent à prouver leur intention de les maintenir, les seconds envisagent éventuellement de développer le contenu de la DDHC.

Ainsi, côté monarchiste, la droite légitimiste publie début 1872 un manifeste, originellement signé par 80 députés, qui revendique le maintien de « toutes les libertés nécessaires, libertés politiques, civiles, religieuses ; l’égalité devant la loi ; le libre accès de tous à tous les emplois, à tous les honneurs, à tous les avantages sociaux »⁸²⁷. Après avoir reçu l’assentiment de Chambord, la plupart des ultras auraient même adhéré à ce programme et le Centre droit se serait réjoui de l’initiative⁸²⁸. Du reste, quelques mois plus tard, le projet de restauration préparé par la commission des Neuf⁸²⁹, reformule ces garanties dans son article 2 : « L’égalité de tous les citoyens devant la loi et leur admission à tous les emplois civils et militaires, les libertés civiles et religieuses, l’égale protection dont jouissent aujourd’hui les différents cultes, le vote annuel de l’impôt par les représentants de la nation et généralement toutes les garanties qui constituent le droit public actuel des Français sont et demeurent maintenus »⁸³⁰. Le projet, rédigé par le duc d’Audiffret-Pasquier, membre du Centre droit, aurait de même été accepté par Chambord⁸³¹. Il apparaît en effet essentiel aux monarchistes, particulièrement les libéraux, de « garantir » les acquis essentiels de la Révolution. Il convient de remarquer que, sur le fond, ces déclarations demeurent très évasives et ne renseignent guère plus

⁸²⁷ LEFÈVRE-PONTALIS Amédée, *L’Assemblée nationale et M. Thiers, Les essais de constitutions*, Paris, Jules Gervais, 1879, p.30. Amédée Lefèvre-Pontalis, lui-même député de la droite légitimiste, votera contre les lois constitutionnelles. Il ne doit pas être confondu avec son frère Antonin quant à lui proche des libéraux orléanistes, ancien conseiller d’État, élu comme membre du Tiers parti en 1869, réélu à l’Assemblée de 1871, membre de la commission des Trente (rapporteur des projets sur le Sénat) et qui se prononce en faveur des lois de 1875.

⁸²⁸ *Ibid.* p.30-31.

⁸²⁹ La commission des Neuf réunit de façon informelle des représentants des diverses nuances monarchistes en octobre 1873. Présidée par le général Changarnier, elle se compose de Chesnelong, de Larcy et Baragnon (légitimistes), Audiffret-Pasquier, Daru et Callet (orléanistes), de Tarteron et Combié (ultras).

⁸³⁰ Cité par AUDIFFRET-PASQUIER, *op. cit.*, p.219-220.

⁸³¹ *Ibid.* Les écrits du légitimiste Chesnelong l’indiquent également (*La campagne monarchique d’octobre 1873, op. cit.*, p.212-214).

que la Constitution du Second Empire, récemment si décriée, qui entendait également respecter « la base du droit public des français »⁸³².

Côté républicain, Laboulaye, dans son « programme de République constitutionnelle » daté de mai 1871 se fait un peu plus précis. Il décline ainsi les « droits naturels de l'Homme en société » en quatre points : « Liberté de la personne et du travail, respect de la propriété et du capital », « Liberté de conscience, séparation de l'Église et de l'État », « Liberté d'opinions, liberté d'enseignement, liberté de la presse » et « Droit d'association, droit de réunion, droit de pétition »⁸³³. Le publiciste indique immédiatement que « si la reconnaissance de ces droits et libertés interdit au législateur toute mesure préventive, elle n'empêche nullement de réprimer les excès et les abus »⁸³⁴. S'il est possible de remarquer dans cette liste que certains de ces « droits naturels » ne sont pas encore consacrés positivement, comme la séparation de l'Église et de l'État ou la liberté d'association, Laboulaye n'appelle pas pour autant à la rédaction d'une « nouvelle DDHC ». Il semble que ces droits sont en réalité, pour les républicains modérés de l'Assemblée de 1871, des développements ou des conséquences de la DDHC, pas des innovations comme l'avaient été les droits économiques et sociaux de la Constitution de 1848⁸³⁵. Même dans le camp des républicains radicaux, qui se veut défenseur de 1789 et prend fermement parti pour les droits sociaux, la question semble davantage d'assurer leur réalisation que de les proclamer dans la constitution : aucun orateur n'intervient en tout cas dans ce sens⁸³⁶.

Dès lors, il apparaît que les républicains « actifs » lors de la rédaction des lois de 1875, c'est-à-dire surtout ceux du Centre gauche, se défient de toute nouvelle déclaration d'intention. « Qu'est-ce que nos déclarations des droits de l'homme ? Un vain frontispice, une déclaration pompeuse qui ne sert

⁸³² Art. 1^{er} de la Constitution du 14 janvier 1852.

⁸³³ « Programme de république constitutionnelle » in *Questions constitutionnelles*, *op. cit.*, p.327.

⁸³⁴ *Ibid.*

⁸³⁵ En particulier dans son article 13 : « La Constitution garantit aux citoyens la liberté du travail et de l'industrie. La société favorise et encourage le développement du travail par l'enseignement primaire gratuit, l'éducation professionnelle, l'égalité de rapports, entre le patron et l'ouvrier, les institutions de prévoyance et de crédit, les institutions agricoles, les associations volontaires, et l'établissement, par l'État, les départements et les communes, de travaux publics propres à employer les bras inoccupés ; elle fournit l'assistance aux enfants abandonnés, aux infirmes et aux vieillards sans ressources, et que leurs familles ne peuvent secourir. »

⁸³⁶ Le professeur Hummel explique à cet égard que la réception des droit économiques et sociaux en 1848 « demeura éphémère. En effet, si la présence de déclarations et de dispositions relatives aux droits et libertés de l'individu est un des traits spécifiques des constitutions de 1789 à 1848, cette matière va ensuite se réduire comme peau de chagrin. Les catalogues de droit se réduisent à un simple renvoi ou disparaissent du corps du texte. Devenue abstraite et presque exclusivement fonctionnelle, la matière constitutionnelle n'a plus pour objet d'organiser l'activité de la société civile. L'absence de déclaration de droit, dans la Constitution bismarckienne de 1871 ou dans les lois constitutionnelles de 1875, apparaît comme l'aboutissement d'une progressive désaffection à l'endroit des affirmations théoriques. [...] cette indifférence s'explique essentiellement par le fait que le libéralisme étant désormais considéré comme acquis, l'accent est définitivement porté sur l'organisation fonctionnelle. Convenablement conçue, cette dernière doit permettre d'aménager le système économique et social que la majorité désire établir par des moyens constitutionnels » (*Essai sur la destinée de l'art constitutionnel*, *op. cit.*, p.91). Seul Eymard Duvernay dans sa proposition de constitution, cependant jamais discutée, semble prendre un parti inverse (*Annexe V. 6*).

à rien, des maximes générales que le législateur ordinaire modifie ou viole selon son bon plaisir. La loi n'est qu'un perpétuel démenti donné à la constitution » écrit ainsi Laboulaye en juin 1871⁸³⁷. En séance, un point de vue semblable est exprimé par Dufaure le 23 juillet 1874, lequel explique que « toutes les constitutions reposent sur deux points : la garantie des droits des citoyens et la définition des pouvoirs publics d'une nation dans leurs rapports entre eux. Quant à la garantie des droits des citoyens, nous l'avons cru assez assurée parmi nous pour ne pas faire entrer cette partie des anciennes constitutions dans la nôtre »⁸³⁸. Aux yeux de ces deux influents membres du Centre gauche, le respect des libertés publiques énoncées par la DDHC se concrétise donc dans la législation ordinaire, énoncer de nouveaux ces principes est superflu et vain. Superflu car ces principes ne sont pas discutés ; vains car les (re)formuler ne les rendra pas plus effectifs pour autant. Quelque mois plus tard, lors de la « phase active » de la rédaction des lois constitutionnelles, Laboulaye indique en ce sens à ses collègues que « [t]ous messieurs, dans cette Assemblée, nous nous montrons jaloux des libertés populaires [...], et je reconnais que toutes les fois que nous avons eu des lois libérales à faire, nous les avons faites ensemble, tout étonnés de nous trouver réunis »⁸³⁹, illustrant donc à la fois l'idée de consensus sur le sujet et la nécessité de passer par les lois ordinaires pour donner une substance à ces principes. Autrement dit, la norme constitutionnelle écrite est perçue comme impuissante pour conférer une positivité à cet aspect de la Constitution.

Dès 1876, le commentaire des lois constitutionnelles de 1875 de Bard et Robiquet revient sur cette absence de références à la DDHC, ou plus largement aux libertés publiques en considérant que « l'insuffisance de la Constitution française sur ce point est beaucoup plus grave en apparence qu'en réalité, car l'organisation des pouvoirs publics entraîne l'application de certains principes de droit constitutionnel, et les droits les plus importants des citoyens, pour ne pas être énoncés dans une déclaration solennelle, n'en sont pas moins implicitement déterminés »⁸⁴⁰. Les auteurs constatent qu'il existe désormais en France un « accord à peu près unanime de l'opinion » qui « rend inutile les déclarations habituelles »⁸⁴¹ et surtout qui « constitue une garantie beaucoup plus puissante que les déclarations mêmes »⁸⁴². De plus, selon eux, comme les lois de 1875 installent une « démocratie se gouvernant elle-même » (*i.e.* une République puisqu'ils la distinguent de la

⁸³⁷ « La question des deux chambres », in *Questions constitutionnelles, op. cit.*, p.342. Tristan Pouthier montre l'émergence d'une « critique libérale des droits abstraits au nom du progrès » dans la seconde moitié du XIX^e siècle, dont Laboulaye constitue un « bon exemple ». Auparavant cette critique de l'abstraction juridique était celle des contre-révolutionnaires (POUTHIER Tristan, *Droit naturel et droits individuels en France au dix-neuvième siècle*, Thèse de droit public, Paris, Université Panthéon-Assas, 2013, p.358-360).

⁸³⁸ JO du 24 juillet 1874, p.5182.

⁸³⁹ Séance du 28 janvier 1875 (JO du 29 janvier 1875, p.769).

⁸⁴⁰ *La constitution française de 1875 étudiée dans ses rapports avec les constitutions étrangères, op. cit.*, p.8.

⁸⁴¹ *Ibid.* p.9.

⁸⁴² *Ibid.* p.10.

démocratie « césarienne ou monarchique »), cela « implique et exige nécessairement certaines garanties de liberté et d'instruction générales dans lesquelles on peut faire rentrer presque tous les droits essentiels proclamés par les législations antérieures ou étrangères. L'Assemblée de 1871 a ainsi, peut-être à son insu, affirmé les principes démocratiques et libéraux, à la façon de cet ancien qui démontrait le mouvement en marchant »⁸⁴³. Cette analyse, qui sera celle des républicains tout au long de la III^e République, permet surtout de justifier l'absence de tout véritable débat sur le contrôle de constitutionnalité des lois lors du processus d'écriture constitutionnelle entre 1871 et 1875⁸⁴⁴. Par leur abstention, les membres de l'Assemblée de 1871 ont en réalité, pour reprendre la formule du Professeur Machelon, « indirectement concentré sur le législateur toutes les compétences touchant au statut des libertés publiques »⁸⁴⁵. La DDHC possède dès lors avant tout une valeur totémique⁸⁴⁶ qui n'entraîne pas, selon l'expression de Madame Zuber, « l'obligation d'une mise en œuvre intramondaine immédiate des principes posés » : il s'agit de « tenir à distance des principes jugés certes moralement bons, mais également potentiellement dangereux pour la majorité politique en place »⁸⁴⁷.

Ainsi, l'étude de l'écriture des lois constitutionnelles de 1875 ne permet pas de déterminer comment les libertés publiques entendues comme composante implicite de la Constitution seront appréhendées. Juridiquement, pour en mesurer la substance sur la période 1871-1875, il convient plutôt de s'intéresser aux débats qui entourent le vote des lois ordinaires comme, concernant la liberté d'expression les lois du 6 juillet 1871, du 12 février 1872 et du 29 décembre 1875 sur la presse ou, concernant la liberté d'association la loi du 14 mars 1872 sur l'Association internationale des travailleurs ou encore aux fréquentes discussions sur le maintien de l'état de siège après le départ des soldats prussiens. En tout état de cause, les principes de 1789 ne sont pas garantis par les lois constitutionnelles, ni même rappelés par le biais d'un renvoi ou d'une déclaration d'intention

⁸⁴³ *Ibid.* p.13.

⁸⁴⁴ Seul Louis Blanc se fait l'avocat d'un tel contrôle dans les débats, lors de la séance du 11 mars 1873. Il ne précise cependant guère sa pensée et aucun orateur ne lui répond sur ce point (*JO* du 12 mars 1873, p.1707).

⁸⁴⁵ *Op. cit.*, p.39

⁸⁴⁶ Voir ZUBER Valentine, *Le culte des droits de l'homme*, Paris, Gallimard, 2014. L'historienne souligne le statut ambigu de la DDHC jusqu'en 1971 : « Texte normatif ou credo révolutionnaire devenu républicain, la sacralisation de cette déclaration, implicite mais non complètement assumée par la République, pose la question de l'existence d'une forme de religion civile républicaine en France et plus ou moins assumée par la suite » (*ibid.* p.122). Elle note que « lors de l'élaboration des lois constitutionnelles de la III^e République, aucune déclaration n'a été envisagée, de même qu'aucune mention des droits de l'homme n'a été faite dans les textes mêmes. Et pourtant les républicains au pouvoir se considéraient comme les héritiers de la Révolution française et les seuls vrais dépositaires de son œuvre. Le vacarme républicain à propos du rôle symbolique de la DDHC (dans les discours politiques, dans les programmes d'enseignement, lors du centenaire de 1789, etc.) s'oppose au silence assourdissant quant au rôle plus directement politique et juridique qu'il conviendrait de donner à la DDHC » (*ibid.* p.302-303). L'auteure, d'accord avec Carré de Malberg, explique ce phénomène par la « volonté explicite des constituants républicains de 1875 de rester fidèle à la conception révolutionnaire qui voit dans les lois comme dans la Constitution un ouvrage directement issu de la volonté générale » rendant inenvisageable tout contrôle de constitutionnalité (*ibid.* p.306).

⁸⁴⁷ *Ibid.* p.364.

qu'aurait pu comprendre un préambule aux lois de 1875⁸⁴⁸. Entre 1871 et 1875, le processus d'écriture constitutionnelle (tel qu'il est vécu et perçu par ses acteurs) ne renseigne donc guère sur la question de la protection des droits et libertés civiles, ou principalement par ses silences dont une interprétation trop approfondie relèverait alors de la spéculation. La conclusion qui s'impose en examinant les débats de l'Assemblée de 1871 est de considérer que les principes civils de 1789 forment une partie implicite de la Constitution acceptée de tous mais qu'ils ne contraignent pas l'écriture de la norme constitutionnelle⁸⁴⁹. À l'inverse, la signification et l'étendue des droits politiques est un enjeu important dans l'écriture des lois constitutionnelles

Section 2 – La préservation contrainte du suffrage universel malgré son encadrement strict

Concernant la question des droits politiques des citoyens, une grande partie des débats constitutionnels entre 1871 et 1875 ont un aspect déroutant pour qui veut comparer le discours constituant de la majorité conservatrice (certains républicains inclus) et la norme qui en est issue. Si l'article 1^{er} de la loi du 25 février 1875 confirme le principe de l'élection de la Chambre des députés au suffrage universel, renvoyant à la loi électorale les modalités d'organisation du scrutin⁸⁵⁰, le processus d'écriture constitutionnelle à l'œuvre souligne la grande défiance de nombreux députés à l'égard du suffrage universel (dont ils sont pourtant tous issus). Seuls les républicains de la Gauche républicaine et de l'Union républicaine le défendent sincèrement, parfois au nom de l'ordre et de la stabilité avec argumentaire stratégique destiné à séduire les conservateurs⁸⁵¹ plutôt qu'en le

⁸⁴⁸ Ainsi que le démontre le Professeur Rolland, les préambules des constitutions peuvent avoir deux fonctions : légitimer comme en 1814, 1815, 1852, 1946 et 1958 où les « préambules contiennent des références historiques appuyées dont le but est d'établir la légitimité politique du régime qui proclame sa nouvelle constitution » ; garantir des droits comme en 1791 (la déclaration des droits sert matériellement de préambule) 1793, 1795 et 1848 (ROLLAND Patrice, « De Part du préambule », in BART, CLÈRE, COURVOISIER et VERPEAUX, *La Constitution du 4 novembre 1848, l'ambition d'une république démocratique*, op. cit., p.143-186, p.145). L'absence de préambule aux lois de 1875 s'impose comme une évidence aux constituants. Sauf le bonapartiste Duval qui ne convainc pas, personne n'en propose (cf. *infra*). D'une part, ceux de la loi Rivet et de la loi du 13 mars 1873 brillent par leur caractère contradictoire, reconnu par les députés eux-mêmes. D'autre part et surtout, il est difficile de trouver ce qui aurait pu faire consensus pour rédiger un quelconque préambule, qui aurait fait office de proclamation de la République, sans froisser les monarchistes. Enfin, ainsi qu'il l'a été montré, une déclaration des droits n'est pas envisagée.

⁸⁴⁹ Rivero considère ainsi que l'absence de référence aux libertés dans les lois constitutionnelles de 1875 ne relève pas « d'un désaveu des libertés : les lois de 1875 ne sont pour beaucoup de ceux qui les votent qu'un compromis provisoire avant une restauration. Ce n'est donc pas la peine d'affirmer des principes, il suffit de décrire quelques mécanismes institutionnels propres à assurer la transition. Pas de désaveu donc de la continuité de la liberté, mais pas d'affirmation constitutionnelle de sa continuité » (RIVERO Jean, « Les libertés » in *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, op. cit., p.153-160, p.156). À ce titre, si les lois de 1875 constituent une rupture, il s'agit d'une rupture « dans la forme plus qu'une rupture quant au fond » (*ibid.* p.158).

⁸⁵⁰ « La Chambre des Députés est nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale ».

⁸⁵¹ Comme le dernier considérant de la proposition de dissolution du radical Brisson, qui explique pour défendre le suffrage universel menacé par le projet de loi électorale des Trente que « le suffrage universel, instrument régulier, pacifique et légal de la souveraineté du peuple, forme aujourd'hui la base du droit politique des français ; que le maintien

justifiant théoriquement, mais leur influence sur le contenu des lois constitutionnelles dont ils permettent pourtant le vote est – opportunément ? – réduite. Les bonapartistes, qui se font également les avocats du suffrage universel dans une perspective césariste et plébiscitaire, en faisant le fondement de leur modèle de démocratie autoritaire, sont pour leur part trop peu nombreux et marginalisés à l'Assemblée pour que leurs doctrines puissent avoir un écho.

Les libéraux, souvent conservateurs, monarchistes ou républicains « modérés » surtout attachés au régime parlementaire, regrettent pour leur part amèrement son existence continue depuis 1848 qui rend sa suppression symbolique inenvisageable⁸⁵². L'économiste Charles Dupont-White, traducteur français de Stuart Mill et influent dans les milieux intellectuels libéraux⁸⁵³, affiche ainsi hors de l'Assemblée une vraie crainte du suffrage universel, comme dans un texte initialement publié en février 1872⁸⁵⁴ : « Nous n'avons pas de plus grande affaire que de régler et de contre-peser la démocratie qui déborde dans le suffrage universel. Cette souveraineté est celle du nombre qui peut tout, qui a besoin de tout, et qui ne sait rien. Qu'elle soit absolue, elle deviendra tyrannique ; elle gouvernera à son profit et fera ce que Stuart Mill appelle une "législation de classe" »⁸⁵⁵. L'écrivain considère que le suffrage universel conduit nécessairement au « socialisme »⁸⁵⁶ parce qu'il lui semble « impossible » que les « électeurs qui, étant les plus nombreux et les plus besogneux, traiteraient équitablement de la répartition des richesses, cette matière des lois fiscales, que les élus du suffrage universel trouveront sur leur chemin, qu'ils sauraient même chercher au besoin. Mettre l'impôt uniquement sur les uns, le dépenser uniquement au profit des autres, c'est déplacer les fortunes »⁸⁵⁷.

de ce droit, dans son intégrité, est la meilleure garantie d'ordre et de stabilité » (séance du 23 mars 1874, *JO* du 2 mai 1874, Annexe n°2330, p.3055).

⁸⁵² Le Professeur Rosanvallon explique que pour les constituants de 1875, le suffrage universel est « devenu un acquis que personne ne peut plus sérieusement songer à remettre en cause, quelle que soit la profondeur des doutes et des réticences qui existent chez beaucoup. Comment accepter, alors, ce pouvoir social tout en prévenant son possible illibéralisme ? » (ROSANVALLON Pierre, *La démocratie inachevée, Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Gallimard, 2000, p.228). L'historien considère alors que le régime en construction « n'échappe cependant pas aux adhérences du passé. Obsédé par le souci de se tenir à distance des bords menaçants de la démocratie, il reste fort prudent dans sa célébration du rôle commandant de la volonté populaire. Les pères fondateurs s'en tiennent ainsi à une philosophie assez restrictive du gouvernement représentatif, proche de celle élaborée quelques années plus tôt par John Stuart Mill en Angleterre. L'ouvrage de ce dernier, abondamment lu et commenté dans la France de la fin des années 1860, reste très proche dans son exposé de l'idéal des républicains américains et des thermidoriens français » (*ibid.* p.229).

⁸⁵³ Voir à propos de Charles Dupont-White l'étude de Sudhir Hazareesingh qui le classe parmi les fondateurs intellectuels d'une République libérale et modérée (*Intellectuals founders of the Republic, op. cit.*, spéc. p.86-127).

⁸⁵⁴ « Ce qui pourrait tenir lieu d'une Constitution », in *Politique actuelle, op. cit.*, p.57-121.

⁸⁵⁵ *Ibid.* p.72-73. Dans l'introduction de sa traduction du *Gouvernement représentatif* de Mill, Dupont-White note que le penseur britannique avait prévu « l'infirmité du gouvernement représentatif », en « excluant du suffrage quiconque ne sait ni lire, ni écrire, ni compter » et en « accordant plusieurs suffrages à certaines catégories de personnes, en raison de leur intelligence présumée » (MILL John Stuart, *Le Gouvernement représentatif* (1861), trad. et introduction M. Dupont-White, 3^e éd., Paris, Guillaumin, 1877, p.XXXIX).

⁸⁵⁶ *Politique actuelle, op. cit.*, p.76.

⁸⁵⁷ *Ibid.* Affichant un grand pessimisme, l'auteur indique que ses analyses, déjà peu engageantes pour la plupart des libéraux de l'époque, « ne donnent peut-être qu'une faible idée des cataclysmes qui dorment dans cette institution » (*ibid.* p.78). « On a plus facilement raison d'esclaves qui veulent être des hommes que d'hommes qui veulent être des citoyens, et de citoyens pauvres qui veulent être riches » assène-t-il encore (*ibid.* p.83).

Dès lors, il conviendrait que l'organisation institutionnelle limite au maximum les effets de la reconnaissance de l'électorat comme un droit. « La difficulté [...] n'est pas de trouver des freins à la démocratie, mais de trouver une assemblée d'origine démocratique qui consente à les lui imposer ; or cette assemblée nous la tenons, elle est toute trouvée, il ne lui reste plus qu'à user de sa souveraineté dans ce sens »⁸⁵⁸ poursuit Dupont-White, qui appelle à l'époque au maintien de la République organisée de façon minimale, sans véritable constitution, de façon à ce que des « mesures » prises au gré des circonstances ou des « précédents » pérennisent progressivement le régime⁸⁵⁹. L'Assemblée doit donc selon lui trouver les moyens de restreindre l'influence du suffrage universel, sans non plus le supprimer « officiellement ». La composition partisane de l'Assemblée de 1871 lui permet dès lors d'envisager un succès de telles manœuvres.

Les discussions de la commission des Trente à compter de décembre 1873, concernant cette fois les constituants à proprement parler, fournissent un bon aperçu du point de vue des monarchistes – plus ou moins libéraux – et des républicains du Centre gauche – qui le sont tous – sur cette question. L'élaboration de la loi électorale débute par une discussion générale mobilisant pas moins de dix séances, autant d'occasions pour la quasi-unanimité des commissaires d'exprimer l'extrême défiance que le suffrage universel leur inspire⁸⁶⁰. Le huis-clos (tout relatif) des débats de la commission ainsi que la composition politique de cette dernière favorisent alors certainement les prises de position sans nuances. Combier (ultra) estime par exemple que le suffrage universel est un « funeste cadeau »⁸⁶¹, Chesnelong (légitimiste) se plaint de la « prépondérance du nombre » qui dans certains endroits « n'est plus seulement dominant mais oppresseur »⁸⁶², Vingtain (Centre droit et gauche) se demande « si avec cet élément si faible et si mobile, il y a pour le pays quelque chance de stabilité »⁸⁶³ quand Cézanne (Centre gauche) veut pour sa part « briser la tyrannie du nombre »⁸⁶⁴. Parmi les quelques républicains de la commission, seul Laboulaye prend ouvertement parti pour le suffrage universel⁸⁶⁵. Même Vacherot indique regretter « la précipitation avec laquelle on a lancé la

⁸⁵⁸ *Ibid.* p.89.

⁸⁵⁹ *Ibid.* p.121.

⁸⁶⁰ 3^e séance à 13^e séance, du 12 décembre 1873 au 14 janvier 1873 (C II 611). Durant le mandat de l'Assemblée de 1871, la crainte des conservateurs à son égard n'a cessé d'augmenter, particulièrement après la Commune et à la vue des résultats des élections partielles surtout favorables aux républicains « avancés », en témoigne l'interpellation qui parvient à faire renverser Thiers. De Broglie expose ainsi le 23 mai 1873 l'appréhension des signataires « révélée par les dernières élections de voir arriver, dans un délai plus ou moins prochain, le parti radical à la tête des affaires par la voie du suffrage universel, tel qu'il est organisé aujourd'hui » qui conduirait à une « revanche légale de la Commune » (JO du 24 mai 1873, p.3278).

⁸⁶¹ 3^e séance, 12 décembre 1873 (C II 611).

⁸⁶² *Ibid.*

⁸⁶³ 4^e séance, 17 décembre 1873 (C II 611).

⁸⁶⁴ *Ibid.*

⁸⁶⁵ Il explique qu'il n'a pas « la même défiance que la majorité de la commission » à son égard (8^e séance, 26 décembre 1873, C II 611). Le même Laboulaye reconnaissait cependant en mai 1871 dans une lettre à Eugène Yung, directeur du *Journal de Lyon*, que le suffrage universel « n'a pas justifié les espérances de ses fondateurs. Il a fait l'empire et pourrait

France dans le suffrage universel » en 1848, admettant toutefois qu'il trouve les inquiétudes de certains monarchistes « exagérées »⁸⁶⁶. Les commissaires ne se contentent toutefois pas de se lamenter et proposent presque tous des moyens plus ou moins sophistiqués pour réformer le suffrage. De Tarteron (légitimiste) remarque du reste que, comme lui, l'ensemble des membres de la commission s'accordent pour constater que « la situation actuelle du suffrage universel est pleine de dangers et doit être modifiée »⁸⁶⁷. « C'est sur le choix du remède que la divergence de vue se manifeste » entre eux explique-t-il ensuite⁸⁶⁸. Il est en effet possible de voir différentes positions dont l'objet est de « remédier » aux inquiétudes soulevées par le suffrage universel. Une première tendance, qui n'aboutira pas, entend tout bonnement le supprimer, souvent sans avoir l'air de le faire (1), quand une seconde, celle-ci plus fructueuse, se concrétise dans la recherche de contrepois institutionnels au suffrage universel et dans son encadrement par une « bonne » loi électorale (2).

1) *Supprimer l'universalité... sans la supprimer ?*

Telle qu'elle avait été entendue depuis la Révolution, puis mise en œuvre après 1848, l'universalité du suffrage revêtait une acception large : elle désigne bien entendu la faculté pour chaque citoyen majeur et qui n'est pas privé de ses droits politiques de participer à la désignation des représentants de la nation (un ou plusieurs, en fonction du mode de scrutin) et sous-entend une participation *égale* et *directe* des citoyens à cette désignation, qui se déroule de façon théoriquement *libre*. De manière assez habile, différents moyens sont alors envisagés par les commissaires pour transformer la notion même de suffrage universel : le vote inégalitaire (A), le vote à deux degrés (B) et l'influence gouvernementale sur les élections, en particulier *via* le contrôle des candidats (C). Formellement, les apparences seraient sauvegardées puisqu'aucun citoyen ne serait privé du droit de vote acquis en 1848.

bien encore une fois défaire la République. La faute en est au législateur de 1848 ; il a tout donné au nombre, au lieu de lui faire simplement sa part légitime » (*in Questions constitutionnelles, op. cit.*, p.320).

⁸⁶⁶ 3^e séance, 12 décembre 1873 (C II 611). Dans son célèbre ouvrage *La démocratie* qui lui avait valu trois mois d'emprisonnement à Sainte-Pélagie sous le Second Empire, le philosophe républicain considérait le « droit politique » comme « inhérent à la nature de l'homme et à la qualité de citoyen » (VACHEROT Étienne, *La démocratie*, 2^e éd., Bruxelles, A. Lacroix, Van Meeren et C^{ie}, 1860, p.46), tout en admettant « [q]u'on le restreigne, qu'on l'ajourne dans son exercice, tant que durera l'incapacité politique de telle ou telle classe de citoyen » (*ibid.*).

⁸⁶⁷ 5^e séance, 19 décembre 1873 (C II 611).

⁸⁶⁸ *Ibid.*

A- Les hypothèses de suffrage inégalitaire

L'ultra légitimiste Combiér entend « réagir contre la loi du nombre, et sans supprimer l'électorat, donner à chaque membre de la société une importance proportionnée aux intérêts qu'il représente »⁸⁶⁹ : il se prononce donc en faveur du vote plural (ou pluriel, la terminologie n'étant pas très arrêtée sur ce point) des pères de famille à proportion du nombre de « personnes sous sa dépendance » ainsi que pour une prise en compte du cens (une voix supplémentaire pour 20 Francs de contribution directe, deux pour 60 Francs...) et de la profession de l'électeur (fonction publique ou profession libérale). Un autre ultra, Lucien Brun, indique que le vote plural lui semble en effet « la meilleure solution »⁸⁷⁰. Belcastel, auditionné par les Trente sur une proposition de loi électorale⁸⁷¹, justifie cette hypothèse par la nécessité de préserver une apparente universalité du vote : « [t]ous paient l'impôt d'argent ou de sang, tous doivent avoir le droit de voter. Créer une classe d'ilotes, c'est donner un mot d'ordre aux révolutionnaires »⁸⁷² explique-t-il. Très proche des suggestions de Combiér quelques séances auparavant, l'ultra légitimiste propose alors de s'appuyer sur la famille, la capacité et la propriété pour « briser la loi du nombre » par un système « simple en pratique : une seule urne, chaque électeur dispose d'autant de bulletins qu'il y a de suffrages inscrits sur sa carte »⁸⁷³. Il convient de souligner que les ultras légitimistes ne sont pas les seuls à se prononcer en faveur du vote plural⁸⁷⁴. Le 27 décembre 1873, le député Pernolet, membre du Centre gauche, avait déposé une proposition de loi électorale renvoyée à la commission des Trente⁸⁷⁵ qui, préservant l'universalité formelle du droit de suffrage, confère plusieurs voix à l'homme marié (une voix pour le célibataire, deux voix pour l'homme marié ayant jusqu'à deux enfants, trois voix pour

⁸⁶⁹ 3^e séance, 12 décembre 1873 (C II 611). Concrètement il se prononce pour l'impression « bulletins de vote individuels et timbrés par la mairie » afin de mettre en pratique le vote multiple et pour un âge électoral de 28 ans qui prolonge « l'influence du père » (*ibid.*).

⁸⁷⁰ 5^e séance, 19 décembre 1873 (C II 611).

⁸⁷¹ Déposée devant l'hémicycle le 13 décembre 1873, JO du 4 janvier 1874, Annexe n°2099, p.69-70.

⁸⁷² 9^e séance, 29 décembre 1873 (C II 611).

⁸⁷³ Pour justifier le vote pluriel, il explique notamment que « l'homme marié qui veut fonder une famille a plus d'intérêts dans la société que le célibataire isolé » (*ibid.*) Audren de Kerdel, lui aussi légitimiste, s'était en revanche auparavant prononcé contre le vote multiple en expliquant que « la femme pieuse, l'enfant, pourraient être représentés par un libre penseur, un révolutionnaire ! » (6^e séance, 22 décembre 1873, C II 611). Lors de l'audition de Belcastel, Audren de Kerdel reprend son argument : comme « les femmes valent mieux que les hommes », « il serait fâcheux qu'un libre penseur votât pour une femme pieuse » ce à quoi Belcastel répond que « l'homme marié votera moins mal que le célibataire car il subira l'influence de sa femme » (9^e séance, 29 décembre 1873, C II 611).

⁸⁷⁴ Hors de l'Assemblée, un tel système est par exemple proposé en conclusion d'un long article initialement publié dans *Le Correspondant*, de tendance catholique libérale, après que l'auteur ait dressé l'histoire du suffrage en France, considéré les solutions étrangères et évalué l'utilité ou la faisabilité des différentes possibilités de réforme de l'institution (PAIXHANS J., *La souveraineté du nombre et le gouvernement libre : la loi électorale*, Paris, Charles Douniol et C^{ie}, 1874).

⁸⁷⁵ JO du 28 décembre 1873 p.8131, proposition disponible, pour l'exposé des motifs et son Titre Ier au JO du 10 janvier 1874, Annexe n°2139 (p.261 à 263), pour ses Titres II et III au JO du 13 janvier 1874, Annexe n°2139 bis (p.353-354).

l'homme marié ayant plus de deux enfants)⁸⁷⁶. Le député du Centre droit Paris estime également qu'« il faut donner à chacun des droits proportionnels à son apport social, et une part prépondérante au paiement des contributions »⁸⁷⁷ sans toutefois préciser si le système du vote pluriel pourrait le satisfaire. En ce sens, le marquis d'Andelarre qui est membre du même groupe propose de prendre pour base la cote foncière pour accorder des votes supplémentaires⁸⁷⁸.

Peut-être Paris avait-il en tête une autre solution, inégalitaire mais universelle, envisagée au sein de la commission et qui pourrait être qualifiée de vote catégoriel. De Tarteron (légitimiste) propose ainsi d'instituer « une chambre unique nommée par trois groupes électoraux » distincts⁸⁷⁹. Un premier groupe, celui disposant de la part la plus « faible », représenterait alors le peuple (le « nombre »), le second les propriétaires, « élément essentiel de toute société », le dernier le commerce, l'industrie et les patentes⁸⁸⁰. Batbie, le président de la commission, dans un discours résumant la pensée des différents commissaires et les propositions dont les Trente avaient été saisis, souligne que le vote catégoriel avait également été proposé par le premier président de la Cour d'Appel de Paris, Gilardin, « [d]ans un article fort remarqué qu'a publié la *Gazette des tribunaux* »⁸⁸¹. Batbie explique que le magistrat « conseille d'adopter le système de la constitution prussienne. Cette division des électeurs en trois sections a, d'un autre côté, été mise en article dans un projet qu'a déposé notre collègue M. de Clerq et dont l'assemblée a ordonné le renvoi à notre commission. La loi prussienne distingue la grande, la moyenne et la petite propriété et assure une représentation spéciale à chacune des trois sections »⁸⁸². Devant l'hémicycle, le 3 juin 1874, le marquis de Castellane, après avoir exprimé son opposition au projet de la commission alors en discussion et indiqué qu'il ne faudrait pas aménager le suffrage universel mais le supprimer⁸⁸³, demande finalement lui aussi le maintien dudit suffrage avec une pondération en fonction des intérêts sociaux

⁸⁷⁶ JO du 10 janvier 1874, Annexe n°2139, p.262. En revanche, il se prononce contre l'âge de 25 ans souvent réclamé par les monarchistes (21 suffisent) ou toute prise en compte du cens. Il aussi entend priver de droit de suffrage les militaires et les prêtres (concernant ces derniers, les articles de sa proposition restent en réalité silencieux) (*ibid.*).

⁸⁷⁷ 7^e séance, 24 décembre 1873 (C II 611).

⁸⁷⁸ 9^e séance, 29 décembre 1873 (C II 611).

⁸⁷⁹ 5^e séance, 19 décembre 1873 (C II 611).

⁸⁸⁰ *Ibid.*

⁸⁸¹ 11^e séance, 9 janvier 1874 (C II 611). La consultation de l'article en question permet de constater qu'il reprend les récriminations « habituelles » des conservateurs à l'égard du suffrage universel. Ce dernier serait « contraire à toute saine doctrine de politique et menace directement la société » et il conviendrait donc de « donner aux intérêts une certaine possibilité générale d'influence propre à combattre les tendances aveugles ou subversives du nombre » affirme ainsi le premier président Gilardin (*Gazette des Tribunaux*, 48^e année, n°14523, 29 et 30 décembre 1873).

⁸⁸² 11^e séance, 9 janvier 1874 (C II 611). Le système prussien est, de plus, un système à deux degrés.

⁸⁸³ Selon l'orateur, c'est un système intrinsèquement mauvais du fait « de l'attribution à la masse d'une souveraineté chimérique qu'elle est incapable d'exercer » (JO du 4 juin 1874, p.3733). « Une nation politique, c'est l'ensemble des droits et des intérêts de cette nation tels que la raison exercée les découvre et que la morale les avoue, a dit un grand homme d'État : l'homme abstrait, que les déclarations et les lois révolutionnaires ont seul en vue, n'existe pas dans la société » poursuit-il encore (*ibid.* p.3736).

représentés par le votant, prenant la propriété comme référence à l'instar du système allemand⁸⁸⁴. Il convient de noter qu'à la différence des hypothèses de vote pluriel, les propositions de vote catégoriel reviennent de façon plus insidieuse encore sur le principe de l'égalité des voix entre tous les citoyens sous entendue dans le concept de suffrage universel. Chaque votant ne dispose en effet que d'une seule voix, c'est le poids relatif de cette dernière qui varie de manière importante⁸⁸⁵.

Une sorte de « mélange » entre vote pluriel et catégoriel est également envisagée. Ainsi, le député légitimiste de Rambures dépose le 13 janvier 1874 une proposition de loi électorale « relative à l'organisation normale du suffrage universel, au point de vue des élections législatives, municipales et départementales » qui est renvoyée aux Trente par l'Assemblée⁸⁸⁶. Le député propose une division de l'Assemblée en 2 « sections », la première élue au suffrage universel, la seconde par les citoyens payant un « impôt direct » avec un nombre de voix proportionnel au montant payé (au Franc près !). Un autre légitimiste, Charles de Lacombe, envisage de son côté le recours à deux collèges électoraux distincts pour l'élection des députés : chaque « collège électoral d'arrondissement » est chargé d'élire un député au suffrage universel direct quand un « collège électoral de département » composé de façon restreinte (par les maires, les conseillers généraux, les membres des cours d'appel ou encore les professeurs des facultés) élit d'autres députés de façon parallèle⁸⁸⁷. L'ingéniosité de certains conservateurs pour « réformer » le suffrage universel semble dès lors sans limites.

B- Le vote à deux degrés

D'autres députés vont proposer de contourner le suffrage universel par la mise en place d'un suffrage à deux degrés : encore une fois, l'universalité du vote est préservée en apparence, mais elle n'est plus entendue comme permettant la désignation *immédiate* des représentants. Le député proche du Centre droit Antonin Lefèvre-Pontalis se prononce en faveur de ce système afin de « créer et

⁸⁸⁴ *Ibid.* p.3737-3738. Dans un ouvrage publié en 1872, Castellane se faisait pourtant bien plus conciliant : loin d'envisager la suppression de l'universalité ou même le vote catégoriel, il proposait des limitations « classiques » d'âge (24 ans) et de domicile (2 ans) relevant de la loi organique et l'instauration d'une seconde chambre pour faire contrepoids institutionnel, mettant en garde les conservateurs sur des limitations trop sévères dont pourraient profiter les révolutionnaires ou les bonapartistes (CASTELLANE [marquis de] [Antoine], *Essai sur l'organisation du suffrage universel*, 2^e éd., Paris, E. Lachaud, 1872).

⁸⁸⁵ Dans toutes les propositions de suffrage catégoriel, quelques milliers de grands propriétaires éliraient (au moins) autant de députés que plusieurs millions d'ouvriers et de petits paysans.

⁸⁸⁶ *JO* du 14 janvier 1874 p.373. Proposition disponible au *JO* du 19 janvier 1874, Annexe n°2162, p.535-540. Dans l'exposé des motifs, le député indique s'être inspiré d'un ouvrage publié en 1873 par l'écrivain catholique Henri Lasserre, qu'il cite du reste largement (LASSERRE Henri, *De la réforme et de l'organisation normale du suffrage universel*, Paris, Victor Palmé, 1873).

⁸⁸⁷ 22^e séance, 4 février 1874 (C II 611).

choisir un corps électoral qui sache ce qu'il fait »⁸⁸⁸. Le légitimiste Audren de Kerdel suggère également l'adoption du suffrage universel à deux degrés⁸⁸⁹, de même que son collègue Chesnelong, lors d'une séance uniquement consacrée à cette hypothèse⁸⁹⁰. Les deux commissaires monarchistes déposent du reste une proposition en ce sens qui permet alors de constater leur véritable intention : les électeurs du second degré, chargés d'élire les députés, ne seraient pas uniquement les élus du suffrage universel mais aussi, pour moitié, les plus imposés de la circonscription⁸⁹¹. De fait, le vote à deux degrés apparaît aussi comme un moyen de revenir sur l'égalité des voix dans la désignation des représentants, de la même manière que le vote plural ou catégoriel. Il soulève dès lors les mêmes craintes et est finalement, comme ces deux derniers, écarté par les Trente.

En effet, lors de la mise aux voix des différents systèmes envisagés, au cours de la séance du 6 février 1874, les commissaires repoussent successivement le « système plural fondé sur la qualité de père de famille », le « système prussien » (par 13 voix contre 12) et le « système à deux degrés avec adjonction de 200 francs de contribution et adjonction des capacités » (dont les PV de la commission ne mentionnent pas la paternité)⁸⁹². S'ils acceptent de prendre en considération une proposition de Lacombe (15 voix en sa faveur) et la proposition Chesnelong et Audren de Kerdel (par 15 voix contre 12), donnant la priorité à cette dernière⁸⁹³, ils se résolvent quelques jours plus tard à repousser l'article qui prévoyait l'adjonction des plus imposés dans le collège électoral de second degré (par 12 voix contre 7)⁸⁹⁴. L'argumentaire qui s'impose pour écarter cet article, comme pour repousser les autres propositions, est la crainte d'une loi qui favoriserait la résurgence du bonapartisme. Le légitimiste Keller rappelle ainsi le souvenir de la loi du 31 mai 1850 qui « a produit une scission profonde entre l'assemblée et le pays, et a eu pour conséquence le coup d'État du 2 décembre »⁸⁹⁵. « En faisant une loi analogue aujourd'hui, on s'expose à des dangers de même

⁸⁸⁸ 4^e séance, 17 décembre 1873 (C II 611).

⁸⁸⁹ 6^e séance, 22 décembre 1873 (C II 611).

⁸⁹⁰ 21^e séance, 2 février 1874 (C II 611).

⁸⁹¹ La proposition est examinée le 9 février 1874 (24^e séance, C II 611) : « Art. 1 : Le suffrage pour l'élection des députés est à 2 degrés.

Art. 2 : Le suffrage est universel au 1^{er} degré. Il s'exerce à la Commune, dans une assemblée dite primaire, à l'effet de nommer les électeurs du 2^e degré. [...]

Art. 4 : L'assemblée primaire de chaque Commune nomme au scrutin de liste les électeurs du 2^e degré, dans la proportion de 2 sur 100 électeurs du 1^{er} degré. La fraction de 50 électeurs et au-dessus comptent pour 100 électeurs. Dans les Communes dont la population dépasse 1000 âmes, l'assemblée primaire est partagée en sections par le Conseil Général, de manière à ce que chaque section nomme au plus 20 électeurs du 2^e degré et 4 au moins. [...]

Art. 7 : Le collège électoral du 2^e degré se compose : 1^o Des électeurs nommés par l'assemblée primaire de chaque Commune ; 2^o Du nombre égal des plus forts imposés de ladite commune. Il nomme les députés. [...]

Art. 9 : Le collège électoral du 2^e degré se réunit au chef-lieu de canton pour l'élection des députés. »

⁸⁹² 23^e séance, 6 février 1874 (C II 611). D'Andellarre retire pour sa part son projet de vote pluriel fondé sur la cote foncière.

⁸⁹³ *Ibid.*

⁸⁹⁴ *Ibid.*

⁸⁹⁵ *Ibid.*

nature » met en garde le commissaire. Dans le même sens, Dufaure explique que « le parti qui a profité de la loi de 1850 est prêt aujourd'hui à profiter de nos fautes »⁸⁹⁶. Du reste, auditionné par la commission quelques semaines plus tôt, de Broglie, alors Vice-président du conseil, considère non sans regrets que « [l']égalité absolue des voix en fait est un mensonge, en droit une injustice. Cependant aucun des systèmes proposés par la Commission ne paraît ni résoudre la question, ni pouvoir rallier la majorité dans l'assemblée et l'opinion dans le pays »⁸⁹⁷. Les auteurs des différentes propositions ne se faisaient de toutes manières aucunes illusions sur la possibilité de les voir adoptées, Chesnelong concédant devant les Trente que la sienne « est pleine de désintéressement » mais sans « l'espoir du succès »⁸⁹⁸, Lacombe reconnaissant dans son *Journal politique* qu'il ne fait aucun doute que ses collègues commissaires vont « rejeter [la sienne] au fond » malgré sa prise en considération⁸⁹⁹. Batbie dans le rapport de la commission admet, reprenant les conclusions Chabrol sur l'électorat municipal, que les Trente ont « reculé », car « toutes les propositions tendant à diviser les électeurs en plusieurs groupes » font naître la « crainte de heurter le sentiment le plus vif et le plus ombrageux parmi nous, l'égalité »⁹⁰⁰. Les commissaires doivent se résoudre à assumer qu'il est trop dangereux de revenir sur l'égalité des voix par le vote pluriel, catégoriel ou encore par un vote à deux degrés mâtiné d'une prise en compte du cens.

De surcroît, indépendamment de cet aspect inégalitaire, le vote à deux degrés ne recueille pas nécessairement en lui-même les faveurs de tous les conservateurs, Paris expliquant par exemple que le peuple n'y est plus habitué et qu'il « pourrait en outre arriver que les électeurs du 2^e degré fussent plus mauvais que ceux du 1^{er} »⁹⁰¹. Les Trente avaient donc également repoussé « le suffrage à deux degré pur et simple »⁹⁰². Le premier rapport présenté à l'Assemblée sur la loi électorale souligne ainsi par l'organe de Batbie que le vote à deux degrés, loin de constituer une garantie, a au contraire permis l'élection « des deux Assemblées les plus révolutionnaires dont l'histoire ait gardé

⁸⁹⁶ 24^e séance, 9 février 1874 (C II 611). Quelques semaines plus tôt, Paris adressait un avertissement semblable à ses collègues : « nous ne voulons ni directement ni indirectement, ni par quelque subterfuge voilé, reproduire un cens déguisé. Ne recommençons pas la faute de la loi du 31 mai 1850, qui a donné des armes si terribles contre les conservateurs. Le suffrage doit être universel mais moralisé » (16^e séance, 21 janvier 1874, C II 611).

⁸⁹⁷ 11^e séance, 13 février 1874 (C II 611).

⁸⁹⁸ 24^e séance, 6 février 1874 (C II 611).

⁸⁹⁹ *Op. cit.*, II. p.18. Le passage est daté du 10 février 1874.

⁹⁰⁰ *JO* du 31 mars 1874, Annexe n°2320, p.2484.

⁹⁰¹ 7^e séance, 24 décembre 1873 (C II 611). La majorité des commissaires s'exprime contre le vote à deux degrés comme le légitimiste Grivart (« dans le doute »), les orléanistes Delsol, Tallon, Lambert de Sainte Croix et d'Andelarre ou encore Laboulaye pour le Centre gauche (21^e et 22^e séances, 2 et 4 février 1874, C II 611). Finalement, le vote à deux degrés est perçu comme plus nuisible qu'avantageux. Comme l'expliquait Ernest Duvergier de Hauranne en 1868, le procédé n'est ni « déloyal » ni « perfide » mais il est « inutile » : « nous n'y pouvons voir qu'une de ces formalités vaines, un de ces rouages de luxe qui compliquent le mécanisme électoral sans en changer en rien le mouvement » (« La démocratie et le droit de suffrage » *op. cit.* p.801).

⁹⁰² 23^e séance, 6 février 1874 (C II 611).

le souvenir » avec la Législative en 1791 puis la Convention en 1792⁹⁰³. L'obsession des conservateurs demeurant la recherche des moyens à même d'assurer la prépondérance électorale des élites ou des « intérêts », force est de constater que le vote à deux degrés ne donne à ce titre aucune certitude. Il ne résout pas le problème du poids égal des voix de tous les citoyens tout en remettant en cause l'un des aspects de la définition acceptée du suffrage universel. Pour éviter une telle remise en cause, certains commissaires vont plutôt proposer de contrôler l'offre politique sur laquelle les citoyens sont amenés à se prononcer lorsqu'ils font usage de leur droit de vote.

C- La direction administrative du scrutin

Etonnamment, les débats des Trente montrent donc certaines velléités d'une direction administrative du scrutin. La résurgence du concept bonapartiste des candidatures officielles, pourtant largement voué aux gémonies, notamment parce que de nombreux élus de l'Assemblée de 1871 en avaient été victimes sous l'Empire, montre à quel point le suffrage universel inquiète les constituants. Le député du Centre droit Tallon, qui estime qu'il est trop dangereux de porter atteinte au suffrage universel « entré dans les mœurs »⁹⁰⁴, considère pourtant qu'il faudrait le diriger par « l'action administrative » (sans expliquer s'il s'agit par exemple d'interdire certaines candidatures voire certains « partis » ou de favoriser la propagande d'autres...) et le contrôle de la presse⁹⁰⁵. Cézanne, membre du Centre gauche, signifie son accord avec la position de Tallon. Il affirme sans aucun complexe que le but de la commission est de « mettre le pays et le gouvernement entre les mains des conservateurs »⁹⁰⁶, en concluant que « ce qui importe, ce sont les élus et non les électeurs »⁹⁰⁷. Si l'ensemble des commissaires peuvent sur le fond souscrire à ce point de vue, le souvenir encore prégnant des pratiques électorales impériales soulève cependant des inquiétudes. L'ultra Combier s'insurge ainsi de la position de ses collègues qui « légitiment presque les candidatures officielles »⁹⁰⁸. Tallon se voit alors contraint de rappeler qu'il a toujours combattu les candidatures officielles sous l'Empire, en expliquant que « la part d'influence que doit avoir le

⁹⁰³ *JO* du 31 mars 1874, Annexe n°2320, p.2483. Le vote à deux degrés est pourtant reproposé sans succès lors des discussions sur la loi électorale par les ultras Vinols de Montfleury et d'Aboville le 22 novembre 1875 (*JO* du 23 novembre 1875, p.9583-9585). Belcastel et d'Aboville tentent également de reproposer le vote pluriel (*JO* du 23 novembre 1875 p.9588-9590 et *JO* du 25 novembre 1875, p.9648-9649).

⁹⁰⁴ Le commissaire se prononçant donc contre la représentation des capacités ou de la fortune (4^e séance, 17 décembre 1873, C II 611).

⁹⁰⁵ *Ibid.*

⁹⁰⁶ *Ibid.*

⁹⁰⁷ *Ibid.*

⁹⁰⁸ 5^e séance, 19 décembre 1873 (C II 611).

gouvernement dans l'élection ne saurait en autoriser l'abus »⁹⁰⁹. Il est suivi par le légitimiste libéral Charles de Lacombe qui considère qu'il ne faut pas détruire le suffrage universel « mais le nombre ne doit pas menacer les intérêts de la Société. Le remède est dans le contrôle des forces sociales » impliquant alors la présentation de candidats par le gouvernement⁹¹⁰. Même de Meaux, qui rappelle avoir été une « victime » directe des candidatures officielles veut chercher un moyen de « contrôler l'influence administrative » afin de « faire prévaloir l'idée conservatrice par son action »⁹¹¹. À la différence de ses collègues Tallon, Cézanne ou de Lacombe, de Meaux se fait plus précis sur la manière de procéder pour diriger le suffrage universel. Le commissaire propose de créer des comités électoraux préparatoires, indiquant reprendre une idée de de Broglie père⁹¹². Ces comités électoraux, formés en vertu de la loi, seraient composés « d'hommes investis à titre quelconque de la confiance générale » (conseillers généraux, magistrats, présidents des chambres de commerce...), ils « enregistreraient » les candidats, « entendraient leurs professions de foi, les recommanderaient et veilleraient à la sincérité des élections »⁹¹³.

L'existence de telles propositions, qui ne se concrétisent pas, appelle deux remarques. La première, contextuelle, permet de souligner que si la *pratique* politique bonapartiste est dénoncée, souvent avec véhémence, les *principes* de l'Empire sont moins susceptibles d'être remis en cause⁹¹⁴. La seconde concerne les effets d'un potentiel contrôle administratif ou gouvernemental sur le suffrage universel. Au premier abord, il serait tentant de voir dans ces propositions de simples modalités d'organisation du suffrage universel, qui ne concernent donc pas la norme constitutionnelle. En réalité, ces ambitions de contrôler le suffrage universel touchent, comme les hypothèses de vote inégalitaire ou indirect, à la définition même de ce dernier. Il (re)deviendrait *dirigé* quand il

⁹⁰⁹ *Ibid.*

⁹¹⁰ *Ibid.*

⁹¹¹ 6^e séance, 22 décembre 1873 (C II 611).

⁹¹² Dans ses *Vues...*, Victor de Broglie se prononce en effet en faveur de comités électoraux afin de constituer des « listes semi-officielles », en faisant même une condition de la mise en place du suffrage universel (*op.cit.*, p.40-43). Faisant également référence à Victor de Broglie, le comte de Chambrun, membre du Centre droit, envisage de même, dans l'exposé des motifs de sa proposition de constitution déposée en juillet 1873 (**Annexe V. 8.**), un recours aux comités électoraux dans chaque département, en pratique les Conseils généraux : chacun d'eux serait chargé de déterminer « la liste des candidats qu'il propose et recommande aux sympathies des électeurs et à l'adhésion du suffrage universel », les électeurs demeurant « libres d'adopter ou de rejeter cette liste » (*JO* du 10 novembre 1873, Annexe n°1952, p.6828). Chambrun récuse le parallèle avec le « système funeste et haïssable » des candidatures officielles car la sélection était alors effectuée par l'administration, voire par le « seul ministre de l'intérieur » et car les électeurs subissaient ensuite une « pression arbitraire » pour valider le choix des candidats. Le député explique encore qu'avec les Conseils généraux érigés en comités électoraux qu'il envisage « le suffrage est universel, mais il est éclairé, conseillé, guidé : par qui ? par le suffrage universel lui-même, par ses élus et ses mandataires » (*ibid.* p.6829).

⁹¹³ 6^e séance, 22 décembre 1874 (C II 611). Se faisant philosophe, de Meaux ajoute qu'« il faut, dit Platon, être bien interrogé pour bien répondre » (*ibid.*).

⁹¹⁴ Ce qui conduit Christophe Voillot à envisager leur résurgence dès les élections du 8 février 1871, sous l'impulsion du Gouvernement de la défense nationale (VOILLLOT Christophe, « Des « candidatures officielles » en 1871 ? Du constat de l'impossible à l'hypothèse du pensable », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2011/2 n°16, p.11-22).

s'appréhende normalement comme *libre*. Dès lors, vouloir transformer la signification d'un principe de l'ordre constitutionnel, c'est vouloir transformer la Constitution elle-même.

Au total, il apparaît que les vellétés de suppression, plus ou moins dissimulées, de l'universalité du vote ou de l'acception reconnue du suffrage universel ne peuvent aboutir. Le florilège de propositions, parfois surprenantes, souvent irréalistes d'un point de vue politique, relève davantage d'une preuve d'impuissance que d'une tentative sérieuse. Le rapport Batbie le souligne : malgré la vision négative du suffrage universel partagée par la majorité des commissaires (et des membres de l'Assemblée nationale), « [o]n ne s'est pas entendu pour remédier au mal »⁹¹⁵. Si certains, comme le comte Jaubert (Centre droit) le 7 mars 1873, prétendent que le suffrage universel, « comme toutes les autres questions, est soumis au vote souverain de cette Assemblée »⁹¹⁶, semblant signifier la plus complète latitude de l'Assemblée sur ce point, il apparaît que la liberté des constituants est largement illusoire. Le rapport des Trente, quoiqu'il analyse encore le suffrage comme une « fonction », les mineurs et les femmes étant privés non de son « exercice » mais de sa « jouissance »⁹¹⁷, repousse toutes les hypothèses précédemment examinées qui tendent plus ou moins ouvertement à supprimer l'universalité et indique, par ailleurs, que le rétablissement d'un cens irait à rebours des tendances suivies dans les pays voisins qui le font diminuer ou disparaître⁹¹⁸. Il faut toutefois attendre la seconde commission des Trente, nommée après l'adoption des deux lois de février 1875 et qui fait une plus large part aux républicains, pour avoir un discours moins négatif (et davantage conforme à la réalité juridique) sur le suffrage universel. Chargée notamment de rédiger la loi électorale auquel l'article 1^{er} de la loi du 25 février renvoyait, cette nouvelle commission se « limite » à organiser le suffrage universel pour l'élection des députés. Avant cela, la loi constitutionnelle du 24 février 1875 avait surtout, en mettant en place un Sénat, institutionnalisé ce qui apparaissait alors comme une importante garantie contre les excès du suffrage universel.

2) Le suffrage universel encadré : la loi électorale et les institutions

Le rapport sur la loi électorale rédigé par les députés Ricard et de Marcère, tous deux membres du Centre gauche, au nom de la deuxième commission des Trente et déposé le 23 juillet 1875, montre donc une approche très différente du suffrage universel⁹¹⁹. Loin des lamentations du rapport Batbie

⁹¹⁵ JO du 31 mars 1874, Annexe n°2320, p.2483.

⁹¹⁶ JO du 8 mars 1873, p.1606.

⁹¹⁷ JO du 31 mars 1874, Annexe n°2320, p.2483.

⁹¹⁸ *Ibid.* p.2485.

⁹¹⁹ Rapport disponible au JO du 14 août 1875, Annexe n°3240, p.6775-6780.

de 1874, le suffrage universel est au contraire considéré comme « le fondement même de notre droit public »⁹²⁰. Sans concessions pour la première commission des Trente, les deux rapporteurs se permettent de critiquer les travaux de cette dernière : « lorsque, dans ces derniers temps encore, des esprits ingénieux ont inventé des combinaisons dont le but était de supprimer le droit de vote plutôt que de l'organiser, on a pu juger combien, de nos jours, de pareilles tentatives sont vaines »⁹²¹. Selon eux, le « long usage » du suffrage universel depuis 1848 « a créé dans la législation des traditions, et, dans la population des habitudes dont la commission n'a pas cru devoir s'écarter. Il lui semble que rien n'est plus propre à faire pénétrer dans les mœurs les principes supérieurs du droit politique, que de donner de la stabilité aux lois. Un peuple est déjà fortement constitué lorsque le génie national s'imprègne en quelque sorte de l'esprit des institutions. Aussi n'est-il pas bon de toucher fréquemment aux lois fondamentales »⁹²². Par-là, les deux députés indiquent que le suffrage universel est un élément de la Constitution, indépendamment même de sa constitutionnalisation par l'article 1^{er} de la loi du 25 février 1875. Tirant les conséquences logiques de ce fait, ils nient que le vote puisse être une fonction et considèrent au contraire qu'il s'agit d'un « droit véritable »⁹²³. Partant, la loi électorale ne peut être « qu'un simple règlement »⁹²⁴. Cela ne signifie pas que les débats pour l'adopter aient été aisés pour autant, qu'ils portent sur l'âge de la majorité politique, la reconnaissance du domicile de l'électeur, les exclusions, la délimitation des circonscriptions et surtout le mode de scrutin⁹²⁵. Ces débats ne sont toutefois pas des débats constitutionnels. Si la première commission des Trente avait pu « mélanger les genres », discutant alternativement de l'existence même du suffrage universel et de son organisation, donc de la norme constitutionnelle et des lois organiques, la seconde, qui agit en application de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, se limite bien à un examen des modalités de mise en œuvre du suffrage universel⁹²⁶. La loi

⁹²⁰ *Ibid.* p.6775.

⁹²¹ *Ibid.*

⁹²² *Ibid.* Dès 1874, le légitimiste de Meaux affirmant devant l'hémicycle la nécessité de réguler le suffrage universel (« pour être libre, le suffrage a besoin d'être réglé ; pour être sincère, d'être épuré ») reconnaissait cependant que « nous ne travaillons pas sur table rase, [...] nous devons tenir compte d'une possession prolongée » (séance du 4 juin 1874, JO du 5 juin 1874, p.3776).

⁹²³ *Ibid.*

⁹²⁴ *Ibid.*

⁹²⁵ Les débats (et les changements) se poursuivent pendant toute la III^e République. Pour autant, un constituant comme Ernest Duvergier de Hauranne récuse l'idée qu'on puisse trouver un mode de scrutin parfait. « N'en déplaie à nos alchimistes politiques, cette pierre philosophale, cette panacée universelle ne saurait exister nulle part » (« La démocratie et le droit de suffrage », *op. cit.*, p.630), et conclut donc que le « meilleur système de suffrage est celui qu'on a, pourvu qu'on sache en tirer parti » (*ibid.* p.631). Il s'en prend par dès lors à la « politique des regrets impuissants » de ceux qui voudraient supprimer le suffrage universel (*ibid.* p.786) tout en reconnaissant les défauts (*ibid.* p.787-788).

⁹²⁶ Certaines portent toutefois sur des points qui auraient pu rouvrir des discussions sur la Constitution, par exemple sur la durée du mandat des députés, l'interdiction du mandat impératif (24^e séance, 28 juin 1875, C II 617) ou encore les épineux débats sur le scrutin de liste (départemental) ou d'arrondissement. En réalité, comme le montre le Professeur Daugeron, à compter de 1870, les débats parlementaires « se concentreront sur la recherche de la meilleure manière de dégager la volonté nationale censée s'exprimer par l'élection [...]. Quelles que soient les thèses en présence, l'élection se voit confirmée comme la modalité d'expression de la volonté du peuple » (DAUGERON Bruno, *La notion*

électorale adoptée le 30 novembre 1875 concrétise l'accord des Centres décrit dès janvier 1873 par de Broglie devant la commission chargée de préparer la loi éponyme : le chef du Centre droit indique que Thiers « est tombé d'accord avec la Sous-commission sur la nécessité d'une réforme électorale » qui porterait « sur les conditions d'âge et de domicile »⁹²⁷. Ce point de vue est du reste régulièrement répété devant les deux commissions des trente qui se succèdent, quoiqu'il soit moins audible devant la première car mêlé aux tentatives de suppression du suffrage universel précédemment décrites⁹²⁸.

Pour autant, le seul encadrement du suffrage universel par une loi organique n'aurait pu suffire à calmer les inquiétudes des monarchistes ni même des républicains libéraux du Centre gauche. Outre la nécessité d'une réforme de la loi électorale, il apparaît comme indispensable aux constituants de mettre en place des mécanismes constitutionnels à même de contrebalancer les effets redoutés du suffrage universel. Dans ses *Mémoires*, Thiers indique par exemple que le projet de loi constitutionnelle déposé par Dufaure le 19 mai 1873 (mais qui reste lettre morte en raison de la chute de Thiers moins d'une semaine plus tard) devait « par une sage organisation des pouvoirs publics, garantir la France des excès de la démocratie »⁹²⁹. Dans le même sens, l'un des principaux arguments des monarchistes pour une restauration est justement que ce régime permettrait par lui-même de limiter les inconvénients du suffrage universel⁹³⁰. Comme le retour de la monarchie demeure cependant largement chimérique car elle ne peut réunir une majorité, la solution qui s'impose rapidement à cet égard consiste alors dans la mise en place d'une seconde chambre, comme le signifie Thiers en janvier 1873 devant la commission chargée d'examiner ce qui deviendra la « loi chinoise » : le Président de la République indique aux commissaires qu'il est nécessaire « indépendamment des précautions que l'on peut prendre par une bonne loi électorale, de prévenir tout danger par la création de deux Chambres »⁹³¹. Lors des débats devant l'hémicycle, Laboulaye vient appuyer ce point de vue en expliquant qu'« une seconde Chambre est un élément nécessaire

d'élection en droit constitutionnel, Contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français, Paris, Dalloz, 2011, p.693).

⁹²⁷ Séance du 28 janvier 1873 (C II 609).

⁹²⁸ Par exemple par Tallon qui explique qu'il faut « demander aux électeurs certaines garanties ; celle de la stabilité par le domicile, [...] de la maturité d'esprit par l'âge » (4^e séance, 17 décembre 1873, C II 611), par Merveilleux Duvigneaux qui considère que « le suffrage universel est un fait ! Il faut l'accepter, mais régulariser son exercice » (8^e séance, 26 décembre 1873, C II 611).

⁹²⁹ *Op. cit.*, p.287.

⁹³⁰ L'ultra légitimiste Lucien Brun explique par exemple devant la commission des Trente que, du fait de la volatilité présumée de l'opinion, « une élection peut tout changer ». « Seul un gouvernement définitif et stable par l'hérédité peut faire disparaître ce péril » affirme-t-il alors (5^e séance, 19 décembre 1873, C II 611). Hors de l'Assemblée, un point de vue semblable est développé dans l'ouvrage de Ribot (RIBOT Paul, *Du suffrage universel et de la souveraineté du peuple*, Paris, Michel Lévy Frères, 1874).

⁹³¹ Séance du 14 janvier 1873 (C II 608).

pour une démocratie qui veut durer »⁹³² (précisant qu'à titre personnel, il la désire élective). Dans le but de convaincre les républicains hostiles à la création d'un Sénat, le publiciste s'appuie sur l'exemple des États-Unis pour prouver que seconde chambre et république démocratique sont compatibles⁹³³.

⁹³² Séance du 28 février 1873 (*JO* du 1^{er} mars 1873, p.1449).

⁹³³ *Ibid.*

Chapitre 2 – La représentation des citoyens

L'analyse doctrinale du texte et de la pratique des lois constitutionnelles de 1875 relève de manière unanime la domination du Parlement, plus spécialement de la Chambre des députés, sur le régime de la III^e République. Le processus d'écriture constitutionnelle entre 1871 et 1875 montre que l'Assemblée de 1871 fonde volontairement cette domination des chambres, quoique les députés n'en mesurent alors pas toutes les conséquences. Une raison conjoncturelle à ce primat parlementaire peut tout d'abord être relevée, à savoir la titularité du pouvoir constituant et par suite du pouvoir constituant dérivé dans le but plus ou moins avoué pour tous les « partis » de pouvoir transformer la constitution à la première occasion. D'autres raisons, fondées cette fois sur l'histoire constitutionnelle poussent également à cette domination : les députés ont en mémoire les conflits entre le Parlement et les autres organes constitués qui aboutissent à la chute du régime (restauration, 1848) ou à la suppression des droits du Parlement (les deux empires). Partant, n'est-il pas plus judicieux, pour éviter ces conflits de conférer au pouvoir législatif une suprématie relative (qui deviendra rapidement absolue) ? La question pratique à résoudre pour les constituants est cependant d'abord de savoir quel Parlement instituer. Pour les monarchistes nostalgiques d'une représentation nobiliaire, le bicaméralisme est un principe, pour certains des républicains radicaux il est une hérésie. Finalement, les premiers admettent que la pairie n'existe plus et ne peut être reconstituée, les seconds se rangent facilement à l'idée que le monocamérisme est source de graves problèmes et de la compatibilité du bicamérisme avec la République (**Section 1**).

Quoique les discussions théoriques sur ce point aient été assez minces, il ressort de la lecture des lois de 1875, et de l'examen des débats que le seul et unique moyen d'exercer la souveraineté est le Parlement, que la source normative fondamentale ne peut être que le Parlement. La constitution, qui organise la représentation du souverain est une norme « faible » en 1875, d'un point de vue matériel et symbolique. L'ordre constitutionnel dépend alors davantage de son organe principal (et fondateur) que de la norme constitutionnelle écrite. Comme la composition ce dernier procède de la volonté des citoyens et peut en conséquence facilement et fidèlement suivre les évolutions de cette volonté, ce qui autorise tous les espoirs pour l'avenir, les membres de l'Assemblée de 1871 choisissent contextuellement de faire du Parlement le seul souverain effectif, les libéraux conservateurs se satisfaisant de sa division. Mesurent-ils les conséquences potentielles d'une telle vision ? Rien n'est moins sûr mais en tout état de cause, c'est volontairement qu'ils procèdent ainsi (**Section 2**).

Section 1 : un Parlement bicaméral

La mise en place d'une seconde chambre législative est un élément central du processus d'écriture constitutionnelle entre 1871 et 1875. Après d'âpres débats, la loi du 24 février 1875 institue un Sénat⁹³⁴ de 300 membres (art. 1^{er}), dont 225 sont élus au suffrage universel indirect pour neuf ans, le renouvellement s'effectuant par tiers (art. 4 et 6), quand les 75 restants sont désignés « au scrutin de liste et à la majorité absolue » par l'Assemblée nationale (art. 5), puis par cooptation par le Sénat lui-même et sont inamovibles (art. 7), tous les sénateurs devant être âgés d'au moins quarante ans (art. 3). La chambre haute se voit reconnaître, comme la Chambre des députés, « l'initiative et la confection des lois »⁹³⁵ et peut être érigée en « Cour de justice pour juger, soit le Président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'État »⁹³⁶. Par ailleurs, l'article 5 de la loi du 25 février 1875 confère au Sénat un rôle déterminant pour l'exercice du droit de dissolution détenu par le Président, ce dernier ne pouvant agir que sur avis conforme des sénateurs. L'analyse des débats montre alors que si la nécessité d'une seconde chambre législative se voit presque unanimement reconnue parmi les députés (1), les attributions mais surtout la composition de cette dernière soulèvent de nombreuses difficultés pour aboutir au compromis de 1875 (2).

1) *Un principe reconnu mais difficilement concrétisé*

Comme le relève la Professeure Fiorentino dans son étude fondamentale sur la seconde chambre en France depuis la Révolution⁹³⁷, le début des années 1870 marque « une époque de bilan pour l'histoire institutionnelle française. Après trois monarchies constitutionnelles, quatre régimes républicains et deux empires, l'heure est venue de s'interroger sur les causes de l'instabilité

⁹³⁴ La dénomination de la chambre haute n'a fait l'objet que de débats très succincts. Si l'étrange proposition constitutionnelle du député de la Gauche républicaine Eymard-Duverney du 5 février 1873 l'intitule « Conseil des Anciens » (*Annexe V. 6.*), puis si le projet du duc de Broglie déposé le 15 mai 1874 (*Annexe VI. 3.*) la baptise « Grand conseil », toutes les autres propositions reprennent le nom de Sénat. Formellement, la commission des Trente tranche début juillet 1874. Le 1^{er} juillet, Ventavon explique que la sous-commission chargée de préparer un projet préparatoire propose le nom de « Sénat », comme aux États-Unis et en Belgique plutôt que « Haut Conseil » ou « Chambre des pairs » (59^e séance, C II 612-614). Lors de la séance suivante, le légitimiste Keller demande « Grand conseil » comme le projet de Broglie, Dufaure lui répondant que Mounier en 1789 et Victor de Broglie sont d'accord avec le nom de « Sénat ». Un autre légitimiste, Rességuier, propose alors de réserver la question et d'utiliser la dénomination de « chambre haute » dans les projets préparatoires. Finalement, les Trente repoussent successivement « Grand conseil », puis « chambre haute » avant d'adopter le terme de « Sénat » (60^e séance, 3 juillet 1874, C II 612-614). Ce nom n'est ensuite plus discuté, ni devant la commission, ni devant l'hémicycle.

⁹³⁵ Art. 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875. La seule réserve, de nature procédurale, concerne les lois de finances qui « doivent être, en premier lieu, déposées à la Chambre des députés et votées par elle ».

⁹³⁶ Art. 9 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875.

⁹³⁷ *La seconde chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques (1789-1940)*, op. cit.

chronique et de faire primer les principes rationnels sur les syllogismes. Parmi ces derniers, il faut ranger le monocamérisme consubstantiel à l'enthousiasme révolutionnaire et qui n'a finalement abouti qu'à l'avènement de dictatures »⁹³⁸. L'auteure explique en outre qu'auparavant, deux « postulats majeurs » justifiaient le bicaméralisme : « donner à un élément social spécifique une représentation particulière » (une aristocratie) et « tempérer l'action du corps législatif »⁹³⁹. Ces deux éléments n'ayant toutefois pas suffi à faire de la seconde chambre un rouage indiscutable de l'organisation constitutionnelle française⁹⁴⁰, la Professeure Fiorentino relève l'émergence de « nouveaux arguments » qui montrent un « ferme soutien idéologique » à la création d'un Sénat durant le processus d'élaboration des lois constitutionnelles de 1875⁹⁴¹. Parmi ces arguments partagés par les orléanistes et les républicains modérés (en somme par les libéraux), la Professeure montre que le Sénat est perçu comme offrant des « avantages institutionnels »⁹⁴². Il permet ainsi la « pondération du suffrage universel »⁹⁴³ et l'affermissement de l'institution présidentielle⁹⁴⁴. De plus l'organe apparaît comme « justifié par l'histoire constitutionnelle » et ses échecs⁹⁴⁵.

Dès les premiers débats sur l'organisation provisoire des pouvoirs publics, la création d'une seconde chambre est en effet présentée par de nombreux députés comme un impératif dans la construction d'un ordre constitutionnel viable⁹⁴⁶. S'il faut attendre le mois de janvier 1873 pour

⁹³⁸ *Ibid.* p.392.

⁹³⁹ *Ibid.* p.395.

⁹⁴⁰ « Si l'un comme l'autre se justifiaient à une période, pris isolément, ils se révélèrent impuissant à maintenir une seconde chambre française. En 1870, avaient-ils plus de chance d'être convaincants ? *A priori* non, puisque la noblesse n'a plus de réelle assise sociale ou politique et que les longs développements sur la nécessité de pondérer l'action législative, en 1848, avaient prouvé le maigre enthousiasme qu'ils étaient capables de soulever » (*ibid.*).

⁹⁴¹ *Ibid.* Le Sénat ne peut donc être réduit à « un simple outil de marchandage. Il est bien plus que cela. Si la chambre haute n'avait été qu'une arme de négociation entre les mains de partis adverses, il y fort à parier qu'elle n'aurait jamais vu le jour et se serait évanouie dans les méandres des débats oratoires » (*ibid.*).

⁹⁴² *Ibid.* p.396.

⁹⁴³ *Ibid.* p.397-399.

⁹⁴⁴ *Ibid.* p.399-401.

⁹⁴⁵ *Ibid.* p.401-404.

⁹⁴⁶ Des écrits de différentes tendances relayent ce point de vue, quoiqu'ils puissent proposer des modalités d'organisation de la seconde chambre très variables. Parmi ceux des membres de l'Assemblée de 1871, il est possible de mentionner en particulier le « classique » de Laboulaye (*Questions constitutionnelles, op. cit.*, p.315, 326 et 333 et suiv.) et un article de Vacherot (VACHEROT Étienne, « La situation politique et les lois constitutionnelles », *Revue des deux mondes*, 1^{er} et 15 décembre 1874, p.574-604 et p.755-783) pour le Centre gauche, celui de Savary (*Le gouvernement constitutionnel, op. cit.*, p.143-174) pour le Centre droit. Moins enthousiaste, Barni, pour la Gauche républicaine considère toutefois une seconde chambre comme envisageable, tant qu'elle ne possède pas une origine aristocratique (BARNI Jules, *Manuel républicain*, Paris, Librairie Germer Baillière, 1872, p.41). Même au sein de l'Union républicaine, certains députés soutiennent ouvertement la création d'un Sénat : dans une brochure de 1871, le député George se prononce ainsi en faveur d'une seconde chambre de 100 membres placée entre l'Assemblée élue et le pouvoir exécutif, nommée pour 1/3 par la chambre basse, pour 1/3 par l'exécutif, pour 1/6 par la magistrature et le professeurs de droits (car elle serait notamment en charge d'être la gardienne de la constitution) et pour 1/6 par l'Institut, les corps savants, les facultés et les ambassadeurs (GEORGE Émile, *Projet de Constitution républicaine*, Épinal, Imprimerie Busy Frères, 1871, p.11-19). Hors de l'Assemblée, outre de très nombreuses brochures qui appellent à la création d'une chambre haute, quelques auteurs inspirent plus directement les constituants comme le montre le premier rapport sur le Sénat de la commission des Trente qui renvoie à Prévost-Paradol (*La France nouvelle, op. cit.*), Victor de Broglie (*Vues..., op. cit.*), Molinari (*La République tempérée, op. cit.*), à l'*Essai sur les formes du Gouvernement* de Laveleye (Paris, Librairie Germer Baillière, 1872) ou encore aux *Projets constitutionnels* de Michon (malgré les recherches, il a été impossible de consulter

qu'une première proposition détaillée relative à la création d'un Sénat ne soit officiellement déposée devant l'Assemblée⁹⁴⁷, puis le mois de juillet 1874 pour que la commission des Trente ne se penche pleinement sur la question⁹⁴⁸, les discussions sur la loi Rivet en août 1871 ainsi que ceux sur la loi de Broglie entre décembre 1872 et mars 1873 montrent que l'institution d'un Sénat est déjà perçue comme une nécessité. Ainsi, devant la commission chargée d'examiner la proposition Rivet, le député Beulé⁹⁴⁹ insiste déjà pour qu'une seconde chambre soit créée : préoccupé par les conflits entre les pouvoirs publics (contextuellement entre Thiers et l'Assemblée de 1871), il appelle à sa mise en place rapide, indépendamment même de la rédaction d'une constitution « définitive »⁹⁵⁰. Le lendemain, Beulé revient à la charge et lit un projet d'organisation d'une seconde chambre qui oblige le président de la commission à lui répondre que c'est « presque une constitution » qui entrainerait alors trop loin les commissaires⁹⁵¹.

Devant la *Commission relative aux attributions des pouvoirs publics et aux conditions de la Responsabilité Ministérielle* nommée en décembre 1872, la question de la création d'un Sénat montre son caractère central. Tout d'abord, le député du Centre gauche Marcel Barthe dépose une proposition d'organisation provisoire qui comprend notamment une proto-seconde chambre consistant en réalité dans la division de l'Assemblée de 1871 en deux sections⁹⁵². L'une d'elle, qualifiée de « Section de contrôle » et comptant deux cents membres (les députés y siègeraient par périodes de trois mois à tour de rôle) aurait pour rôle de procéder à une nouvelle délibération des « décisions » adoptées par l'Assemblée, cette dernière devant les revoter pour qu'elles deviennent des lois si la Section de contrôle ne les a pas acceptées à l'identique⁹⁵³. Quoique mettant en place un bicaméralisme inégalitaire et intrinsèquement provisoire, la proposition retient l'attention des autres

cette source ni même d'en retrouver une quelconque trace, comme un résumé de son contenu ou une date de publication, soit parce que le titre ou l'auteur ne sont pas correctement renseignés dans le rapport, soit parce que l'écrit n'a été conservé ou référencé par aucune bibliothèque) (*JO* du 24 décembre 1874, Annexe n°2680, p.8554).

⁹⁴⁷ Le 8 janvier 1873 par le député du Centre gauche Cézanne (*JO* du 9 janvier 1873, p.133). Voir **Annexe VI. 1.**

⁹⁴⁸ À compter de sa 67^e séance, le 21 juillet 1874 (C II 612-614). Il faut toutefois noter qu'une sous-commission préparatoire avait été nommée par les Trente dès leurs premières réunions (2^e et 3^e séances, 10 et 12 décembre 1873, C II 611). Cette sous-commission, chargée de travailler sur « *l'organisation des pouvoirs publics* » en général, se penche largement sur la question du Sénat et prépare un projet qui sert de base aux discussions des Trente. Elle se réunit à douze reprises entre le 16 décembre 1873 et le 21 juillet 1874. Ses PV, plus sommaires que ceux de la commission, sont conservés en annexe à ceux de cette dernière (C II 612-614).

⁹⁴⁹ Membre du Centre droit, Beulé est un éphémère ministre de l'intérieur du Gouvernement de l'Ordre moral entre le 25 mai 1873 et 26 novembre 1873. Il décède le 4 avril 1874 à l'âge de 47 ans (se suicide selon le *Robert et Cougny*, I p.310).

⁹⁵⁰ Séance du 21 août 1871 (C 3136). Le commissaire se demande si l'on ne devrait pas imiter l'Angleterre qui « n'a pas de constitution mais des lois pour les circonstances ». Alors que les députés échangent ensuite sur le préambule de la proposition Rivet, Beulé reprend la parole pour insister sur la seconde chambre, ce qui conduit le président de la commission (le légitimiste Benoist d'Azy) à répondre discuter cette institution n'est pas opportun (*ibid.*).

⁹⁵¹ Séance du 22 août 1871 (C 3136). Les PV très sommaires de cette commission ne révèlent malheureusement pas davantage la substance de l'exposé de Beulé, sa proposition ne se trouvant pas non plus dans les amendements annexés au registre.

⁹⁵² Séance du 13 décembre 1872 (C II 607). Voir **Annexe IV. 14.**

⁹⁵³ Articles 4 à 9 de sa proposition (*ibid.*).

commissaires qui acceptent de créer une sous-commission pour l'examiner spécialement⁹⁵⁴. Du reste, Thiers, auditionné par la commission quelques jours plus tard, affirme que la proposition Barthe « mérite d'être examinée » même s'il indique qu'il y effectuerait certaines modifications⁹⁵⁵. « Je me suis demandé s'il ne serait pas possible d'extraire au sein de cette Assemblée les éléments conservateurs qu'elle contient assurément pour en faire un pouvoir distinct » ajoute dans le même sens le Président de la République⁹⁵⁶. De manière plus générale, cette audition de Thiers par la commission est l'occasion pour lui de souligner que « la chose importante c'est de créer deux assemblées »⁹⁵⁷. D'autres interventions soulignent encore la nécessité de créer une seconde chambre, comme celle du député du Centre gauche Ricard suivie de celle du duc de Broglie pour le Centre droit, lequel affirme que deux Chambres sont « la condition essentielle d'un gouvernement régulier » et « un axiome, une vérité première de politique Constitutionnelle »⁹⁵⁸.

Cette reconnaissance de la nécessité institutionnelle du bicaméralisme se formalise à l'article 5 de la loi du 13 mars 1873 qui indique que « l'Assemblée ne se séparera pas avant d'avoir statué : [...] Sur la création et les attributions d'une seconde chambre ne devant entrer en fonction qu'après la séparation de l'Assemblée actuelle »⁹⁵⁹. Débattu pendant pas moins de quatre séances devant l'hémicycle⁹⁶⁰, les difficultés pour aboutir à son adoption (finalement assez confortable par 380 voix contre 226) le 12 mars 1873 pourraient laisser penser que la création d'une seconde chambre ne fait guère consensus. En réalité, il apparaît que presque tous les députés qui expriment des réserves

⁹⁵⁴ Sur proposition du député du Centre droit de Larcy, qui est acceptée par 21 voix (séance du 13 décembre 1872, C II 607). Lors d'une séance ultérieure, Barthe défend sa proposition en soulignant la nécessité de placer un « pouvoir modérateur » entre une Assemblée unique et un Président de la République nommé par elle et responsable devant elle. Il indique que son texte permet une réduction du nombre de députés, ce qui est bénéfique pour des raisons pratiques (bien entendre !) et surtout théoriques (une « Assemblée très nombreuse est trop accessible aux emportements » et le « public, qui ne se rend pas toujours compte des difficultés qui naissent de toute discussion dans une Assemblée politique, en est fâcheusement impressionné, et le Gouvernement représentatif, qui est la garantie de toutes nos libertés publiques, pourrait être sérieusement compromis si cet état des choses se prolongeait longtemps. Ce qui a eu lieu, pour ne pas remonter plus haut, en 1848 et 1850 : le tumulte produit dans les délibérations de ces Assemblées a contribué à l'avènement de la dictature ») (séance du 18 décembre 1873, C II 607).

⁹⁵⁵ Séance du 16 décembre 1873 (C II 607).

⁹⁵⁶ *Ibid.*

⁹⁵⁷ *Ibid.* Il ajoute que « [l']institution d'une seconde Chambre ne peut déplaire qu'à ceux qui ne veulent pas laisser vivre la République. Or il faut prendre le parti de la renverser ou de lui donner les organes nécessaires à la vie. » Il reconnaît toutefois qu'« [u]ne fois le principe admis, il y aura beaucoup à discuter sur l'origine, et sur la manière dont la Seconde Chambre devra émaner de la Souveraineté Nationale. Il y a aussi la question des attributions qui sera à régler, mais rien de tout cela n'est très difficile. [...] Lorsque vous aurez créé deux Chambres [...] quelles que soient les attributions que vous leur donniez, l'une poussera et l'autre retiendra » (*ibid.*).

⁹⁵⁸ Séance du 18 décembre 1872 (C II 607). L'exposé des motifs de la première proposition portant sur l'organisation d'un Sénat, déposée par le membre du Centre gauche Cézanne va dans le même sens : selon lui, la nécessité d'une seconde chambre est démontrée par « notre histoire » et par « l'exemple des nations les plus civilisées », qu'elles soient des monarchies ou des républiques, le député dénombrant « plus de soixante constitutions » où ce principe serait en vigueur alors qu'à l'inverse il n'y aurait « peut-être aucun exemple d'une assemblée unique en possession de tous les pouvoirs législatifs » (*JO* du 16 janvier 1873, Annexe n°1527, p.307).

⁹⁵⁹ **Annexe II. 3.**

⁹⁶⁰ Les séances du 8, 10, 11 et 12 mars 1873.

sur cette disposition – en séance ou précédemment devant la commission – ne condamnent nullement le principe d’une chambre haute : certains regrettent (non sans raisons…) le caractère purement « platonique » d’un tel engagement⁹⁶¹, d’autres que l’unité du pouvoir constituant puisse potentiellement être remise en cause par une seconde chambre « anticipée »⁹⁶² quand d’autres encore craignent que l’article n’installe de façon définitive la République⁹⁶³ ou au contraire n’éloigne d’elle⁹⁶⁴. Seul le radical Naquet prend ouvertement parti devant l’Assemblée contre toute création d’un Sénat⁹⁶⁵, comme Albert Grévy, membre de la Gauche républicaine, avait été le seul à déclarer ne pas souhaiter une seconde chambre en commission⁹⁶⁶. Au total, le rapport du duc de Broglie sur la proposition de loi alors en discussion résume bien les problèmes posés par la création d’un Sénat : le chef du Centre droit note que toutes les propositions transmises à la commission demandent « la division de la représentation nationale en deux branches et la création d’une seconde Chambre » mais, en parallèle, que personne n’est selon lui d’accord « ni sur le mode de composition, ni sur les attributions », ni même sur le moment de la création de l’institution⁹⁶⁷.

⁹⁶¹ C’est le cas du monarchiste Ernoul devant la commission, qui « ne voit pas pourquoi on ferait en quelque sorte, dans la loi qu’on prépare, une déclaration platonique de ce principe. Il n’est pas dans l’usage qu’une Assemblée annonce à l’avance ce qu’elle fera ». Il propose en conséquence un amendement « non sur le principe abstrait, mais sur la formation d’une Commission chargée de proposer un projet de loi relatif à une Seconde Chambre » qui n’est pas adopté (2^e séance du 27 janvier 1873, C II 608). Lors de la même séance, Bertauld (Centre gauche) pense que la commission devrait ne pas seulement poser le principe d’un Sénat mais « l’instituer » et « régler dès maintenant ses conditions d’existence », quand Arago (Gauche républicaine) « sans avoir de parti pris systématique [sur la mise en place d’un Sénat], croit imprudent de l’affirmer quand on est si peu d’accord sur l’application. […] Si on se borne à une satisfaction nominale, on aura fait une œuvre morte » (*ibid.*), mettant ainsi en garde contre la proclamation d’un principe sans contenu.

⁹⁶² Bertauld, en tant que juriste, dit être embarrassé de devoir « organiser les bases de deux assemblées […] qui constitueront. Jusqu’ici, dans l’opinion des publicistes, le pouvoir constituant semblait supposer l’unité d’un parlement » (séance du 3 mars 1873, JO du 4 mars 1873 p.1511). L’ultra légitimiste Belcastel formule une mise en garde semblable : « Quand il y aura deux Chambres, où sera le pouvoir constituant ? Vous savez bien que c’est un axiome politique que le pouvoir constituant suppose l’unité de représentation. (Marques d’adhésion sur divers bancs.) » (séance du 10 mars 1873, JO du 11 mars 1873 p.1677).

⁹⁶³ L’ultra légitimiste Boyer craint que le projet n’organise la République sans la proclamer, voyant « un épuisement anticipé du pouvoir constituant » dans l’article en question (séance du 27 février 1873, JO du 1^{er} mars 1873 p.1411). Il pense à propos de la seconde Chambre qu’« aucune loi n’est possible avant le choix de la forme du gouvernement » (*ibid.* p.1413). Dans le même sens, le député du Centre droit Giraud demande la suppression de l’article prévoyant notamment la création d’un Sénat, qui peut facilement être détaché des autres et dont la rédaction en « dit trop ou pas assez » (séance du 11 mars 1873, JO du 12 mars 1873 p.1703). Selon lui la situation de la France ne permet pas de constituer et « voter l’article 5, c’est constituer ; constituer, c’est faire un pas déguisé vers la République ; aller vers la République, c’est revenir au pouvoir personnel » (*ibid.*).

⁹⁶⁴ En témoigne l’intervention de Louis Blanc pour combattre l’article, expliquant qu’il ne veut ni de la révision de la loi électorale ni d’une seconde chambre qui éloigneraient de la République (*ibid.* p.1706). L’orateur propose un contrôle de constitutionnalité des lois par un organe judiciaire plutôt qu’une seconde chambre (*ibid.* p.1707). Enfin, s’il se dit d’accord avec Laboulaye pour considérer qu’une seconde chambre est compatible avec la République, il souligne qu’« une République n’est pas compatible avec une seconde Chambre instituée en vue de la monarchie » (*ibid.* p.1708).

⁹⁶⁵ Séance du 13 mars 1873 (JO du 14 mars 1873 p.1757).

⁹⁶⁶ 2^e séance du 27 janvier 1873 (C II 608).

⁹⁶⁷ Séance du 21 février 1873 (JO du 22 février 1873 p.1288). Concernant les attributions du Sénat, de Broglie se trompe : le consensus sera réel au regard des différents projets et propositions, sauf concernant la ratification des traités et surtout l’avis sur le droit de dissolution présidentiel (*cf. infra*).

Cette absence de consensus sur les attributions (ce qui est en réalité assez discutable) mais surtout sur la composition de la seconde chambre se reflète à la fois dans les propositions, les projets ou les amendements déposés en la matière mais aussi dans les délibérations de la commission des Trente à l'œuvre à compter de décembre 1873 et, de façon paroxysmique, lors de l'examen devant l'hémicycle de ce qui deviendra la loi constitutionnelle du 24 février 1875. La première proposition complète est celle susmentionnée du député du Centre gauche Cézanne, déposée le 8 janvier 1873⁹⁶⁸. Suivront le projet Eymard-Duvernay (Gauche républicaine) du 5 février 1873⁹⁶⁹, l'amendement du comte de Douhet (légitimiste) du 8 mars 1873, la proposition de l'atypique Pradié⁹⁷⁰ du 4 avril 1873 (redéposée avec des modifications substantielles le 15 novembre 1873)⁹⁷¹, le projet Thiers/Dufaure du 19 mai 1873⁹⁷², la proposition du comte de Chambrun (Centre droit) du 25 juillet 1873⁹⁷³, le projet du duc de Broglie du 15 mai 1874⁹⁷⁴, le projet de la commission des Trente déposé le 3 août 1874 (et complété en décembre 1874)⁹⁷⁵, le contre-projet de Douhet du 11 février 1875⁹⁷⁶, les propositions de Vautrain (Centre gauche) et Waddington (Centre gauche) du 12 février 1875⁹⁷⁷, la proposition Clapier (Centre droit) du 15 février 1875⁹⁷⁸, le contre-projet Wallon examiné par les Trente le 19 février 1875⁹⁷⁹ et le nouveau projet des Trente déposé le 22 février 1875⁹⁸⁰. Outre ces textes qui déterminent de manière plus ou moins exhaustive la composition et les attributions du Sénat (certains d'entre eux le faisant dans des propositions d'organisation complète comme ceux de Thiers/Dufaure ou Chambrun), de nombreux amendements portant sur des points spécifiques sont examinés par la commission et par l'Assemblée. Le plus connu d'entre eux demeure l'amendement du républicain Duprat adopté le 11 février 1875 qui prévoit l'élection du Sénat au suffrage universel direct, ce qui entraîne ensuite le rejet du texte dans son ensemble et fait craindre un échec du travail constituant⁹⁸¹. La loi constitutionnelle finalement adoptée le 24

⁹⁶⁸ **Annexe VI. 1.**

⁹⁶⁹ **Annexe V. 6.**

⁹⁷⁰ Élu comme républicain modéré en 1848, avant tout démocrate et fervent catholique, Pradié rejoint le camp de la monarchie en 1871. S'il accepte de voter le Septennat, il ne se rallie pas aux lois constitutionnelles (*Robert et Cougny*, V, p.39-40). Damien Gros le liste parmi les membres du Centre droit (*op. cit.*, p.479).

⁹⁷¹ **Annexe VI. 2.** Devant la sous-commission chargée de préparer le projet de discussion des Trente, il avait indiqué retirer son premier texte du 3 avril 1873 « trop compliqué » pour tenter de se rapprocher des positions du duc de Broglie, qui n'avait cependant pas encore déposé son projet (9^e séance, 13 juillet 1874, C II 612-614).

⁹⁷² **Annexe V. 7.**

⁹⁷³ **Annexe V. 8.**

⁹⁷⁴ **Annexe VI. 3.**

⁹⁷⁵ **Annexe VI. 5.**

⁹⁷⁶ **Annexe VI. 6.**

⁹⁷⁷ **Annexe VI. 8. et VI. 9.**

⁹⁷⁸ **Annexe VI. 10.**

⁹⁷⁹ La loi du 25 février 1875 est issue de ce texte. La commission avait pourtant repoussé les principaux éléments de transaction qu'il contenait (95^e séance, C II 612-614).

⁹⁸⁰ **Annexe VI. 11.**

⁹⁸¹ La séance de la commission des Trente qui suit l'adoption de l'amendement montre le mécontentement de nombreux monarchistes, comme Delsol qui va jusqu'à demander la suppression du Sénat (« La conséquence logique de l'amendement adopté hier est que le Sénat ne sera qu'une doublure, qu'il ne faut par conséquent pas de Sénat »), ou

février 1875 (après une seule lecture du fait de l'utilisation de la procédure d'urgence !) peut alors être considérée comme une transaction entre les différents systèmes proposés, une transaction qui porte en fait presque uniquement sur la composition et le mode de nomination de la chambre haute, son existence n'ayant pour sa part plus été discutée (et ses attributions à peine davantage). Comme le souligne le premier rapport d'Antonin Lefèvre-Pontalis au nom de la commission des Trente, la « création d'un Sénat était, en quelque sorte, hors de cause : c'est l'organisation d'un Sénat qu'il importait d'examiner »⁹⁸², cette question étant « de tous les problèmes constitutionnels, le plus difficile à résoudre »⁹⁸³.

2) *Le cœur des négociations : l'organisation du Sénat*

Les différents projets et propositions précités envisagent donc des secondes chambres composées de manières très diverses, quoique le nombre de ses membres soit souvent proche de 300⁹⁸⁴, chiffre finalement retenu par la loi du 24 février 1875, que son renouvellement s'effectue généralement par fractions⁹⁸⁵ et que le mandat des sénateurs soit presque systématiquement long⁹⁸⁶ (pour les non inamovibles), le texte définitif prévoyant un mandat de neuf ans et un renouvellement par tiers. L'analyse des débats montre que trois principaux points sont âprement discutés par les constituants relativement à la composition de la chambre haute, le tout étant en lien avec la fonction de pondération du suffrage universel que les libéraux conservateurs entendent attribuer au Sénat : d'une part la présence de membres nommés (A) ; d'autre part la définition des électeurs, liée au mode de scrutin retenu (B) ; enfin les conditions relatives aux éligibles (C). Les vives controverses

comme Lacombe et Tallon qui réclament que la commission n'intervienne plus dans les débats (90^e séance, 12 février 1875, C II 612-614).

⁹⁸² *JO* du 21 décembre 1874, Annexe n°2680, p.8489.

⁹⁸³ *Ibid.* p.8491.

⁹⁸⁴ 306 dans la proposition Cézanne (Art. 2) ; 265 dans le projet Thiers/Dufaure (Art. 2) ; le 28 mars 1874 devant les Trente, de Broglie indique 250 à 300, son projet ne retenant en revanche pas de chiffre précis (44^e séance, C II 612-614) ; environ 370 pour Pradié (le seul qui envisage un nombre égal de députés et de sénateurs) ; 300 maximum dans le premier projet des Trente (Art. 1^{er}) qui suit les préconisations de la sous-commission (67^e séance, 21 juillet 1874, C II 612-614) ; 260 dans la proposition Clapier (Art. 1^{er}) ; 300 dans le deuxième projet des Trente (Art. 1^{er}). Les propositions de Chambrun (Art. 12) et de Douhet (Art. 2) envisagent en revanche un nombre illimité ; la proposition de constitution Eymard-Duvernay en retient 150.

⁹⁸⁵ Par moitié dans la proposition Eymard-Duvernay et dans celle de Cézanne (Art.4) ce qui est aussi demandé par Ventavon et Chesnelong devant la commission (74^e séance, 31 juillet 1874, C II 612-614) ; par tiers dans les deux projets des Trente (Art.10 et art. 5), ce qui avait été retenu par la sous-commission, et dans les propositions Vautrain et Waddington ; par cinquièmes dans le projet Thiers/Dufaure (Art.3) et la proposition Clapier (Art.3). Le projet de Broglie ne l'envisage en revanche pas.

⁹⁸⁶ 5 ans pour Clapier (Art. 3) ; 6 ans pour Cézanne (Art. 4) ; 7 ans pour de Broglie (Art. 15) et de Douhet (Art. 2) ; 8 ans pour Chesnelong (74^e séance, 31 juillet 1874, C II 612-614) ; 9 ans dans les deux projets des Trente (Art. 10 et Art. 5, ce qui avait été demandé par la sous-commission) et les propositions Waddington et Vautrain ; 10 ans dans le projet Thiers/Dufaure et pour Ventavon (74^e séance, 31 juillet 1874, C II 612-614). Il convient de noter que les conservateurs envisagent une large part de sénateurs inamovibles, parfois la totalité d'entre eux (proposition Chambrun).

sur ces trois éléments ont alors contribué à faire passer au second plan les questions sur les attributions du Sénat. Il semble en effet qu'aux yeux des constituants, le rôle et le poids politique de la seconde chambre, en particulier face à la chambre basse et comme soutien à l'exécutif, dépend bien plus de la manière dont elle se compose que des pouvoirs que la loi fondamentale pourrait lui conférer. En d'autres termes, les fonctions du Sénat sont davantage déterminées par l'origine de ses membres et donc par « l'esprit » qui pourrait l'animer que par des dispositifs juridiques précis relatifs aux dites fonctions. Comme les députés entendent instituer une chambre haute qui ne soit pas qu'un élément de décor du paysage institutionnel⁹⁸⁷, l'enjeu central reste la manière de la composer pour atteindre ce but. Le problème de ses attributions est dès lors rapidement évacué (D).

A- La présence de membres nommés

Les conservateurs et les libéraux insistent beaucoup sur le soutien que la seconde chambre doit apporter au pouvoir exécutif, perçue comme un « pouvoir modérateur » placé entre la chambre issue du suffrage universel et le Président de la République. Partant, de nombreux députés militent dans leurs interventions comme dans leurs propositions pour que le pouvoir exécutif participe, au moins en partie, à la désignation des sénateurs. Ainsi, en mars 1874, de Broglie, alors Vice-président du Conseil, explique devant la commission des Trente qu'en tant qu'intermédiaire entre l'exécutif et la chambre basse, il convient que la chambre haute « tienne de la nature de l'une et de l'autre. C'est la condition que remplit la chambre des pairs d'Angleterre, héréditaire comme le pouvoir exécutif »⁹⁸⁸. À défaut d'un monarque secondé d'une pairie, le duc envisage donc un Président de la République fortifié par la nomination de certains membres du pouvoir législatif. Chez les légitimistes une position analogue est défendue par de Meaux, cette fois lors des débats sur le projet à proprement parler en juillet 1874 : comme le Sénat sert d' « intermédiaire entre le Président et les députés », il doit avoir un « caractère mixte »⁹⁸⁹. « L'essence de l'arbitrage, c'est que les deux parties interviennent dans le choix de l'arbitre » ajoute le commissaire⁹⁹⁰. Lors de cette séance, les Trente en adoptent du reste le principe.

⁹⁸⁷ Dans ce sens, Julien Sausse a pu démontrer que « les attributions du Sénat n'ont pas été bouleversées par le choix de la nature républicaine du régime » (*Écrire la constitution républicaine au XIXe siècle, op. cit.*, p.176).

⁹⁸⁸ 44^e séance, 28 mars 1874 (C II 612-614). Il avait préalablement rappelé que la deuxième chambre « est nécessaire » pour garantir que la séparation « essentielle » entre exécutif et législatif ne dégénère en « duel sans autre issue possible qu'une révolution ou un coup d'état », en s'appuyant sur l'exemple de la Législative de 1792 et de l'Assemblée de 1851.

⁹⁸⁹ 68^e séance, 22 juillet 1874 (C II 612-614).

⁹⁹⁰ *Ibid.* Certains légitimistes rejeteront finalement le Sénat pour cette raison. Le 22 février 1875, le député Depeyre prend en effet la parole pour expliquer que lui et ses amis ne voteront pas le contre-projet Wallon (dont la loi

Concernant le nombre de membre nommés, la plupart des députés qui sont favorables au principe entendent qu'un tiers à la moitié des sénateurs le soient⁹⁹¹ mais certains vont plus loin comme le député du Centre droit Tallon qui réclame à plusieurs reprises devant la commission une nomination purement exécutive⁹⁹². Le légitimiste Chesnelong envisage pour sa part que le Président puisse nommer un nombre « assez considérable » de sénateurs de façon progressive⁹⁹³. Son idée, qui semble fortement inspirée par les fournées de pairs de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, est que le Président dispose d'une marge de manoeuvre pour « faire une majorité » lorsque cela lui semblerait nécessaire⁹⁹⁴. Pour autant, de telles propositions sont accueillies avec beaucoup de réserves, même par d'autres conservateurs. Le modéré Antonin Lefèvre-Pontalis, répondant à Chesnelong, se demande si le désir de ce dernier est « politique », car la volonté de faire du Sénat une citadelle conservatrice lui semble garantie par les catégories dans lesquelles le Président devrait faire son choix. De plus, il ne lui semble pas souhaitable que le Sénat soit « à la merci du pouvoir exécutif »⁹⁹⁵. Quelques séances plus tôt, le légitimiste de Ventavon s'était lui prononcé contre une nomination intégralement présidentielle pour éviter « une assemblée de fonctionnaires »⁹⁹⁶. Finalement repoussée par les Trente, l'hypothèse se voit cependant reformulée devant l'hémicycle lors de la discussion de la loi. Le 22 février 1875, Cottin (républicain conservateur) indique que l'amendement Wallon alors en discussion et qui substitue la nomination faite par l'Assemblée à celle prévue pour le Président ne présente pas les « garanties nécessaires » pour que lui et ses amis ne le votent⁹⁹⁷. Il propose en conséquence un amendement : « Le Sénat se compose de 300 membres. Les sénateurs sont nommés par le Président de la République. Ils sont choisis dans certaines catégories de citoyens désignés par la loi. Ils sont inamovibles », qui n'est toutefois pas pris en considération par l'Assemblée⁹⁹⁸.

Comme dans l'amendement Cottin, la référence à des « catégories » afin d'encadrer le choix présidentiel revient régulièrement dans les débats et dans les propositions. Lors de son audition précitée, de Broglie milite pour que « les membres nommés par le pouvoir exécutif ne soient pas

constitutionnelle du 24 février est largement issue) car il supprime le droit de nomination du Président : « nous ne pouvons pas admettre que le pouvoir exécutif n'ait aucune part dans le choix des arbitres » indique-t-il (*JO* du 23 février 1875, p.1182).

⁹⁹¹ La commission retient le nombre de 150 inamovibles, dont quelques sénateurs de droit (qui n'auront pas l'occasion d'être soumis à l'Assemblée et qui disparaîtront sans explication du second projet des Trente) et la plupart nommés par le Président de la République (73^e séance, 30 juillet 1874, C II 612-614).

⁹⁹² 60^e séance, 3 juillet 1874 et 72^e séance, 29 juillet 1874 (C II 612-614).

⁹⁹³ 73^e séance, 30 juillet 1874 (C II 612-614).

⁹⁹⁴ *Ibid.* Sur la pratique des fournées de pairs entre 1814 et 1848, voir l'analyse du Professeur Laquière qui estime qu'elles constituaient des armes plus à même d'assurer une majorité favorable au pouvoir exécutif que la dissolution (*Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, *op. cit.*, p.386-389).

⁹⁹⁵ 73^e séance, 30 juillet 1874 (C II 612-614).

⁹⁹⁶ 60^e séance, 3 juillet 1874 (C II 612-614).

⁹⁹⁷ Voir son intervention au *JO* du 23 février 1875, p.1382-1383.

⁹⁹⁸ *Ibid.* p.1383.

choisis au hasard » mais dans des catégories déterminées⁹⁹⁹. Son projet de loi déposé le 15 mai 1874 concrétise cette idée, en prévoyant que 150 membres de la chambre haute sont nommés par le pouvoir exécutif parmi une liste de notabilités (magistrats, anciens élus, haut clergé, généraux, hauts fonctionnaires...) ¹⁰⁰⁰. Le premier projet de loi préparé par les Trente reprend cette hypothèse¹⁰⁰¹ et plusieurs séances de la commission des Trente sont d'ailleurs consacrées à – perdues dans ? – l'étude de ces « catégories »¹⁰⁰². Ces dernières s'évanouissent toutefois dès lors qu'une majorité est trouvée pour instituer un Sénat qui ne repose plus sur la nomination de sénateurs par le Président de la République. Il convient également de souligner que l'inamovibilité des membres nommés, qui est systématiquement prévue dans les projets et propositions, ne suscite pas vraiment de critiques (ni de justifications particulières) et est du reste préservée pour les membres désignés par l'Assemblée nationale.

En réalité, c'est bien le principe même de la nomination présidentielle qui ne permet pas de réunir une majorité de députés. De Broglie tente de désamorcer la crainte d'une division au sein d'une chambre qui réunirait à la fois des inamovibles nommés (plus quelques-uns de droit dans son projet) et des élus, en expliquant que « l'expérience » la dément : « dans une assemblée politique, les hommes se divisent bien plus par opinion que par le souvenir de leur origine » affirme le duc¹⁰⁰³. Certains conservateurs ne sont cependant pas de cet avis, en témoigne une séance de la commission début juillet 1874 lors de laquelle Tallon indique trouver la double origine des sénateurs dangereuse, Audren de Kerdel considérant que « même avec la monarchie certains esprits pensent qu'il faut une chambre élective » quand Keller se dit hésitant et qu'il « vaut mieux ne pas examiner cette question »¹⁰⁰⁴. Au Centre gauche, l'argument avancé pour s'opposer à une nomination par le Président est plutôt l'affaiblissement de ce dernier ou du Sénat ainsi composé. Laboulaye, après avoir rappelé que le « Sénat a un double objet : balancer la chambre des représentants et fortifier le pouvoir exécutif », explique en s'appuyant sur l'exemple du Sénat du Second Empire et de la Chambre des pairs de la Restauration et de la Monarchie de Juillet que les sénateurs nommés « ont eu pour résultat de fortifier la chambre des représentants et d'affaiblir le pouvoir »¹⁰⁰⁵. Dufaure indique pour sa part que si le Sénat doit servir « d'arbitre entre le Président et la Chambre des députés », il est nécessaire qu'il bénéficie d'une « grande indépendance », en particulier pour participer à l'élection du Président de la République¹⁰⁰⁶. Laboulaye appuie cette idée en notant

⁹⁹⁹ 44^e séance, 28 mars 1874 (C II 612-614).

¹⁰⁰⁰ Art. 13 et 14 (*Annexe VI. 3*). Son projet prévoit aussi la présence de certains sénateurs de droit (Art. 12).

¹⁰⁰¹ Art. 4 (*Annexe VI. 5*).

¹⁰⁰² Elles sont également discutées concernant les éligibles et les électeurs (*cf. infra*).

¹⁰⁰³ 44^e séance, 28 mars 1874 (C II 612-614).

¹⁰⁰⁴ 60^e séance, 3 juillet 1874 (C II 612-614).

¹⁰⁰⁵ 68^e séance, 22 juillet 1874 (C II 612-614). Il ajoute que le projet des conservateurs constitue un « Sénat privilégié ».

¹⁰⁰⁶ *Ibid.*

qu' « on propose 100 sénateurs nommés par le Président [150 dans le premier projet adopté par la commission] ; ces 100 sénateurs auront peut être une appréciation fort différente de celle qui prévaudra plus tard pour l'élection. Ils formeront une oligarchie sans racine qui tiendrait en échec le Sénat tout entier »¹⁰⁰⁷. Antonin Lefèvre-Pontalis répond alors que l'inamovibilité des membres nommés a justement pour effet de les rendre « aussi indépendants vis-à-vis du pouvoir que les élus »¹⁰⁰⁸ et ajoute, quelque jours plus tard, que la nomination partielle par l'exécutif apporte le « correctif nécessaire d'une élection par le suffrage universel »¹⁰⁰⁹.

Aux réserves de certains conservateurs et aux craintes des membres du Centre gauche vient encore s'ajouter le refus pur et simple des républicains de voir des sénateurs désignés par le pouvoir exécutif. En janvier 1875, lors de la première délibération du projet de la commission devant l'Assemblée, Jules Simon vient exprimer son hostilité au texte rapporté par Lefèvre-Pontalis tout en demandant un passage à la seconde lecture : il affirme, au nom de ses amis, avoir « des objections radicales » sur tous les articles, en particulier les membres nommés par l'exécutif¹⁰¹⁰. Les républicains n'admettent pas la nomination présidentielle et quelques bonapartistes et monarchistes vont – par pure tactique au moins pour les seconds – se joindre à eux pour faire adopter l'amendement Duprat le 11 février 1875. Ce dernier supprime toute forme de nomination, l'ensemble des sénateurs procédant du suffrage universel direct. Le lendemain, le député du Centre gauche Bérenger, dans une tentative de conciliation, propose un amendement, en tant que disposition transitoire, qui donne à l'Assemblée de 1871 le droit de nommer une partie des sénateurs en lieu et place du Président de la République¹⁰¹¹ mais sa proposition est rejetée¹⁰¹². Après que l'Assemblée ait repoussé le passage à la troisième délibération de la loi, l'hypothèse de Bérenger est cependant reprise dans la proposition Waddington qui est renvoyée aux Trente¹⁰¹³. Ces derniers se résignent alors à préparer un nouveau projet et prennent notamment pour base de discussion la proposition Waddington. Lors de l'examen de l'article 1^{er} de celle-ci¹⁰¹⁴, le commissaire du Centre

¹⁰⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁰⁹ 71^e séance, 27 juillet 1874 (C II 612-614).

¹⁰¹⁰ Séance du 25 janvier 1875 (*JO* du 26 janvier 1875, p.671). Montrant l'acceptation du bicaméralisme par les républicains, il explique que refuser le passage à une seconde délibération reviendrait à refuser le principe des deux chambres (*ibid.* p.672).

¹⁰¹¹ « Toutefois, et par exception, pour la première composition du Sénat, le tiers du nombre total des sénateurs sera élu, au scrutin de liste et dans les mêmes conditions d'éligibilité par l'Assemblée nationale » (Séance du 12 février 1875, *JO* du 13 février 1875, p.1174). En compensation, le député redonne au Président de la République la nomination des conseillers d'État (*ibid.* p.1175), ce qui est repris par l'article 4 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.

¹⁰¹² *Ibid.*

¹⁰¹³ Waddington restreint cependant le nombre de sénateurs nommés par l'Assemblée à 45 (Art. 4) mais, comme Bérenger, il ne prévoit plus que ces derniers soient inamovibles. Waddington fait par ailleurs nommer quinze sénateurs par l'Institut (Art. 5) (**Annexe VI. 9**).

¹⁰¹⁴ « Art. 1^{er}. – Le Sénat se compose : 1° De membres élus dans chaque département de la France et de l'Algérie par un corps électoral formé des membres du conseil général et des conseils d'arrondissement ; 2° De membres élus par les colonies ; 3° De membres élus par l'Assemblée nationale ; 4° De membres élus par l'Institut » (*ibid.*).

droit Daru considère qu'il faut entre autres maintenir du premier projet la nomination par le Président¹⁰¹⁵. Semblant cette fois admettre une part de nomination par l'Assemblée, un autre membre du Centre droit, Tallon, demande toutefois que le Chef de l'État puisse toujours nommer un certain nombre de sénateurs¹⁰¹⁶. L'avant-veille, le député du Centre gauche Cézanne avait proposé que la nomination exécutive d'un sénateur se fasse « sur la présentation de trois membres faite par le Sénat » et, à titre transitoire seulement, que le Président puisse nommer les premiers librement¹⁰¹⁷. Son idée est finalement retenue par la commission qui décide de l'adoption d'une nomination présidentielle sur présentation du Sénat par 18 voix contre 6¹⁰¹⁸.

Un tournant dans les débats se produit cependant lors de l'audition par les Trente du Général Chabaud Latour au nom du gouvernement. Le Ministre de l'intérieur explique que des représentants des différents partis ont été reçus à l'Élysée et ont « convenu qu'une entente était possible sur les bases suivantes : corps électoral formé des députés, des conseillers généraux, d'arrondissement, des délégués municipaux. 2 sénateurs par département sauf 5 départements où la population est très élevée. Confier la nomination par l'Assemblée nationale des 70 à 80 sénateurs restant à élire et dont la nomination avait été attribuée par la commission au Pouvoir exécutif. En échange, la nomination des Conseillers d'État serait faite par le Président de la République »¹⁰¹⁹. Le discours du ministre ne permet pas de déterminer ce qui motive juridiquement le choix d'un quart des sénateurs par l'Assemblée. La mesure semble seulement justifiée par des raisons politiques, c'est-à-dire la nécessité de trouver un compromis qui satisfasse les monarchistes modérés et les républicains. L'hypothèse la plus crédible est que les conservateurs prêts à voter les lois constitutionnelles républicaines et qui se défiaient d'un Sénat intégralement élu ont pu considérer, au regard de la composition de l'Assemblée de 1871, qu'une nomination par (et, en pratique, au sein de) cette dernière aurait des effets semblables aux choix potentiels de Mac Mahon sur l'appartenance politique des sénateurs nommés¹⁰²⁰.

La commission, malgré l'annonce de ces tractations officieuses et l'indication par deux commissaires modérés du Centre droit qu'ils soutiennent désormais la transaction négociée à l'Élysée, rejette la substitution de l'Assemblée au Président de la République par 13 voix contre

¹⁰¹⁵ 93^e séance, 17 février 1875 (C II 612-614). Il veut aussi maintenir de l'ancien projet l'élection des sénateurs par des « électeurs spéciaux » (*ibid.*).

¹⁰¹⁶ *Ibid.* Tallon demandait initialement une nomination entièrement présidentielle.

¹⁰¹⁷ 91^e séance, 15 février 1875 (C II 612-614). Il indique que son système « repose non plus sur des catégories, mais sur une délégation du suffrage universel ».

¹⁰¹⁸ 93^e séance, 17 février 1875 (C II 612-614).

¹⁰¹⁹ 94^e séance, 18 février 1875 (C II 612-614). L'amendement précité de Bérenger semblait déjà matérialiser une partie de cet accord.

¹⁰²⁰ Le dispositif ne fonctionna pas comme prévu puisque du fait d'un étrange accord entre certains ultras légitimistes furieux de la « trahison » des orléanistes et l'Union républicaine, les monarchistes modérés sont très peu nombreux à être désignés comme sénateurs par l'Assemblée en décembre 1875.

8¹⁰²¹. Le nouveau projet des Trente porté par le commissaire du Centre droit Antonin Lefèvre-Pontalis confirme donc le fait que le Président nomme 100 sénateurs¹⁰²², la différence avec le premier projet étant qu'il ne les choisit plus dans des catégories préétablies mais sur présentation de candidats par le Sénat lui-même, sauf pour la première nomination qui serait donc effectuée librement¹⁰²³. Ce projet préparé par les Trente ne sert cependant pas de base à la discussion devant l'hémicycle. L'article 1^{er} d'un contre-projet Wallon qui reprend l'accord négocié hors de l'Assemblée est tout d'abord mis en discussion et largement adopté par 461 voix contre 261¹⁰²⁴. Si Lefèvre-Pontalis admet que le texte de Wallon est proche de celui de la commission¹⁰²⁵, certains conservateurs indiquent refuser de le voter car la nomination exécutive disparaît, alors qu'ils auraient accepté celui des Trente¹⁰²⁶. Comme Chabaud Latour devant la commission, Wallon n'explique pas ce qui motive juridiquement le choix d'une nomination par l'Assemblée (puis une fois l'institution en place, par le Sénat lui-même à mesure des vacances). Le député indique avoir été surtout préoccupé, comme Mac Mahon, « de voir voter des lois constitutionnelles »¹⁰²⁷. L'orateur s'en prend alors aux monarchistes intransigeants en se tournant vers la droite de l'hémicycle : « ces lois constitutionnelles, les auriez-vous votées avec nous ? [...] Nous aurions pu voter avec vous, messieurs, un Sénat tel que le propose la commission, mais vous n'auriez plus été avec nous pour voter la constitution des pouvoirs publics »¹⁰²⁸. En conséquence Wallon explique avoir dû proposer « la constitution d'un Sénat qui, si elle ne répond pas absolument à nos vues, a le grand mérite d'assurer, par le sacrifice, non pas de nos principes, mais de certaines préférences, une majorité à ces lois constitutionnelles »¹⁰²⁹. Pour assurer cette majorité (qui est finalement confortable), il convenait donc notamment de supprimer la nomination par le Président demandée par les républicains. Sacrifier les principes eut été de renoncer à un Sénat ou de voir ce dernier entièrement élu au suffrage universel direct.

¹⁰²¹ 95^e séance, 19 février 1875 (C II 612-614). Les deux commissaires en question sont Lambert de Sainte Croix et Paris.

¹⁰²² Art. 1^{er} (**Annexe VI. 11.**).

¹⁰²³ Art. 6 (*ibid.*).

¹⁰²⁴ « Le Sénat se compose de 300 membres ; 225 élus par les départements et les colonies, et 75 élus par l'Assemblée nationale » (séance du 22 février 1875, *JO* du 23 février 1875 p.1381-1384).

¹⁰²⁵ *Ibid.* p.1381.

¹⁰²⁶ De Clercq (Centre droit) lit, au nom de nombreux collègues, une déclaration sur le contre-projet Wallon, qui indique également que les signataires auraient voté pour le projet de la commission : « cet amendement ne contient pas les deux grandes garanties conservatrices qui résulteraient de la nomination d'un certain nombre de sénateurs par le maréchal Président de la République et de l'adjonction des plus imposés aux conseils municipaux pour l'élection des délégués » (*ibid.* p.1382). Dans le même sens, du Breuil de Saint Germain (Centre droit) préfère proposer un amendement qui supprime toute nomination de sénateurs (« Le Sénat se compose de 300 membres élus par les départements et les colonies »), en expliquant ne pas admettre qu'elle puisse être effectuée par une « Assemblée sur le point de mourir ». L'amendement n'est cependant pas pris en considération (*ibid.* p.1384).

¹⁰²⁷ *Ibid.* p.1382.

¹⁰²⁸ *Ibid.*

¹⁰²⁹ *Ibid.*

Une dernière tentative pour redonner une part d'influence au Président de la République dans la nomination des sénateurs peut être trouvée le 23 février 1875 lors de la discussion de l'article 5 du contre-projet Wallon qui prévoit que « Les sénateurs nommés par l'Assemblée sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue des suffrages ». Le député du Centre droit Delpit propose alors d'ajouter que le choix de l'Assemblée s'effectue « sur une liste double de candidats présentés par M. le Président de la République »¹⁰³⁰. Delpit explique être un adversaire du contre-projet Wallon mais estime avoir « le droit et le devoir de travailler à améliorer cette loi, dans la mesure de mes forces, puisque je dois lui obéir »¹⁰³¹. Pour justifier son amendement, il invoque les difficultés à élire les membres de la commission des Trente en décembre 1873¹⁰³². Par ailleurs, il regrette et rejette les accords de couloir qui ne permettent aucunes modifications ou améliorations des textes en délibération, ce qui compromet selon lui « l'existence même du régime parlementaire »¹⁰³³. Le lendemain, les Trente choisissent malgré tout de repousser l'amendement Delpit après quelques débats montrant qu'ils sont peu convaincus et relativement résignés¹⁰³⁴. En séance plénière, Lefèvre-Pontalis relaye cette décision sans l'expliquer et l'Assemblée rejette l'amendement (par 361 voix contre 211) sans davantage de discussions¹⁰³⁵.

Au total, la présence dans la loi du 24 février 1875 d'un quart de sénateurs inamovibles nommés par l'Assemblée nationale, puis par le Sénat lui-même, ne semble obéir à aucune autre logique que celle du compromis contextuel (tout comme la « compensation » accordée au Président sur la nomination des conseillers d'État). Autant la volonté des conservateurs de conférer au pouvoir exécutif la nomination d'une partie des membres de la seconde chambre repose sur une argumentation institutionnelle, comme du reste celle des républicains qui refusent toute présence de membres nommés, autant le choix finalement retenu n'est pas justifié juridiquement dans les débats. La suppression des sénateurs inamovibles ainsi nommés est au demeurant très rapide, confirmant par-là que ce dispositif ne fait pas réellement partie de l'ordre constitutionnel de la III^e

¹⁰³⁰ JO du 24 février 1875, p.1411. Le même jour, le bonapartiste Raoul Duval propose une disposition additionnelle à l'article 1^{er} voté la veille qui, sans augmenter *stricto sensu* les prérogatives du Président, limite au moins celles de l'Assemblée : « Ces derniers [les sénateurs nommés par l'Assemblée] ne peuvent être pris parmi les membres de l'Assemblée nationale » (*ibid.* p.1404). L'amendement n'est toutefois pas pris en considération (*ibid.*). Il convient de noter une précédente tentative infructueuse pour interdire la nomination des membres de l'Assemblée de 1871 comme sénateurs, du député de la Gauche républicaine Margaine (**Annexe VI. 4**).

¹⁰³¹ JO du 24 février 1875, p.1404.

¹⁰³² *Ibid.* Non sans raisons, dix tours de scrutin répartis sur huit séances avaient en effet été nécessaires.

¹⁰³³ *Ibid.*

¹⁰³⁴ 98^e séance, 24 février 1875 (C II 612-614). Pour le Centre gauche, Laboulaye et Dufaure s'inquiètent du fait que la disposition puisse favoriser les conflits entre les pouvoirs, quand Tallon pour le Centre droit et de Meaux pour la droite maintiennent que leur souhait est de voir la loi constitutionnelle déterminer les catégories dans lesquelles le Président effectue ses choix (sachant que l'Assemblée avait pourtant déjà adopté la veille le principe d'une nomination par elle-même...).

¹⁰³⁵ JO du 25 février 1875, p.1436.

République quand bien même il a pu se trouver dans les lois constitutionnelles de 1875¹⁰³⁶. Cet étrange accord sur la présence de sénateurs nommés par l'Assemblée ne change que les apparences : au fond, le Sénat d'une République ne peut avoir une autre origine que l'élection, fût-elle très différente dans ses modalités de celle qui désigne la Chambre des députés. À ce titre, la détermination des électeurs appelés à choisir les sénateurs est également un enjeu majeur du processus d'écriture constitutionnelle.

B- La définition des électeurs

L'article 4 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 confie l'élection de sénateurs à un corps électoral composé, dans chaque département (ou colonie), « 1° des députés ; 2° des conseillers généraux ; 3° des conseillers d'arrondissement ; 4° des délégués élus, un par chaque conseil municipal, parmi les électeurs de la commune ». Les trois premiers points de l'énumération désignent des élus du suffrage universel¹⁰³⁷, le dernier vise des représentants spécialement désignés par des élus du suffrage universel¹⁰³⁸. Les trois quarts des sénateurs sont donc élus au suffrage universel indirect. Pour être précis et nuancer cette affirmation, il faut toutefois noter qu'en raison de la loi du 20 janvier 1874 sur les maires, le conseil municipal peut être dirigé par des individus qui n'auraient pas été élus lors des élections municipales mais désignés par l'exécutif¹⁰³⁹, lesquels n'étant *a priori* pas exclus du scrutin sénatorial¹⁰⁴⁰. À première vue, la composition de la liste des électeurs sénatoriaux peut sembler simple puisqu'elle regroupe l'ensemble des élus du suffrage universel direct de l'époque tout en tentant de limiter le poids prépondérant des conseillers municipaux. En réalité, la délimitation du corps électoral amené à désigner les membres du Sénat fait l'objet de discussions approfondies.

¹⁰³⁶ Concernant le Sénat, la révision du 14 août 1884 procède à la déconstitutionnalisation des articles 1 à 7 de la loi du 24 février 1875. La présence de sénateurs nommés et inamovibles est supprimée par la loi organique du 10 décembre 1884.

¹⁰³⁷ Les députés en vertu de l'article 1^{er} de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, les conseillers généraux en vertu de l'article 5 de la loi du 10 août 1871, les conseillers d'arrondissement en vertu des dispositions de la loi du 22 juin 1833 modifiée par la loi du 10 août 1871 (voir la loi du 10 août au *BL*, XIIe série, Tome troisième, n°61, p.93-111).

¹⁰³⁸ Les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel direct en vertu de l'article 4 de la loi du 14 avril 1871 relative aux élections municipales et de l'article 5 de la loi du 7 juillet 1874 relative à l'électorat municipal.

¹⁰³⁹ L'article 1^{er} de la loi indique que « les maires et les adjoints seront nommés par le Président de la République dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton ; dans les autres communes, ils seront nommés par le préfet », l'article 2 précisant qu'« ils seront pris, soit dans le conseil municipal, soit en dehors » (*JO* du 22 janvier 1874, p.625).

¹⁰⁴⁰ La loi organique du 2 août 1875 sur l'élection des sénateurs prévoit finalement que les maires nommés ne peuvent prendre part au scrutin (Art. 2 al. 1^{er} : « Chaque conseil municipal élit un délégué. L'élection se fait sans débat, au scrutin secret, à la majorité absolue des suffrages. [...] Si le maire ne fait pas partie du conseil municipal, il présidera mais ne prendra pas part au vote »).

Il apparaît tout d'abord immédiatement que les membres élus du Sénat ne le seront pas au suffrage universel direct. La revendication républicaine, que beaucoup de membres du Centre gauche rejettent, ne peut pas réunir de majorité au sein de l'Assemblée de 1871. Si le projet Thiers/Dufaure du 19 mai 1873 le prévoit¹⁰⁴¹, ce dernier, pour être acceptable par les conservateurs, restreint très largement le choix des électeurs en encadrant sévèrement les catégories d'éligibles, ce que les républicains radicaux ne peuvent admettre (*cf. infra*). De surcroît, ce texte reste lettre morte en raison de la chute de Thiers le 24 mai 1873. Si l'amendement Duprat, qui confie l'élection du Sénat au suffrage universel direct¹⁰⁴², est adopté par l'Assemblée le 11 février 1875, c'est en raison du renfort opportuniste des quelques bonapartistes et de monarchistes voulant voir échouer la rédaction des lois constitutionnelles et qui sont sur le fond hostiles au dispositif. Enfin, si la proposition Clapier du 15 février indique que les sénateurs élus (172 sur les 260 qu'il veut instituer) le sont au suffrage universel, la restriction de l'éligibilité au paiement de 2000 Francs de contributions directes¹⁰⁴³ ne suffit pas à convaincre la commission des Trente, laquelle considère que le texte du député du Centre droit ne fait pas suffisamment « contrepoids au nombre » et le repousse¹⁰⁴⁴. La plupart des conservateurs et des libéraux envisageant en effet un Sénat qui contrebalance le suffrage universel direct dont la Chambre des députés est issue. Ils ne peuvent, en conséquence, admettre que ce but puisse être atteint en lui donnant la même origine. La plupart des propositions et des discussions prévoient donc que les sénateurs élus le soient par un « mélange » de *suffrage restreint direct*, ce qui implique de déterminer les catégories de votants et de *suffrage universel indirect*, ce qui implique de déterminer quels peuvent être les électeurs du second degré.

L'étude des catégories d'électeurs envisagées pour élire directement une part du Sénat, basées sur les fonctions, les capacités ou l'imposition, mobilise certaines séances de la commission des Trente¹⁰⁴⁵ et rallonge les exposés des motifs de plusieurs projets¹⁰⁴⁶ mais ne présente aucun intérêt à être présentée en détail. D'une part le dispositif n'est pas présent dans les lois constitutionnelles et d'autre part, si le principe même des catégories d'électeurs peut appeler certaines remarques, leur

¹⁰⁴¹ Art. 4 (**Annexe V. 7**).

¹⁰⁴² « Le Sénat est électif. Il est nommé par les mêmes électeurs que la Chambre des députés » (*JO* du 12 février 1875, p.1151). Le 23 février Raoul Duval dépose un amendement semblable sur le nouveau projet en discussion : « Art. 1^{er}. – Le Sénat se compose de 300 membres. Il est électif en totalité et nommé au suffrage universel et direct » (*JO* du 24 février 1875, p.1779) mais la prise en considération est cette fois refusée.

¹⁰⁴³ Art. 2 (**Annexe VI. 10**).

¹⁰⁴⁴ *JO* du 1^{er} mars 1875, Annexe n°2899, p.1547.

¹⁰⁴⁵ Les 72^e et 73^e séances (29 et 30 juillet 1874) leurs sont partiellement consacrées, de même que la 76^e séance (5 décembre 1874). La sous-commission désignée par les Trente s'était également penchée sur la question : Lefèvre-Pontalis qui résume ses travaux devant la commission indique que les deux tiers des sénateurs sont « élus par les départements » suivant le « collège électoral du duc de Broglie avec de notables adjonctions » (les anciens conseillers généraux, les juges de paix, les titulaires de la légion d'honneur), reconnaissant que c'est un des points « les plus délicats » (67^e séance, 21 juillet 1874, C II 612-614) .

¹⁰⁴⁶ Celui de Broglie et celui de Lefèvre-Pontalis au nom des Trente.

délimitation précise ne change rien au fond. Il convient donc simplement de retenir que les partisans d'un corps électoral sénatorial restreint entendent donner un poids prépondérant aux « lumières », aux « capacités », à « l'expérience politique », aux « services rendus », à « l'illustration acquise » ou encore à « la propriété qui alimente le travail et soutient la richesse », pour reprendre l'énumération du duc de Broglie devant les Trente¹⁰⁴⁷. Il est également possible de noter que les catégories envisagées sont assez semblables à celles au sein desquelles le Président de la République aurait pu avoir à choisir les sénateurs nommés ou à celles qui visent à limiter l'éligibilité. Sans prétendre à l'exhaustivité, les officiers supérieurs, les hauts fonctionnaires, le haut clergé, les membres de l'Institut et les contribuables les plus imposés sont généralement dans ces catégories. Enfin, il est nécessaire de relever que les projets et propositions qui établissent ces catégories restreintes d'électeurs le font systématiquement dans des articles qui énumèrent aussi les élus du suffrage universel amenés à participer à l'élection des sénateurs, induisant de fait une certaine confusion entre suffrage universel indirect et suffrage restreint direct¹⁰⁴⁸.

Parmi les élus du suffrage universel direct amenés à contribuer à l'élection des sénateurs, il ressort de l'analyse des débats que la présence des conseillers généraux est la plus consensuelle. Les conservateurs les proposent presque systématiquement¹⁰⁴⁹ quand les républicains et certains monarchistes cherchent davantage à supprimer les « catégories » de notables qu'à remettre en cause la présence des conseillers généraux dans le corps électoral sénatorial. Ainsi, le premier rapport de la commission fait état d'un amendement Fournier (Centre droit) visant à faire élire les sénateurs par les seuls conseillers généraux qui a été repoussé. Les Trente considèrent que ces – très précisément – « 2922 électeurs », soit « guère vingt-cinq en moyenne » par département, ont certes la « compétence nécessaire » mais forment « une base trop étroite » pour élire seuls un Sénat suffisamment fort¹⁰⁵⁰.

Au cours de ses travaux pour rédiger le premier projet de loi sénatorial, la commission avait également discuté de l'inclusion des conseillers municipaux dans l'élection : Pradié propose leur adjonction, en expliquant qu'ils représentent « les éléments populaires » tout en étant plus conservateurs que les conseils généraux « d'après une statistique »¹⁰⁵¹ (qu'il ne précise pas). Le légitimiste de Meaux s'y oppose alors au nom d'un argument qui sera largement repris par les critiques de l'institution sénatoriale de la III^e République, à savoir la surreprésentation des

¹⁰⁴⁷ 44^e séance, 28 mars 1874 (C II 612-614).

¹⁰⁴⁸ Ce « mélange des genres » peut s'expliquer par l'appréhension capacitaire du droit de suffrage sénatorial qui prédomine chez les conservateurs : un élu du suffrage universel est un « notable », au même titre qu'un évêque, qu'un général ou qu'un riche propriétaire.

¹⁰⁴⁹ En particulier le premier projet de la commission des Trente, au 2^o de son article 5 (*Annexe VI. 5*).

¹⁰⁵⁰ JO du 24 décembre 1874, Annexe n^o2680, p.8554.

¹⁰⁵¹ 68^e séance, 22 juillet 1874 (C II 612-614).

campagnes : selon le commissaire la prépondérance donnée aux « petites municipalités rurales » induira nécessairement une demande de « représentation spéciale pour les villes »¹⁰⁵². Il faut cependant noter que l'argument est alors employé non pour dénoncer le caractère peu démocratique d'un Sénat ainsi composé mais au contraire pour souligner la crainte qu'il puisse ne pas être suffisamment conservateur. Les villes étant, aux yeux des conservateurs, des foyers de radicalisme, il apparaît dangereux pour un monarchiste comme de Meaux de créer les conditions pour qu'une proportionnalité entre la population des communes et leur représentation ne soit ensuite potentiellement revendiquée¹⁰⁵³. Afin de tempérer cette prépondérance des conseillers municipaux tout en maintenant leur influence, le commissaire du Centre droit Paris propose, pour rendre la mesure acceptable, de substituer les « premiers inscrits des Conseils municipaux comme électeurs du Sénat » aux « membres des conseils municipaux » dont il craint le manque de conservatisme mais la commission repousse cette hypothèse par 14 voix contre 6¹⁰⁵⁴. Au final, concernant l'ajout des conseillers municipaux aux conseillers généraux, le premier rapport des Trente souligne que les premiers auraient une « prépondérance numérique qui les rendrait maîtres de l'élection » et, dans l'hypothèse où leur rôle se limiterait à l'élection d'un délégué, la crainte de constater l'apparition en leur sein de « rivalités qui seraient inséparables de cette délégation »¹⁰⁵⁵. De manière générale, les Trente indiquent avoir eu pour but de ne « donner aucune attribution politique à des conseils administratifs », ce qui justifie également l'exclusion des conseillers d'arrondissement du corps électoral¹⁰⁵⁶ (tout en étant complètement contradictoire avec le maintien des conseillers généraux !).

Le second projet de la commission, préparé en réaction à l'adoption de l'amendement Duprat, se rapproche pour sa part beaucoup plus de la loi constitutionnelle du 24 février 1875. Comme le rapport d'Antonin Lefèvre-Pontalis le souligne, les travaux des commissaires se sont notamment appuyés sur la proposition Waddington du 11 février 1875 qui prévoit une élection des sénateurs des départements par les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement¹⁰⁵⁷. Devant les

¹⁰⁵² 71^e séance, 27 juillet 1874 (C II 612-614). Ses autres arguments sont plus « classiques » venant d'un monarchiste : « je veux bien avoir confiance dans l'esprit conservateur des conseils municipaux, mais seront-ils les bons juges de la capacité, de la valeur intellectuelle des candidats ? Je crois enfin que pour faire contrepoids au suffrage universel, il faut autre chose que le suffrage universel ».

¹⁰⁵³ Si le dispositif est finalement retenu, la crainte du commissaire ne se concrétise pas vraiment durant le processus d'écriture des lois de 1875 : seul Jean Brunet propose le 23 février 1875 une modification du corps électoral qui prendrait en compte la taille des villes pour l'attribution du nombre de délégués sénatoriaux, en vue de limiter la sous-représentativité des grandes villes (particulièrement Paris dont il est député) mais l'Assemblée ne prend pas l'amendement en considération (JO du 24 février 1875, p.1408-1409).

¹⁰⁵⁴ 72^e séance, 29 juillet 1874 (C II 612-614).

¹⁰⁵⁵ JO du 24 décembre 1874, Annexe n°2680, p.8554.

¹⁰⁵⁶ *Ibid.*

¹⁰⁵⁷ « Art. 1^{er}. – Le Sénat se compose : 1° De membres élus dans chaque département de la France et de l'Algérie par un corps électoral formé des membres du conseil général et des conseils d'arrondissement [...] » (*Annexe VI. 9*)

Trente, Tallon fait alors remarquer que cette proposition fait cette fois « une trop grande part aux Conseil généraux »¹⁰⁵⁸. Le député du Centre droit n'est pas le seul à désormais émettre des réserves sur la prépondérance de ces derniers, Delsol, Lefèvre-Pontalis, Lambert de Sainte Croix et Daru en formulant également¹⁰⁵⁹. La commission adopte toutefois successivement la présence dans le corps électoral sénatorial des conseillers généraux (par 17 voix contre 4), des conseillers d'arrondissement (par 15 voix contre 11) et surtout l'adjonction de délégués des conseils municipaux (par 14 voix contre 11) proposée par le député du Centre gauche Cézanne¹⁰⁶⁰. Sans que les PV ne permettent de l'affirmer avec certitude, les commissaires ont probablement été influencés par l'audition de Cornélis de Witt, sous-secrétaire d'État au Ministère de l'Intérieur, venu « donner des enseignements statistiques et politiques sur la composition des Conseils généraux, d'arrondissement et municipaux et sur l'esprit qui les domine »¹⁰⁶¹. Le compte-rendu ne retranscrit malheureusement que très sommairement son intervention mais indique que le représentant du gouvernement « insiste notamment sur la couleur politique des divers Présidents des Conseils généraux, sur celle de leurs bureaux et sur celle des commissions départementales » tandis qu'il « fait observer qu'il y a 29 000 maires élus par les Conseil municipaux qui ont été maintenus par l'administration »¹⁰⁶². Sachant que « l'administration » est à l'époque dirigée par le réactionnaire Gouvernement de l'ordre moral, la statistique, du reste reprise par le nouveau rapport de Lefèvre-Pontalis¹⁰⁶³, peut avoir rassuré certains conservateurs. Pour autant, ces derniers ne se résignent pas à sacrifier l'idée d'une influence censitaire (à défaut des catégories) sur l'élection des sénateurs. Les Trente repoussent d'extrême justesse (12 voix contre 11) l'adjonction des plus imposés du département au corps électoral composé des conseillers généraux et d'arrondissement, proposée par le député légitimiste de Rességuier¹⁰⁶⁴. Ils adoptent surtout l'adjonction des plus imposés au Conseil municipal pour le choix du délégué (15 voix contre 6) envisagée par un amendement d'Andelarre (Centre droit)¹⁰⁶⁵ et dont le rapport de la commission justifie l'acceptation par la nécessité de donner « une satisfaction légitime aux intérêts de la propriété, du commerce et de

¹⁰⁵⁸ 91^e séance, 15 février 1875 (C II 612-614). Il ajoute que le projet fait également « une part trop faible au choix de l'Assemblée nationale et qu'il a tort de méconnaître la nomination d'une partie des sénateurs par le pouvoir exécutif ».

¹⁰⁵⁹ 93^e séance, 17 février (C II 612-614).

¹⁰⁶⁰ *Ibid.*

¹⁰⁶¹ *Ibid.*

¹⁰⁶² *Ibid.*

¹⁰⁶³ JO du 1^{er} mars 1875, Annexe n°2899, p.1547. Les chiffres fournis dans le rapport sont encore plus précis : 29 469 maires ont été maintenus par l'exécutif sur les 35 989 communes que compte alors la France (*ibid.*), soit 81,88% d'entre eux.

¹⁰⁶⁴ 93^e séance, 17 février (C II 612-614).

¹⁰⁶⁵ *Ibid.*

l'industrie »¹⁰⁶⁶. Plus généralement, ce second rapport se fait cette fois l'avocat de la représentation des communes qui peut « donner au Sénat la force et l'autorité »¹⁰⁶⁷.

Lors des débats en séance plénière sur cette question le 23 février 1875, le contre-projet Wallon qui sert de base aux échanges propose un corps électoral sénatorial qui regroupe les députés, les conseillers généraux et d'arrondissement et les délégués des conseils municipaux (qui doivent être électeurs de la commune concernée)¹⁰⁶⁸. Est en revanche écartée la présence des plus imposés pour l'élection du délégué communal. Outre des échanges et amendements sans grand intérêt sur le lieu de réunion du corps électoral sénatorial (et qui ne relèvent guère d'une loi constitutionnelle)¹⁰⁶⁹, certains députés s'inquiètent de l'influence gouvernementale sur l'élection des sénateurs. D'autres regrettent le manque de garanties conservatrices du contre-projet. Pour la première raison, le bonapartiste Raoul Duval propose d'empêcher que les maires et les adjoints nommés par le Gouvernement puissent être désignés comme délégués de leur commune¹⁰⁷⁰ et que les délégués des communes gérées par des commissions municipales (Paris, Lyon, Marseille) soient directement élus par les électeurs de la commune¹⁰⁷¹. « Rappelez-vous, messieurs, que nous ne discutons pas une loi organisant les pouvoirs spécialement conférés à M. le maréchal de Mac Mahon ; nous faisons la Constitution d'une République, qui doit durer plus ou moins longtemps, mais dont la durée est, dans tous les cas, indéfinie » explique l'orateur, visant le jour où le Président de la République (chargé de nommer les maires et les adjoints dans les principales villes) aurait une couleur politique moins favorable¹⁰⁷². Le manque de garanties conservatrices du texte de Wallon est pour sa part

¹⁰⁶⁶ JO du 1^{er} mars 1875, Annexe n°2899, p.1148.

¹⁰⁶⁷ *Ibid.* p.1147. L'origine des deux chambres « sans cesser d'être populaire, sera ainsi complètement différente ». La commission justifie aussi le poids égal des communes : en cas de « représentation proportionnelle », elle aurait « reconnu, sous une autre forme, la loi du nombre ». Pour éviter les « parachutages » et l'instrumentalisation politique des délégations, les Trente exigent que les délégués soient électeurs ou contribuables de la commune (*ibid.* p.1148). Au total, un tableau annexé au rapport comptabilise 43 567 électeurs sénatoriaux (736 députés, 3081 conseillers généraux, 3529 conseillers d'arrondissements et 35 217 délégués des conseils municipaux) (*ibid.* p.1549-1550).

¹⁰⁶⁸ Art. 4 : « Les sénateurs des départements et des colonies sont élus à la majorité absolue, et, quand il y a lieu au scrutin de liste, par un collège réuni au chef-lieu du département ou de la colonie composé : 1° Des députés ; 2° Des conseillers généraux ; 3° Des conseillers d'arrondissement ; 4° Des délégués élus, un par conseil municipal, parmi les électeurs de la commune » (JO du 24 février 1875, p.1405).

¹⁰⁶⁹ Plusieurs remettant en cause sa réunion au chef-lieu de département comme un amendement Raoul Duval qui propose que la réunion des électeurs ait lieu au chef-lieu de canton non pris en considération (JO du 24 février 1875, p.1405) ou un amendement de Clercq, soutenu par la commission, qui demande le vote par arrondissement et rejeté au scrutin (308 contre 384) (*ibid.* p.1408).

¹⁰⁷⁰ Il demande que le 4° de l'article 4 du contre-projet Wallon soit suivi de l'expression « autres que les maires et adjoints nommés par le Gouvernement » (*ibid.* p.1405). La loi organique sur l'élection des sénateurs se limite à priver les maires nommés du droit d'élire le délégué municipal. Rien n'empêche en revanche leur désignation.

¹⁰⁷¹ Il demande que soit ajouté à l'article « Dans les communes administrées par des commissions municipales, le délégué sera élu directement par les électeurs inscrits sur la liste municipale » (*ibid.*). La loi électorale sénatoriale prévoit finalement que c'est l'ancien conseil municipal qui élit le délégué dans cette hypothèse (Art. 3 ; BL, XII^e série, Tome onzième, n°265, p.245).

¹⁰⁷² *Ibid.* p.1406. Aucune de ses propositions n'est toutefois prise en considération. Duval est rejoint par l'ultra légitimiste de La Rochefoucauld Bisaccia qui indique craindre l'influence des préfets et ajoute que « nous ne faisons pas cette loi pour un homme, nous faisons une loi pour le Président de la République, le Président de la République que je ne connais pas » (*ibid.* p.1407).

souligné par les membres de la commission des Trente eux-mêmes. Lefèvre-Pontalis intervient ainsi pour demander de maintenir la présence des plus imposés pour la désignation du délégué municipal et, dans les communes gérées par une commission municipale, le vote des plus imposés et des anciens conseillers municipaux pour désigner le délégué¹⁰⁷³. D'Andelarre vient aussi défendre l'adjonction des plus imposés pour l'élection du délégué municipal¹⁰⁷⁴ qui avait été adopté par les Trente à son initiative : il explique que la commission a cherché des « garanties puissantes » de conservatisme pour composer le corps électoral sénatorial, mais qu'elle ne les a cherchées « ni dans la division des classes regardée comme indispensable par Montesquieu pour la durée et la prospérité de l'État populaire, ni dans les conditions exigées de l'éligible par l'honorable M. Dufaure, ni dans celles exigées de l'électeur par l'honorable duc de Broglie ; elle les a cherchées où elle devait les trouver, c'est-à-dire dans le suffrage universel entouré à la racine de l'élection par la propriété, par l'industrie, par le commerce »¹⁰⁷⁵. Il apparaît ainsi que l'orateur du Centre droit tente de minimiser la portée censitaire de son amendement, ce qui ne suffit pas puisqu'il est rejeté au scrutin (378 contre 255)¹⁰⁷⁶. Finalement, l'article 4 du contre-projet Wallon est largement adopté par 431 voix contre 236¹⁰⁷⁷.

Il ressort au total des nombreuses discussions sur la définition des électeurs sénatoriaux qu'aucun « parti » acceptant de voter les lois constitutionnelles ne reçoit une pleine satisfaction : les républicains « avancés », qui sont absents de la commission des Trente et demeurent très discrets pendant les débats devant l'hémicycle, auraient sans doute préféré le Sénat issu du suffrage universel direct proposé par Duprat mais se satisfont de la disparition des « catégories » de notables et peuvent se rassembler derrière l'expression de Gambetta qui en fait « le Grand Conseil des Communes françaises »¹⁰⁷⁸ ; les monarchistes modérés regrettent certainement le rejet de toutes leurs tentatives visant à ce que les capacités ou le cens soient les éléments déterminants (ou au moins pris en compte) de l'élection des sénateurs mais peuvent se réjouir de la prépondérance des campagnes dont le conservatisme n'est plus à démontrer à l'époque. Ainsi que l'explique à l'Assemblée le membre du Centre gauche Bardoux au cours des débats sur la seconde chambre, « pour dominer son temps, il faut en être... [...], et pour modérer la démocratie, il faut

¹⁰⁷³ « Dans les communes administrées par des commissions municipales, les électeurs sénatoriaux sont nommés par les plus forts imposés réunis en nombre égal à celui des conseillers municipaux qui ne sont plus en exercice » (*ibid.*).

¹⁰⁷⁴ Il propose de d'ajouter dans le 4^o, après « conseil municipal », « assisté des plus imposés au rôle des contributions et de la prestation personnelle, inscrits sur la liste électorale de la commune, au nombre égal à celui des membres en exercice, qui n'appartiendraient pas à la liste des plus imposés » (*ibid.* p.1409).

¹⁰⁷⁵ *Ibid.*

¹⁰⁷⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷⁷ *Ibid.* p.1411.

¹⁰⁷⁸ Discours de Belleville du 23 avril 1875 (*Discours et plaidoyers politiques, op. cit.*, IV. p.318)

des institutions démocratiques »¹⁰⁷⁹. Comme il est entendu que le Sénat doit être une institution fondamentale du régime, dotée de véritables attributions, Bardoux défie les conservateurs « d’instituer un suffrage restreint au profit d’une seconde Chambre investie d’un pareil pouvoir », prenant comme exemple la Belgique pour qui la question se posa en 1831¹⁰⁸⁰. La seule « garantie conservatrice »¹⁰⁸¹ possible se trouve dans le poids qu’il souhaite égal de tous les départements¹⁰⁸² lors de l’élection, ainsi que dans l’encadrement des éligibles.

C- Les conditions d’éligibilité

Comme il l’a été précédemment démontré, les conservateurs se sont surtout attachés – sans succès du reste – à voir une partie des sénateurs nommés par l’exécutif et à mettre en place un suffrage restreint pour l’élection du Sénat (quoique souvent couplé avec une part de suffrage universel indirect). Par conséquent, ils se sont moins focalisés sur la définition des éligibles potentiels : les systèmes d’élection qu’ils proposent rendent presque inutiles des restrictions importantes d’éligibilité. Qui aurait en effet pu sérieusement envisager qu’un collège électoral de notables ne désigne comme sénateurs des notables ? La question de la restriction de l’éligibilité est donc nettement moins prégnante dans les débats et est dès lors surtout envisagée par ceux qui considèrent que les sénateurs élus doivent procéder du suffrage universel (direct ou non).

Ainsi, le projet Thiers/Dufaure du 19 mai 1873 prévoit que les sénateurs désignés par le suffrage universel ne peuvent être choisis que dans des catégories spécifiquement listées et extrêmement restreintes, ne représentant pas plus de quelques milliers d’individus pour l’ensemble du pays¹⁰⁸³. L’exposé des motifs indique alors l’approche privilégiée par les deux figures du Centre gauche. Comme la seconde chambre doit posséder « un caractère représentatif sans lequel elle n’aurait aucune autorité », il importe qu’elle soit élective. Par suite, comme en France « la base de l’élection est aujourd’hui le suffrage universel », il importe que le Sénat procède du suffrage universel. Thiers et Dufaure expliquent alors que, bien que la « théorie pure » plaide davantage pour l’utilisation du

¹⁰⁷⁹ Séance du 11 février 1875 (*JO* du 12 février 1875, p.1176).

¹⁰⁸⁰ *Ibid.* p.1175.

¹⁰⁸¹ *Ibid.*

¹⁰⁸² Sur ce point, la loi constitutionnelle du 24 février prévoit que chacun désigne de un à cinq sénateurs, le chiffre étant en fonction de la population. Plusieurs projets et propositions voulaient que tous aient le même poids (projet Thiers/Dufaure, propositions Cézanne, Pradié et Vautrain, amendement Bardoux), le projet de Broglie faisait varier leur nombre de un à trois, les deux projets des Trente de un à quatre, la proposition Waddington de un à six. Une proportionnalité arithmétique entre la population et le nombre de sénateurs élus par chaque département n’est jamais demandée.

¹⁰⁸³ Art. 5 (*Annexe V. 7*). Le projet prévoit également une plus « classique » restriction d’âge fixée à 35 ans (Art. 2 al.1).

suffrage universel à deux degrés¹⁰⁸⁴, il leur semble que ce procédé serait moins à même d'« assurer au Sénat un rang et une puissance qui ne permettent pas de voir en lui l'inférieur de l'autre Chambre »¹⁰⁸⁵. En conséquence, ils penchent pour une élection directe de la Seconde chambre, qui, pour préserver « son caractère vraiment sénatorial qui consiste dans l'autorité de l'expérience », doit être « exclusivement choisie parmi ceux qui en offrent les signes au moins apparents »¹⁰⁸⁶. Selon eux, la catégorie « la plus importante » parmi les quinze qu'ils prévoient est d'ailleurs celle des « anciens représentants »¹⁰⁸⁷. La chute de Thiers fait cependant passer ce projet au second plan et la commission des Trente préfère se focaliser sur les sénateurs nommés et sur le corps électoral sénatorial.

La question aurait toutefois pu retrouver un caractère central après l'adoption surprise de l'amendement Duprat le 11 février 1875 qui institue un Sénat élu au suffrage universel direct. Le lendemain, plutôt que de se lamenter comme le font les monarchistes¹⁰⁸⁸, le député du Centre gauche Bardoux suggère alors une limitation de l'éligibilité en reprenant à son compte le projet Thiers/Dufaure en tant que disposition additionnelle à l'amendement Duprat¹⁰⁸⁹. Après que Jules Simon soit venu indiquer que lui et ses amis voteront l'amendement, signifiant en « accepter le principe » tout en indiquant vouloir modifier en troisième lecture certains des éléments de l'énumération des éligibles, la disposition additionnelle Bardoux est adoptée par l'Assemblée par 342 voix contre 322¹⁰⁹⁰, le nouvel article 1^{er} dans son ensemble par 366 voix contre 235¹⁰⁹¹ ainsi que l'énumération des éligibles mais cette fois sans passer par le scrutin¹⁰⁹². Cependant, ainsi qu'il a déjà été précisé, le ralliement de certains monarchistes à l'amendement Duprat n'avait d'autre but que

¹⁰⁸⁴ *JO* du 20 mai 1873, Annexe n°1779, p.3207. La loi du 24 février reprend cette hypothèse.

¹⁰⁸⁵ *Ibid.*

¹⁰⁸⁶ *Ibid.*

¹⁰⁸⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸⁸ Devant l'Assemblée, Lefèvre-Pontalis, le rapporteur de la commission des Trente, explique qu'elle n'interviendra plus en l'état dans le débat, car l'amendement voté la veille est « inconciliable avec toutes ses opinions et toutes ses doctrines sur la création et sur le rôle d'une seconde Chambre » (séance du 12 février 1875, *JO* du 13 février 1875, p. 1172). Le Vice-président du Conseil, de Cissey prend la parole pour indiquer que Mac Mahon refuse également que le ministère intervienne dans les discussions en raison du vote de la veille, qui menacerait les « intérêts conservateurs » (*ibid.*). Au nom de plusieurs de ses collègues monarchistes, le député du Centre droit Charreyron explique, toujours en raison du vote de la veille, qu'ils ne voteront pas le passage à une troisième délibération. Il regrette que « des collègues sur l'appui desquels nous avons le droit compter » aient sacrifié les « intérêts conservateurs » (*ibid.*), et que lui et ses amis refuseront « de discuter les amendements divers qui seront présentés » (*ibid.* p.1173). Laboulaye vient ensuite pour protester contre l'attitude de Charreyron, et pour défendre le principe acté la veille : « je n'ai jamais vu que, dans une Assemblée, on vint protester et réclamer contre un vote de la veille. Ce qu'on peut faire, c'est présenter un nouvel amendement et le défendre ». Il indique avoir « dès le premier jour » milité pour l'élection du Sénat au suffrage universel, avoir été battu « par une très-grande majorité », mais qu'il avait été satisfait car il avait pu être écouté « avec une parfaite courtoisie » (*ibid.*).

¹⁰⁸⁹ « Chaque département élira trois membres du Sénat au scrutin de liste, et dans les conditions d'éligibilités ci-après déterminées » (*ibid.* p. 1174). Le jour même, devant la commission, Dufaure avait suggéré d'agir de la sorte, dans le but de rassurer les monarchistes (90^e séance, C II 612-614).

¹⁰⁹⁰ *JO* du 13 février 1875, p.1176.

¹⁰⁹¹ *Ibid.* p.1177.

¹⁰⁹² Une limitation d'âge à quarante ans et une liste d'éligibles (*ibid.* p.1177).

de faire échouer le processus de rédaction des lois constitutionnelles. L'Assemblée, après avoir adopté l'ensemble des articles du texte sur la base d'une élection du Sénat au suffrage universel direct¹⁰⁹³ décide donc de ne pas passer à la troisième délibération par 368 voix contre 345¹⁰⁹⁴. Les discussions ultérieures pour parvenir à rédiger une loi constitutionnelle sur le Sénat ne se concentrent ensuite plus sur l'éligibilité mais plutôt sur les sénateurs nommés et sur les électeurs. Ainsi, malgré sa sévère restriction d'éligibilité au paiement de 2000 Francs de contributions directes, la proposition du député du Centre droit Clapier n'est pas reçue favorablement. Ce dernier explique devant la commission que la « conciliation » qu'il propose repose sur les « garanties qu'il demande à l'éligible »¹⁰⁹⁵ mais les Trente rejettent son texte le lendemain sans plus de débats¹⁰⁹⁶.

Au demeurant, la loi constitutionnelle du 24 février 1875 pose tout de même une stricte restriction d'éligibilité liée à l'âge : nul ne peut être sénateur s'il n'est pas âgé de quarante ans. Il ressort des débats que ce point n'est presque pas discuté : si le projet Thiers/Dufaure du 19 mai 1873 prévoyait une éligibilité à 35 ans, comme celui du duc de Broglie du 15 mai 1874, les Trente décident en juillet 1874 d'augmenter l'éligibilité à 40 ans sans aucune discussion¹⁰⁹⁷. Cet âge n'est ensuite remis en cause par aucun orateur, ni par aucun amendement, probablement parce qu'aucun « parti » n'en fait un *casus belli* : les républicains peuvent se satisfaire de l'égalité qui est préservée entre les éligibles, le cens ou les capacités n'étant pas pris en compte et les conservateurs ne pas regretter cette prime à la sagesse et au conservatisme que l'âge serait supposé favoriser. L'origine étymologique du Sénat est au moins respectée.

D- Des attributions peu discutées

Aussi paradoxal que cela puisse paraître étant donnée l'importance de la création de l'institution pour permettre le vote des lois constitutionnelles de 1875, les attributions du Sénat n'ont pas fait l'objet de discussions approfondies ni de controverses particulières. Autant les divergences sur la composition de la seconde chambre ont été nombreuses et difficiles à surmonter pour finalement parvenir à un compromis politiquement acceptable pour une majorité (à défaut d'être entièrement juridiquement justifié), autant ses prérogatives semblent faire consensus. Quelles qu'aient été les

¹⁰⁹³ **Annexe VI. 7.**

¹⁰⁹⁴ JO du 13 février 1875, p.1178.

¹⁰⁹⁵ 92^e séance, mardi 16 février 1875 (C II 612-614).

¹⁰⁹⁶ 93^e séance, mercredi 17 février 1875 (C II 612-614).

¹⁰⁹⁷ A l'occasion de l'adoption de l'article 2 du premier projet de la commission (68^e séance, 22 juillet 1874, C II 612-614).

vues des députés sur la désignation des sénateurs, tous affichent des intentions presque semblables quant aux pouvoirs du Sénat. Seul l'avis conforme de la Chambre haute pour l'exercice du droit de dissolution a entraîné des débats plus importants. Ces derniers portent cependant bien davantage sur le degré d'indépendance nécessaire au pouvoir exécutif que sur les compétences que les constituants entendaient conférer au Sénat. En d'autres termes, l'enjeu de l'avis du Sénat sur la dissolution se rattache aux discussions sur les prérogatives du Président de la République et non sur les attributions de la Chambre haute¹⁰⁹⁸.

Les projets Thiers/Dufaure du 19 mai 1873 et de Broglie du 15 mai 1874 montrent cette convergence de vue entre Centre gauche et Centre droit sur les attributions du Sénat et sont du reste aussi peu loquaces l'un que l'autre à ce sujet dans leurs exposés des motifs respectifs¹⁰⁹⁹. Ainsi, les deux textes prévoient un partage égal du pouvoir législatif, avec une réserve procédurale concernant les lois de finances qui doivent d'abord être soumises à la chambre basse¹¹⁰⁰. De même, les projets prévoient de conférer au Sénat le contrôle du pouvoir exécutif à égalité avec la Chambre des députés et surtout une compétence judiciaire spéciale, quoique la rédaction de Broglie se veuille plus précise sur ce point tout en étant en fait plus confuse, son article mêlant responsabilité politique et pénale¹¹⁰¹. Enfin, ils envisagent tous deux un avis conforme de la Chambre haute pour l'exercice du droit de dissolution. La seule différence notable entre les deux projets relativement aux compétences du Sénat concerne alors l'approbation des traités : quand Thiers et Dufaure la confient aux deux chambres¹¹⁰², de Broglie la donne à la seule Chambre haute¹¹⁰³ sans cependant s'expliquer dans l'exposé des motifs¹¹⁰⁴.

¹⁰⁹⁸ La question sera donc abordée dans les développements relatifs au Président de la République (*Titre II – Chap.2*). Elle aura pourtant un effet déterminant sur le maintien de l'équilibre entre les deux chambres après la crise du 16 mai 1877, ainsi que le note par exemple Jean Casimir Perier (*Notes sur la Constitution de 1875, op. cit.*, p.60-61).

¹⁰⁹⁹ Celui du projet Thiers/Dufaure explique seulement que le Sénat doit avoir « les mêmes attributions législatives que la Chambre des représentants, mais sans doute vous trouverez utile d'y ajouter quelques attributions judiciaires. Il semble que nul tribunal ne serait plus propre que le Sénat à juger les procès intentés contre les principaux dépositaires de la puissance publique » (*JO* du 20 mai 1873, Annexe n°1779, p.3207). Celui du projet de Broglie est à peine plus long et sans intérêt supplémentaire (*JO* du 31 mai 1874, Annexe n°2369, p.3639).

¹¹⁰⁰ Art. 11 du projet Thiers/Dufaure (**Annexe V. 7.**), Art. 18 du projet de Broglie (**Annexe VI. 3.**).

¹¹⁰¹ La responsabilité politique de l'exécutif (Président et ministres) est prévue à l'article 14 du projet Thiers/Dufaure. Sa responsabilité pénale à l'article 11 (« Le Sénat peut être constitué en cour de justice pour juger des poursuites en responsabilité contre le Président et les ministres, et les généraux en chef des armées de terre et de mer ») (**Annexe V. 7.**). L'article 20 du projet de Broglie règle ces questions (« Le grand conseil peut être constitué en cour de justice pour juger soit le Président de la République, soit le ministre. Les ministres sont responsables individuellement de leurs actes personnels, solidairement de la politique générale du Gouvernement. La responsabilité du Président n'est engagée que dans les cas de haute trahison, tentative d'usurpation et de concussion. Dans ces divers cas seulement il pourrait être déclaré déchu des droits que lui a conférés la loi du 20 novembre 1873. Cette déclaration devra être faite par les deux Chambres réunies en congrès dans la forme prescrite par l'article 23 ci-dessous. ») (**Annexe VI. 3.**).

¹¹⁰² Art. 14 al.2 (**Annexe V. 7.**).

¹¹⁰³ Art. 19 (**Annexe VI. 3.**).

¹¹⁰⁴ Ni la Charte de 1830, ni la Constitution du Second empire ne contiennent un tel dispositif qui semble davantage inspiré par les États-Unis. Devant la commission, Lefèvre-Pontalis avait proposé comme de Broglie de réserver au Sénat l'approbation des traités, mais article avait alors été réservé (74^e séance, 31 juillet 1874, C II 612-614). La

Par la suite, la commission des Trente ne consacre que très peu de temps à débattre des pouvoirs du Sénat, se focalisant principalement sur la composition de la Chambre¹¹⁰⁵. Le rapport lu par Lefèvre-Pontalis au nom de la sous-commission chargée de préparer un projet préparatoire, propose, concernant les attributions du Sénat, la reprise des « attributions législatives et judiciaires déterminées par la Charte de 1830 »¹¹⁰⁶. Le point de vue est confirmé par la suite dans le rapport du premier projet des Trente déposé le 3 août 1874 devant l'Assemblée, dont seulement quelques dizaines de lignes d'une colonne de l'*Officiel* traitent des attributions du Sénat (alors que les considérations historiques et celles sur sa composition mobilisent des pages entières) : ces dernières « ne peuvent être moindre que celles de la Chambre des députés, et elles devraient assurer au Sénat, par le vote de toutes les lois, la plénitude de la puissance législative »¹¹⁰⁷. « Dans la même pensée, le droit d'initiative et le droit d'interpellation ne peuvent être refusés au Sénat. Les lui contester, ce serait le déshériter de la participation au Gouvernement qu'il s'agit de lui garantir » poursuit encore le rapport¹¹⁰⁸. Ce dernier justifie ensuite les fonctions judiciaires du Sénat, l'organe présentant « des garanties soit d'impartialité, soit de fermeté, pour juger constitutionnellement ou pénalement le Président de la République et les ministres » et permettant plus facilement qu'une haute-cour (qui nécessiterait alors une « loi nouvelle ») le jugement des attentats contre la sûreté de l'État¹¹⁰⁹. L'argumentaire est alors concrétisé en deux articles¹¹¹⁰ qui sont adoptés sans débats par l'Assemblée après le vote de l'amendement Duprat, dans le texte dont l'Assemblée refuse le passage à la troisième lecture¹¹¹¹. Ils sont cependant repris à l'identique dans le second projet de la commission du 22 février 1875 et réadoptés sans davantage de débats le 23 février 1875¹¹¹².

Les discussions devant l'hémicycle à compter de janvier 1875 ne sont donc pas fournies sur ce point : une fois un accord péniblement trouvé sur le recrutement des sénateurs, la question du Sénat semble toute entière épuisée. Il n'existe aucune proposition ou intervention visant à installer un bicaméralisme inégalitaire en dehors de la question de sa compétence pour l'exercice du droit de dissolution. Le Sénat est cotitulaire du pouvoir législatif et du droit de contrôler le

disposition est reproduite le 25 février 1875 par le commissaire du centre droit Daru mais sa proposition est repoussée (99^e séance, C II 612-614).

¹¹⁰⁵ Sur la vingtaine de séances consacrée au Sénat par les Trente, une seule porte principalement sur ses attributions (la 74^e, le 31 juillet 1874), les autres étant consacrées à sa composition, les douze séances de la sous-commission préparatoire n'étant pas plus riches sur ce point (C II 612-614).

¹¹⁰⁶ 67^e séance, 21 juillet 1874 (C II 612-614).

¹¹⁰⁷ JO du 25 décembre 1874, Annexe n°2680, p.8585. Un court passage est ensuite consacré à justifier les droits du Sénat en matière de loi de finance, dont sont privées les chambres hautes anglaises et américaines. Le rapport considère qu'en tant que « gardien tutélaire » des « intérêts de la propriété », il doit pouvoir prévenir « une répartition arbitraire des charges publiques, qui pourrait être le signal d'une révolution sociale » (*ibid.*).

¹¹⁰⁸ JO du 25 décembre 1874, Annexe n°2680, p.8585.

¹¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹¹⁰ Art. 12 et 13 (*Annexe VI. 5.*).

¹¹¹¹ Art. 7 et 8 (*Annexe VI. 7.*).

¹¹¹² JO du 24 février 1875, p.1414. Art. 8 et 9 de la loi du 24 février 1875.

gouvernement¹¹¹³. La fonction juridictionnelle spéciale, qui n'est jamais critiquée, est complétée sans difficulté avec la loi du 16 juillet, la seconde commission des Trente ayant d'abord adopté sans débat la rédaction proposée par Dufaure au nom du gouvernement¹¹¹⁴ avant que l'hémicycle ne valide l'article sans davantage de discussion le 7 juillet¹¹¹⁵. Comme le vœu majoritaire est d'installer une chambre haute qui fasse contrepoids institutionnel à celle désignée au suffrage universel direct, il n'est pas question d'installer un Sénat faible. Les constituants ne mesurent pas les risques d'effacement de l'institution en raison de son mode de recrutement¹¹¹⁶ ni surtout à cause de son rôle dans la dissolution. Pour une majorité d'entre eux, le Parlement dans ses deux composantes est l'organe titulaire la souveraineté. L'évolution de la III^e République leur donnera tort sur ce point, la Chambre des députés concentrant rapidement cette prérogative malgré les révisions constitutionnelles portant sur la composition du Sénat¹¹¹⁷.

Section 2 – un Parlement souverain ?

Tout au long de la vie de l'Assemblée de 1871, les déclarations des députés affirmant que cette dernière est seule titulaire réelle de la souveraineté ne manquent pas. Il ne s'agit pas pour eux de nier que la souveraineté appartienne théoriquement et en dernier ressort à la nation ou – plus rarement – au peuple¹¹¹⁸ mais d'affirmer la légitimité de l'organe auquel ils appartiennent à représenter cette souveraineté, à l'incarner positivement et sans concurrence. Assez logiquement, durant la vie de l'Assemblée nationale de 1871, la principale conséquence d'un tel postulat est la titularité sans réserve du pouvoir constituant.

¹¹¹³ La loi du 16 juillet prévoit qu'il siège en même temps que la Chambre des députés (Art. 1^{er}).

¹¹¹⁴ Art. 12 (*Annexe V. 22*).

¹¹¹⁵ *JO* du 8 juillet 1875, p.5081.

¹¹¹⁶ Jean Casimir Perier qualifie ainsi le mode de recrutement des sénateurs d'« insolite », car il ne respecte pas la « proportionnalité entre les électeurs du premier et ceux du second degré » et car ces derniers « ne sont pas nommés au moment où le sénateur est à élire, mais antérieurement aux circonstances de l'élection et à la production des candidatures » (*op. cit.*, p.92). « Une telle origine ne pouvait donner au Sénat l'autorité qu'on prétendait lui attribuer » explique alors l'éphémère Président de la République élu en 1894 (*ibid.* p.93).

¹¹¹⁷ Jean Casimir Perier estime en outre que la primauté de la Chambre basse tient à l'absence de tradition bicamérale structurée dans l'histoire constitutionnelle française : « Tandis que la Chambre, mandataire directe du suffrage universel, s'est imposée à tous les régimes comme l'expression immuable de la volonté nationale, le Sénat n'a eu qu'une existence intermittente ; il a été tour à tour une assemblée choisie par le chef de l'État ou émanant d'un corps électoral spécialement inventé pour lui donner la vie ; tantôt composé de membres inamovibles, tantôt soumis à la réélection. Il ne représente ni la noblesse ni la tradition comme en Angleterre, ni la propriété comme en Belgique, ni une unité dans une fédération comme aux États-Unis » (*ibid.*). *De facto*, une simple modification de l'étrange mode de recrutement sénatorial retenu par les constituants de 1875 demeure insuffisante pour affermir la fonction institutionnelle de l'organe, pourtant garantie par les lois constitutionnelles.

¹¹¹⁸ Le terme est davantage employé par les républicains radicaux et par les bonapartistes.

Dès le 17 février 1871, le rapport déposé par Victor Lefranc sur la proposition visant à nommer Thiers chef du pouvoir exécutif proclame ainsi « l'affirmation, incontestable, du droit souverain de la nation et de l'Assemblée qui la représente à statuer sur les institutions de la France »¹¹¹⁹. Lors de la séance du 10 mars, pendant que l'Assemblée débat de son retour à proximité de Paris, Thiers fini de sceller le « Pacte de Bordeaux » en réaffirmant les pouvoirs de l'Assemblée : « Pourquoi messieurs, aucun membre de cette Assemblée n'a-t-il songé à vous proposer de vous déclarer constituant ? Pourquoi ? c'est un grand acte de sagesse que vous avez fait en ne portant même pas votre esprit sur cette pensée-là. Est-ce que c'est le pouvoir qui vous manque ? non : vous êtes souverains, souverains autant qu'aucun gouvernement l'a jamais été. [...] Vous êtes donc la souveraineté vivante, et le pays, en vous nommant, n'a jamais songé à vous imposer aucune limite. Il n'est pas entré dans son esprit de vous en imposer aucune »¹¹²⁰. La Commune de Paris conduit l'Assemblée à réaffirmer encore sa souveraineté, tout d'abord par l'organe de son Président, le républicain Jules Grévy¹¹²¹ puis par le biais d'une « Proclamation au peuple et l'armée » lue par le député du Centre droit Vitet¹¹²² et adoptée à l'unanimité¹¹²³. Au mois de mai 1871, la proposition du député de la Gauche républicaine Tarbelet, qui vise à déclarer l'Assemblée nationale constituante et à proclamer la République pour mettre un terme à la « situation indécise » se fonde encore sur le « pouvoir souverain » de l'Assemblée¹¹²⁴. Quelques jours plus tard, lors d'une séance notamment consacrée à des rapports de pétitions, l'une d'elles en provenance d'habitants de Villeneuve-lez-Maguelone (Hérault) demande « à l'Assemblée d'appeler dans le plus brefs délai les citoyens à élire une Assemblée constituante pour fonder la République »¹¹²⁵ ce qui ne manque pas de provoquer des réactions parmi les députés. Le rapporteur de la commission saisie, Pajot (légitimiste), estime que la demande porte atteinte au suffrage universel et doit être soumise à la question préalable. Un autre légitimiste, Baragnon, vient soutenir son collègue en affirmant que la partie de la pétition « dans laquelle [le pétitionnaire] ose nier une part de cette souveraineté nationale qui est entre nos mains, à savoir le pouvoir constituant... (Interruptions) celle-là doit être frappée de la question

¹¹¹⁹ Le député propose en outre un considérant préliminaire à la proposition : « L'Assemblée nationale, dépositaire de l'autorité souveraine, [...] » adoptée à la quasi-unanimité (*JO* du 22 février 1871, p.110).

¹¹²⁰ *JO* du 13 mars 1871, p.171.

¹¹²¹ « Un gouvernement factieux se dresse en face de la souveraineté nationale dont vous êtes seuls les légitimes représentants. [...] La représentation nationale saura se faire respecter... (Oui ! Oui !) et accomplir imperturbablement sa mission en pansant les plaies de la France et en assurant le maintien de la République malgré ceux qui la compromettent par les crimes qu'ils commettent en son nom » (séance du 20 mars 1871, *JO* du 21 mars 1871, p.194).

¹¹²² « [...] Le plus grand attentat qui se puisse commettre chez un peuple qui se veut être libre, une révolte ouverte contre la souveraineté nationale, ajoute en ce moment comme un nouveau désastre à tous les maux de la patrie. [...] Nous vous conserverons intact le dépôt que vous nous avez commis pour sauver, organiser, constituer le pays, ce grand et tutélaire principe de la souveraineté nationale » (séance du 21 mars 1871, *JO* du 22 mars 1871, p.205).

¹¹²³ *Ibid.* p.209.

¹¹²⁴ **Annexe V. 1.**

¹¹²⁵ Séance du 20 mai 1871 (*JO* du 21 mai 1871 p.1082-1083).

préalable »¹¹²⁶. Il ajoute un peu plus loin que le pays a confié à l'Assemblée, « un précieux dépôt auquel il ne faut pas laisser porter atteinte, si vous ne voulez pas le voir périr dans vos mains ». Conformément au souhait de la commission, la question préalable est adoptée. Il est encore possible de mentionner la séance du 11 janvier 1872, où Alfred Giraud (Centre droit), au nom de la 8^{ème} commission d'initiative, dépose sur le bureau de l'Assemblée un rapport sommaire sur la proposition du député de Saisy du 8 décembre 1871 qui entend consulter le peuple par référendum sur la forme du gouvernement : le rapport conclut à la non-prise en considération¹¹²⁷, expliquant que comme l'Assemblée a été élue au suffrage universel et qu'aucun autre pouvoir constitué n'existait au moment de son élection, elle est « par la nature même des choses, investie de la souveraineté » la plus complète, qui inclut le pouvoir constituant auquel elle n'a pas renoncé mais qu'elle a « réservé » afin de « choisir l'heure opportune » pour l'utiliser¹¹²⁸. Il est ainsi possible de constater qu'une majorité de l'Assemblée adhère à cette perception de sa souveraineté même s'il est difficile de déterminer s'il s'agit pour certains députés, en particulier monarchistes, d'une véritable acceptation de la souveraineté de la chambre ou d'un satisfecit politique en raison de sa structuration partisane.

Il ne s'agit pas pour autant d'un point de vue complètement unanime. À compter des discussions sur la loi Rivet, les républicains radicaux de l'Union républicaine et de la Gauche républicaine nient cette souveraineté, comme Duprat le 30 août 1871 qui assène devant l'hémicycle : « Vous n'êtes pas, quoi qu'on le dise, des souverains »¹¹²⁹. Selon lui, « [o]n parle sans cesse de votre souveraineté, vous n'avez qu'une délégation temporaire, limitée et fixée à certains cas de la souveraineté nationale » ce qui exclut le pouvoir constituant. En réaction au préambule de la loi Rivet qui réaffirme cette souveraineté, le député estime que ses collègues ont « empiété sur le domaine de la souveraineté nationale ; vous êtes des usurpateurs »¹¹³⁰. Plus d'un an après cet épisode, la controverse entre radicaux et conservateurs ressurgit lors de la séance du 14 décembre 1872 au cours de laquelle un débat très virulent oppose les deux camps sur des rapports de pétitions appelant à la dissolution. Le duc Decazes qui rapporte sur plusieurs d'entre elles datant d'août et de septembre 1871 estime, sur un ton paternaliste, que les pétitionnaires sont « mal placés » pour comprendre les dangers d'une dissolution. « Il n'est pas possible que des partis puissent faire échec au pouvoir dépositaire de la souveraineté en niant ses droits et en contestant son origine » estime le duc, ajoutant que l'exercice du droit de pétition « ne doit pas aller jusqu'à atteindre le principe

¹¹²⁶ *Ibid.*

¹¹²⁷ *JO* du 12 janvier 1872, p.214

¹¹²⁸ *JO* du 25 janvier 1872, Annexe n°801, p.546.

¹¹²⁹ *JO* du 31 août 1871, p.3093.

¹¹³⁰ *Ibid.* p.3094.

même de la délégation en s'efforçant de lui substituer l'intervention directe du peuple. Ce serait imposer à notre pays déjà si éprouvé l'anarchie et la révolution en permanence »¹¹³¹. Malgré de longues interventions de Gambetta et de Louis Blanc pour contester cette prise de position et un débat agité, l'ordre du jour pur et simple est largement adopté (par 483 voix contre 196), signifiant le rejet de la requête des pétitionnaires¹¹³². Une large majorité de l'Assemblée reste fidèle à l'appréhension de sa souveraineté sans limite.

Si d'autres débats font ressurgir la question, comme ceux sur le premier projet de loi électorale préparé par les Trente, ils n'apportent pas d'éléments supplémentaires, les positions étant les mêmes et les arguments assez peu développés. C'est l'évolution des radicaux à partir de juin 1874 qui change la donne. Une fois admise la compétence constituante de l'Assemblée, avec la certitude du maintien du suffrage universel, ils reviennent à la position qu'ils défendent théoriquement mais qu'ils refusaient d'admettre en pratique : celle de la souveraineté de l'Assemblée issue du suffrage universel direct. Les monarchistes ne changent pas de point de vue malgré l'inéluctabilité d'une constitutionnalisation de la République et il apparaît *in fine* que l'ensemble des députés, sauf les ultras et les bonapartistes s'accorde positivement sur la souveraineté de l'Assemblée. Sans que le point ne soit discuté en lui-même, les constituants transfèrent ensuite « naturellement » cette souveraineté à l'organe qui leur succède, divisé en deux chambres différemment composées. La difficulté d'analyse procède de la double contradiction due au contexte politique : les monarchistes défendent la souveraineté de l'Assemblée de 1871 au nom du suffrage universel qui l'a désignée mais ils tentent ensuite de revenir sur l'universalité du vote et d'instituer une chambre haute qui ne procède pas, même indirectement, du suffrage universel et qu'ils envisagent pourtant comme cotitulaire de la souveraineté avec la chambre basse. À l'inverse, les républicains radicaux nient la souveraineté de l'Assemblée de 1871 au nom de la République mise en danger par la composition de l'organe, alors qu'ils pensent que le seul moyen valide pour désigner un (ou les) représentant(s) du souverain est le suffrage universel.

D'un point de vue institutionnel, la preuve de la souveraineté de l'Assemblée de 1871, puis du Parlement qu'elle constitutionnalise en 1875, est que les autres organes demeurent sous sa coupe¹¹³³ et ne se voient jamais reconnaître la qualité de représentants du souverain. Quoiqu'il fonde son étude sur la période Révolutionnaire, la Restauration et la V^e République, les analyses du Professeur Brunet doivent alors être consultées pour saisir les enjeux et la réalité juridique du concept de représentation. Il conclut qu'il n'existe ni « magie », ni « mythe » ni « fiction » de la représentation

¹¹³¹ JO du 15 décembre 1872, p.7794.

¹¹³² *Ibid.* p.7793-7816.

¹¹³³ Cf. Titre II.

mais seulement « des doctrines [...] qui toutes visent un but précis, procèdent d'une nécessité spécifique et dont l'origine est à chercher aussi bien du côté des interprètes du système constitutionnel que du côté des acteurs de ce système »¹¹³⁴. Il considère donc que le « droit positif ne désigne pas un représentant afin d'en déduire certaines normes. On désigne un organe du nom de représentant au terme d'une interprétation de ses propres compétences. Ainsi rend-on compte, du moins le croit-on, de sa place dans le système juridique. Cependant, sa place dépend aussi de ceux à qui on refuse la qualification de représentant : qualifier un organe de représentant c'est interpréter ses compétences au regard des autres organes que met en place le système constitutionnel »¹¹³⁵. Les débats entre 1871 et 1875 montrent qu'il en est ainsi : l'Assemblée, puis l'organe amené à lui succéder, est qualifié de représentant quand les autres organes ne le sont pas.

Ainsi, lors des débats en commission sur la loi Rivet, le commissaire du Centre droit Saint Marc Girardin explique qu'une « république parlementaire exige une chambre souveraine », ce qui empêcherait la commission de conférer à Thiers, qui demeure responsable devant l'Assemblée, un mandat à durée déterminée qui pourrait conduire à ce qu'il survive à l'Assemblée¹¹³⁶. Thiers lui-même partage cette analyse dans un discours du 7 décembre 1871 qui se termine par une allusion au travail constitutionnel que l'Assemblée devra conduire : « ici messieurs, commence votre tâche car vous êtes le souverain, et nous ne sommes, nous, que des administrateurs délégués pour opérer ce que j'ai appelé la réorganisation du pays. (Très bien !) Eh bien, cette politique actuelle, ayant pour objet la constitution d'un gouvernement définitif, c'est vous surtout qu'elle regarde [...] »¹¹³⁷. Il ajoute qu'il se tient toujours prêt « à vous remettre intact, dans sa forme scrupuleusement et loyalement conservée, le dépôt que vous m'avez confié. [...] vous êtes le souverain, ou le mot de droit n'est qu'un vain mot, car vous êtes les élus, librement élus du pays »¹¹³⁸. Dans son célèbre message du 13 novembre 1872, le Président de la République explique encore qu'il a tout fait durant les vacances parlementaires qui venaient d'avoir lieu pour faire respecter la « représentation nationale » : « que resterait-il debout si la souveraineté nationale, ici représentée aussi légitimement qu'elle ne le fut jamais, n'était l'autorité suprême, source de toutes les autorités, partout respectée, et quand elle a parlé, partout obéie »¹¹³⁹.

¹¹³⁴ BRUNET Pierre, *Vouloir pour la nation, Le concept de représentation dans la théorie de l'État*, Paris, LGDJ, 2004, p.349. Il ajoute que « [c]omme la plupart des concepts juridiques, le concept de représentation (ou de représentant) ne sert pas à décrire des choses existants en dehors du droit mais à recouvrir un ensemble de propositions normatives, à lier entre elles diverses normes, à faire l'économie de certaines explications » (*ibid.*).

¹¹³⁵ *Ibid.* p.349-350.

¹¹³⁶ Séance du 18 août 1871 (C 3136).

¹¹³⁷ JO du 8 décembre 1871, p.4837.

¹¹³⁸ *Ibid.*

¹¹³⁹ JO du 14 novembre 1872, p.6978. Le 16 décembre 1872, Thiers répète encore devant la commission « loi de Broglie » que l'Assemblée est « la souveraineté vivante » (C II 607). La pratique thiériste du pouvoir incite cependant certains députés à vouloir mieux garantir la souveraineté de l'Assemblée, comme Jean Brunet qui propose le 5 mars

Les débats plus techniques sur la responsabilité ministérielle ou les prérogatives présidentielles ne produisent pas une réaffirmation nette de ce point de vue qui est cependant implicitement consacré par les dispositifs juridiques adoptés en 1875. Jamais le gouvernement ou le Président ne sont qualifiés de représentants. Que ce soit du point de vue du pouvoir constituant, ou de la primauté par rapport aux organes institués puis constitués, l'Assemblée domine pour la raison qu'elle est issue de la volonté du souverain exprimée par le suffrage universel (ce qui rend d'autant plus étonnant les velléités monarchistes pour atteindre le suffrage). Lors de la phase active de la rédaction des lois constitutionnelles le député Clapier (qui oscille entre Centre gauche et droit) vient affirmer, en réponse au bonapartiste Raoul Duval venu contester le pouvoir constituant de l'Assemblée et appeler à une consultation populaire sur le régime, que « la souveraineté nationale ne se confisque jamais, elle se délègue toujours »¹¹⁴⁰. Il est en effet possible de constater qu'elle se délègue, entre 1871 et 1875, aux membres de l'Assemblée de 1871. Elle se délègue ensuite aux parlementaires qui sont, d'un point de vue concret, l'émanation du souverain. Le rejet écrasant par l'Assemblée (par 476 voix contre 30) d'un article préliminaire à la loi sur les pouvoirs publics : « La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français », proposé par Raoul Duval confirme ce sentiment¹¹⁴¹. Si l'appartenance politique du député ne favorise pas l'acceptation de sa proposition, l'intervention du républicain conservateur Paul Cottin qui explique qu'un tel article est un appel à l'anarchie, la faculté donnée au peuple de renverser à tout moment n'importe quel gouvernement¹¹⁴², montre surtout la franche hostilité de l'Assemblée à une telle doctrine de la souveraineté. Parce qu'ils sont *librement* élus par la nation, seuls les parlementaires sont souverains¹¹⁴³.

Rares sont les points de vue qui tendent à minimiser cette réalité, le plus notable étant Laboulaye, le 22 juin 1875, qui se dit étonné du « sophisme » qui consiste à dire que « les députés sont les représentants de la nation, et que par conséquent ils sont la nation ». Selon lui les députés le sont mais avec une « fonction déterminée », comme les juges ou l'exécutif. Sinon, poursuit-il, on pourrait

1873 de placer une disposition additionnelle à l'article 1^{er} de la loi de Broglie : « Le chef du pouvoir exécutif prendra devant Dieu et à la tribune l'engagement de respecter les droits, les pouvoirs et les décrets de l'Assemblée souveraine et constituante de France ». Le député considère en effet que le pays assiste « à la lutte entre l'Assemblée souveraine, d'une part, et, d'autre part, son délégué qui fonde le pouvoir personnel, que l'histoire appellera, probablement, le césarisme "thiériste" » (*JO* du 6 mars 1873, p.1559). Son amendement n'est toutefois pas adopté (*ibid.* p.1560).

¹¹⁴⁰ Séance du 30 janvier 1875 (*JO* du 31 janvier 1875, p.833).

¹¹⁴¹ Séance du 24 février 1875 (*JO* du 25 février 1875, p.1439).

¹¹⁴² *Ibid.* p.1437-1439.

¹¹⁴³ Ce que Thiers affirmait à Bordeaux dès le 1^{er} mars 1871, pour soutenir une proposition Target de déchéance de l'Empire que le bonapartiste Gavini critique au nom des quatre plébiscites qui ont légitimé le régime et car l'Assemblée de 1871 ne serait pas constituante : « Quant au droit national, vous dites que nous ne sommes pas une constituante. Mais il y a une chose qui ne fait pas question, c'est que nous sommes souverains. (Oui ! oui ! souverains !) Savez-vous pourquoi ? C'est que, depuis vingt ans, c'est la première fois que les élections ont été parfaitement libres (Acclamations), et que le pays a pu dire librement sa volonté » (*JO* du 4 mars 1871, p.134).

aussi soutenir que la souveraineté peut être déléguée « à une seule personne », c'est le « césarisme »¹¹⁴⁴. Cette contestation minoritaire ne remet cependant pas en cause la positivité de la souveraineté parlementaire. Une preuve supplémentaire est fournie par le fait que la partie déjà existante du Parlement (la Chambre élue au suffrage direct) ne songe même pas à organiser constitutionnellement les pouvoirs de celle qui lui succédera : ni le nombre de ses membres, ni la durée de leur mandat, ni les domaines dans lesquels elle serait compétente ne sont discutés¹¹⁴⁵. Il convient seulement d'organiser les autres pouvoirs.

Au total, il ressort de l'analyse des débats que l'Assemblée de 1871 n'envisage pas, une fois son mandat échu et sa mission achevée, qu'un autre organe que celui qui lui succède puisse se voir conférer la qualité de représentant du souverain. Certes, le Parlement est divisé en deux assemblée mais la composition de ces dernières autorise tous les camps, sauf les ultras et les bonapartistes, à admettre leur primauté normative pour exprimer la volonté du souverain. Il s'agit largement d'une illusion de consensus car en réalité, les vues des députés sont disparates et ils s'accordent sur des mots dont le sens n'est pas le même pour tous. Pour les républicains radicaux, le peuple ou la nation (terminologie non arrêtée), *i.e.* l'ensemble des citoyens sont souverains : l'organe qui procède du suffrage l'est donc nécessairement et, comme le Sénat mis en place par la loi du 25 février 1875 en procède finalement aussi, il l'est de même. Pour les libéraux, du Centre droit et gauche, la nation abstraite est souveraine, le régime ne peut être que représentatif, en admettant toutefois le suffrage universel pour la chambre basse. Seul le Parlement semble être un organe représentatif à leurs yeux, le Chef de l'exécutif (monarque ou président) n'ayant pour fonction que d'incarner l'État. Selon eux, le suffrage universel n'est en revanche pas nécessairement ce qui confère au Parlement sa souveraineté. De ce point de vue leur défaite est réelle, quoique très discrète : la composition politique envisagée de la chambre haute peut leur convenir, mais juridiquement leur analyse ne l'emporte pas. Le Sénat, malgré son recrutement étrange, est une illusion de succès car la souveraineté ne peut *in fine* être représentée que par l'utilisation du suffrage universel, même encadré et partiellement indirect. Les perdants sur tous les tableaux, sans que ce ne soit une surprise, sont les ultras et les bonapartistes qui nient la souveraineté de l'organe, au nom de celle du roi¹¹⁴⁶

¹¹⁴⁴ JO du 23 juin 1875, p.4535.

¹¹⁴⁵ Le nombre de députés, potentiellement évolutif, résulte de l'article 14 de la loi organique du 30 novembre 1875 qui prévoit que « [c]haque arrondissement administratif nommera un député. Les arrondissements dont la population dépasse cent mille habitants nommeront un député de plus par cent mille ou fraction de cent mille habitants ». La durée de quatre ans du mandat de député est fixé par l'article 15 de la même loi (BL, XII^e série, Tome onzième, n°279, p.1020).

¹¹⁴⁶ L'ultra Ferdinand Boyer explique par exemple le 29 janvier 1875, pour critiquer la formule « les deux Assemblées sont [les] interprètes légaux et naturels » de la « souveraineté nationale » de l'exposé des motifs du projet des Trente sur la création du Sénat, que dans la « constitution nationale » monarchique « la souveraineté réside dans le roi uni à la nation » (JO du 30 janvier 1875, p.797).

ou du peuple/nation qui désigne en réalité un César. En 1875, seul le Parlement est le représentant du souverain, ce que les monarchistes et les républicains acceptent et seul le suffrage universel permet de désigner, de manière directe ou indirecte ce représentant, ce que seuls les républicains demandaient. Le Parlement, parce qu'il procède de la volonté du souverain, se voit dès lors confier l'ensemble du droit public de ce dernier. Cette souveraineté, d'un point de vue normatif, empêche ainsi tout contrôle de constitutionnalité des lois. Afin de confirmer institutionnellement cette primauté, l'ordre constitutionnel construit par l'Assemblée de 1871 fonde de surcroît, malgré certaines apparences, la domination complète du Parlement sur le pouvoir exécutif.

Titre II.

Un régime dominé par le Parlement

Les lois constitutionnelles de 1875 instituent un Parlement entièrement issu du suffrage universel à qui est confié la souveraineté pour exprimer la volonté générale dans les normes qu'il édicte – y compris pour changer la constitution. D'un point de vue institutionnel, l'enjeu pour les membres de l'Assemblée nationale de 1871 est alors la recherche d'un équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif afin de mettre en place un régime stabilisé et fonctionnel. Depuis la Révolution, l'ensemble des régimes avaient en effet succombé du fait d'un exécutif vicié dans sa nature ou dans l'appréhension positive de ses prérogatives. Soit l'exécutif avait été absent ou trop faible (Convention, directoire), soit il était rentré dans un conflit sans issue avec le pouvoir législatif (restauration, 1848), soit il avait abusivement concentré les pouvoirs au point de ne pouvoir survivre à la chute du dictateur (les deux empires). Tous, du fait de ces dysfonctionnements dans l'équilibre des pouvoirs, n'avaient pu surmonter les crises qu'ils avaient connu, quand bien même les crises en question n'étaient pas au départ directement liées à leur structure institutionnelle. Seule la monarchie de Juillet pouvait dans une certaine mesure échapper à ces critiques, mais son issue n'avait pas été différente : à tort ou à raison, c'est bien Louis Philippe et l'organisation constitutionnelle de la Charte de 1830 qui avaient payé les conséquences de l'absence de compréhension des élites du régime pour certaines revendications populaires. Outre la question de la division du pouvoir législatif, l'organisation du pouvoir exécutif est donc le principal enjeu de la rédaction des lois constitutionnelles de 1875. Tirant les leçons de l'histoire constitutionnelle, une majorité des membres de l'Assemblée de 1871 entend concilier l'aspiration à un exécutif suffisamment fort et indépendant, tout en évitant le retour du gouvernement personnel, et l'idée de construire un régime qui empêche les conflits entre les pouvoirs constitués. À ce titre, l'Empire déchu et la seconde République, présents dans toutes les mémoires des députés, servent de contre-exemples.

La responsabilité ministérielle devant le Parlement apparaît dès lors comme le seul compromis capable de satisfaire la volonté d'un exécutif potentiellement puissant *et* réellement contrôlé. Elle semble indispensable aux monarchistes constitutionnels et n'est pas incompatible avec les vues des

républicains. Perçue comme *la* garantie contre l'arbitraire et les abus de pouvoir¹¹⁴⁷, elle est considérée comme la pierre angulaire du régime, quelle que soit du reste la forme du gouvernement (**Chapitre 1**). L'existence de cette responsabilité confère au Parlement un contrôle réel et permanent sur l'action exécutive qui ne pourrait alors conserver une certaine indépendance que dans la mesure où le Chef de l'exécutif possède de vraies prérogatives pour éviter la domination des chambres sur le ministère. Cette question est alors beaucoup plus problématique et clivante, en apparence au moins. Une fois que les monarchistes désappointés créent le Septennat, l'institution présidentielle est nécessairement appelée à figurer dans les lois constitutionnelles. La « conversion » des modérés – ou leur « confession » car il semble qu'ils ne se faisaient guère de doute à ce sujet – à une vision impersonnelle de la présidence de Mac Mahon ne change pas vraiment la donne : les républicains sont d'accord avec l'existence d'un Président de la République, le véritable problème étant lequel. Doit-il être nécessairement distinct du ministère ? Quelles peuvent être ses prérogatives ? Quelle responsabilité lui conférer ? Si le Centre droit et le Centre gauche s'entendent en le rendant irresponsable à l'image d'un roi constitutionnel, à confirmer un exécutif bicéphale déjà concrétisé en pratique, il apparaît cependant que les débats constitutionnels et les dispositifs institutionnels de 1875 ne permettent pas de considérer le Président comme un monarque, c'est-à-dire comme un pouvoir constitué indépendant *par nature* des luttes politiques parlementaires¹¹⁴⁸ :

¹¹⁴⁷ Prévost-Paradol considère par exemple que « la responsabilité ministérielle est indispensable à l'existence d'un gouvernement libre » (*op. cit.*, p.115). Il s'agit, aux yeux des libéraux, du seul moyen pratique pour contrôler l'exécutif sans risquer la révolution : « un peuple qui se borne à juger ses gouvernants est sujet aux révolutions, à moins d'avoir trouvé la forme pacifique et régulière de jugement » explique ainsi Dupont-White (*Politique actuelle, op. cit.*, p.XXXV).

¹¹⁴⁸ Comme l'explique Walter Bagehot, si le monarque britannique n'a qu'un rôle constitutionnel très secondaire et, lorsqu'il l'exerce, le plus souvent fort peu inspiré, il a cependant le mérite de détourner l'attention de l'opinion publique du gouvernement « réel » en incarnant l'État de manière permanente et indépendante de la politique, ce qu'un Président – même irresponsable – ne peut selon lui pas faire : « la royauté est une forme de gouvernement qui concentre l'attention publique sur une personne dont les actions intéressent tout le monde ; tandis que sous la République, cette attention se divise entre beaucoup de personnes, dont les actes privés ne sont pas intéressants. Par conséquent, tant que la race humaine aura beaucoup de cœur et peu de raison, la royauté sera un gouvernement fort, parce qu'elle s'accorde avec les sentiments répandus partout, et la république un gouvernement faible, parce qu'elle s'adresse à la raison » (*op. cit.*, p.75). L'un des fils rouges de son ouvrage est ainsi de lier la nécessité d'un roi à l'incapacité politique présumée des masses. Le publiciste anglais ne conclue donc pas pour autant qu'une forme monarchique de gouvernement soit indispensable à un régime parlementaire : « Si la royauté héréditaire était un élément indispensable du gouvernement parlementaire, il faudrait désespérer de ce gouvernement ; mais une étude attentive démontre que ce système n'implique pas comme une condition essentielle l'existence de la royauté ; que la royauté en général ne lui est même pas très-utile ; que si un roi très-courageux et très-prudent, un roi ayant toutes les qualités de sa position, est toujours utile et, en de rares circonstances, infiniment précieux, en revanche, un roi ordinaire, un roi tel que les fait habituellement le hasard de la naissance, n'est d'aucune utilité aux moments de crise, tandis que, dans la vie commune, n'étant point sollicité d'agir, il ne fait rien et n'a besoin de rien faire. On voit par là qu'un pays nouveau n'est pas tenu de recourir à cette futile distinction des pouvoirs qui caractérise le système présidentiel ; il peut, si les circonstances le permettent, avoir absolument tous les avantages qui découlent de la Constitution anglaise, et, cela, sans la monarchie, sous un gouvernement parlementaire » (*ibid.* p.357-358). Prévost-Paradol défend la même idée, le caractère monarchique ou républicain du « gouvernement démocratique et libre » qu'il propose d'instituer est indifférent en principe, dépendant seulement de la capacité de l'un ou de l'autre d'« offrir dans la pratique les difficultés les moins considérables et les inconvénients les moins sensibles » (*op. cit.*, p.130-131).

les discours des députés monarchistes sont plus ambigus qu'il n'y paraît¹¹⁴⁹ et l'analyse immédiate de certains républicains est contredite par la norme dont ils contribuent à l'adoption. Partant, le supposé monarque républicain des lois de 1875, le « roi sans l'hérédité » dénoncé par Louis Blanc¹¹⁵⁰, est bien davantage une illusion politique qu'une réalité juridique et les constituants ne l'ignorent pas complètement (**Chapitre 2**).

¹¹⁴⁹ Évoquant dans sa remarquable étude sur le pouvoir exécutif les monarchistes entre 1871 et 1877, Nicolas Roussellier montre que leur « hésitation porte sur la nature qu'il faut accorder à la force du pouvoir exécutif. Si les monarchistes sont en effet tous d'accord pour prendre la défense du Roi, ils hésitent beaucoup sur la forme et l'extension à donner au pouvoir exécutif, notamment dans la question de ses relations avec les assemblées parlementaires. Ce qu'on appelle alors "l'organisation des pouvoirs publics" reste donc un vaste terrain de débats et de contradiction où l'on voit le camp monarchiste se répartir entre de multiples nuances (bien plus complexes que la division générale entre "légitimistes" et "orléanistes". Il apparaît donc aussi problématique de nier la légitimité du pouvoir exécutif comme le font les républicains les plus avancés que de vouloir lui trouver un fondement constitutionnel solide du côté de la figure du Roi comme tentent de le faire les monarchistes. Le problème central d'un équilibre à trouver entre le pouvoir du Roi et le pouvoir des assemblées se pose depuis 1789 et ne cesse de rebondir non seulement pendant la monarchie constitutionnelle entre 1814 et 1848 mais aussi pendant la Deuxième République et sous le Second Empire » (*La force de gouverner, Le pouvoir exécutif en France, XIX^e - XXI^e siècles, op. cit.*, p.72) De plus, l'analyse se complexifie encore « en raison des circonstances stratégiques et des divisions intestines, la logique constitutionnelle et la logique politique se sont souvent télescopées, donnant parfois l'impression que l'Assemblée nationale nageait en plein paradoxe : les tenants les plus affirmés d'un pouvoir royal fort (mais fort seulement une fois la restauration réalisée) peuvent, à certains moments, tout faire pour affaiblir le pouvoir gouvernemental actuel » (*ibid.* p.74).

¹¹⁵⁰ Séance du 21 juin 1875 (*JO* du 22 juin 1875, p.4506).

Chapitre 1 – Une responsabilité ministérielle effective : la garantie du régime

« [T]ous, monarchistes et républicains, nous avons un point de départ. Tous nous voulons le Gouvernement du pays par le pays. Eh bien, le Gouvernement du pays par le pays ne s'exerce que par le gouvernement parlementaire, c'est-à-dire, par un Gouvernement où le dernier mot demeure toujours à la représentation nationale, et le mode d'exercice du Gouvernement parlementaire, ne peut-être autre que la responsabilité Ministérielle »¹¹⁵¹. C'est en ces termes que le duc Decazes, l'un des chefs respectés du Centre droit, défend devant la commission chargée de préparer la « loi chinoise » en janvier 1873 la nécessité de mettre en place une responsabilité ministérielle fonctionnelle. S'il s'agit d'abord contextuellement pour les conservateurs de tenter de mettre fin à la « dictature » thieriste, il n'en reste pas moins que l'institution d'une véritable responsabilité ministérielle est nécessairement amenée à subsister dans l'organisation définitive. Sur cette question centrale, tout se joue en réalité avant le « processus actif » de rédaction des lois constitutionnelles, qui commence en juin 1874 et se concrétise début 1875. Lors de cette ultime phase du travail de construction de l'ordre constitutionnel, la responsabilité ministérielle n'est plus un enjeu et les constituants se limitent dès lors à consacrer *a minima* le principe à l'article 6 al.1 de la loi du 25 février 1875¹¹⁵². L'évolution progressive de l'organisation provisoire avait en effet permis de trouver une formule qui satisfasse globalement tout le monde : entre 1871 et 1874, il est possible de constater l'émergence progressive d'une véritable responsabilité ministérielle parlementaire qui supplante la responsabilité ambiguë du pouvoir exécutif issue du Pacte de Bordeaux. La responsabilité ministérielle est du reste perçue comme un principe fondamental du régime, indépendamment de sa nature monarchiste ou républicaine (**section 1**). Au moment de la rédaction des lois constitutionnelles, la responsabilité ministérielle qui existe en pratique est donc appréhendée comme la garantie d'un régime libéral et parlementaire. Cependant, comme elle semble déjà fonctionnelle, il est davantage question pour les députés d'en tirer les conséquences vis-à-vis des autres dispositifs constitutionnels à ériger que de l'organiser plus précisément (**section 2**).

¹¹⁵¹ Commission « loi de Broglie », séance du 20 janvier 1873 (C II 608).

¹¹⁵² « Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels. »

Section 1 – Le principe cardinal du régime en construction : de la responsabilité exécutive ambiguë à une responsabilité ministérielle parlementaire

Le principe de la responsabilité ministérielle consacré par les lois constitutionnelles de 1875 ne fait guère débat en lui-même entre 1871 et 1875. Une large majorité de députés entend en effet mettre en place un gouvernement parlementaire, indépendamment de la nature monarchiste ou républicaine du régime. À ce titre, les lois du 31 août 1871 et du 13 mars 1873 qui organisent les institutions provisoires ont notamment pour objectif de sécuriser et d'organiser la responsabilité politique de l'exécutif (laissant au passage de côté son éventuelle responsabilité pénale). Pour autant, outre le caractère intrinsèquement défectueux de ces deux lois, souvent souligné par les constituants eux-mêmes et par suite par la doctrine, il apparaît que la construction d'une responsabilité ministérielle doit au moins autant à la manière dont les deux présidents de la République qui se succèdent au cours du mandat de l'Assemblée de 1871 appréhendent leur fonction qu'aux dispositifs juridiques transitoires sensés encadrer l'exercice du pouvoir¹¹⁵³. Il n'est dès lors guère surprenant que les lois constitutionnelles se bornent à consacrer le principe, laissant le champ libre aux controverses ultérieures, la pratique initiée par Mac Mahon satisfaisant une majorité de l'Assemblée. Il convient donc de distinguer la présidence de Thiers, qui cumule dans les faits les fonctions de Chef d'État et de Chef de gouvernement, ce qui complexifie l'émergence d'une responsabilité effective des ministres (1) de celle de Mac Mahon qui, confiant la fonction exécutive au gouvernement, la rend possible (2).

1) La « dictature » de Thiers : le Président de la République chef du gouvernement

Il convient tout d'abord de noter que la responsabilité ministérielle est absente du décret du 17 février 1871 qui confie la direction du pouvoir exécutif à l'indispensable Thiers. Ce dernier est bien juridiquement responsable, voire même subordonné, puisqu'il est précisé qu'il exerce ses fonctions « sous le contrôle de l'Assemblée nationale »¹¹⁵⁴. S'il est indiqué que le chef du pouvoir exécutif gouverne « avec le concours des ministres qu'il aura choisis et qu'il présidera »¹¹⁵⁵, le texte reste

¹¹⁵³ À ce titre, Nathalie Havas a pu démontrer dans son étude transversale sur la responsabilité ministérielle que la « période intermédiaire, entre la proclamation de la République en septembre 1870 et la consécration de la Constitution de 1875, est fondamentale en matière de responsabilité de l'exécutif. La problématique de la responsabilité gouvernementale se règle en fonction de la problématique de la responsabilité du Chef de l'État sur laquelle se concentre la pensée politique du temps » (*La responsabilité ministérielle en France, Contribution à une approche historique des responsabilités politique et pénale des ministres de 1789 à la Ve République, op. cit.*, p.417).

¹¹⁵⁴ Décret du 17 février 1871 (**Annexe II. 1.**).

¹¹⁵⁵ *Ibid.*

totallement muet sur l'éventuelle responsabilité de ces derniers¹¹⁵⁶. La loi Rivet du 31 août 1871, qui institutionnalise la fonction de Président de la République, aurait alors pu être un premier pas dans l'émergence de la responsabilité ministérielle en séparant le Président, titulaire des fonctions de chef de l'État de ses ministres, exerçant les fonctions gouvernementales et endossant la responsabilité des actes de l'exécutif. Cependant, tant le dispositif finalement adopté par l'Assemblée qui confirme la responsabilité du Président que la pratique thieriste du pouvoir rend inopérant ce premier pas vers le bicéphalisme exécutif parlementaire (A). Les monarchistes, de plus en plus irrités par la mainmise de Thiers sur les affaires et sur ses penchants de plus en plus assumés pour la République, exigent fin 1872 la mise en place d'une responsabilité ministérielle plus effective, afin que le Président de la République cesse de couvrir ses ministres par ses menaces de démission. Comme l'explique le duc de Broglie dans le rapport de la commission chargée d'examiner la question, Thiers doit comprendre « que la pression exercée par son talent, par son caractère et par le sentiment des périls publics pèse trop fortement sur nous et compromet la liberté de nos délibérations »¹¹⁵⁷. Le but de la loi du 13 mars 1873 est donc de permettre à l'Assemblée de peser davantage sur la conduite du gouvernement sans nécessairement censurer le Président, en tentant de distinguer la responsabilité présidentielle – qui ne pourrait être engagée que lorsque les affaires extérieures ou la politique générale de l'exécutif est en cause – de celle des ministres – qui jouerait dès lors que l'enjeu concerne un point spécial de l'action gouvernementale. Le dispositif est toutefois largement mis en échec par le fait que Thiers demeure le chef effectif du gouvernement jusqu'à sa chute quelques mois plus tard (B).

A- La loi Rivet : un bicéphalisme exécutif inopérant

Le 12 août 1871, le député du Centre gauche Jean-Charles Rivet dépose une proposition de loi visant à « donner des garanties nouvelles de durée et de stabilité au gouvernement établi »¹¹⁵⁸. Agissant selon plusieurs témoignages de l'époque et l'avis des historiens sur commande de Thiers lui-même, la proposition du député a pour principal objet de créer et d'organiser l'institution présidentielle. Malgré ses nombreuses lacunes, le texte initial proposé par Rivet semble envisager la mise en place d'un bicéphalisme exécutif conforme aux canons du régime parlementaire (certes encore provisoire) : s'il n'interdit pas expressément au Président de la République nouvellement

¹¹⁵⁶ Deux ministres républicains, dont l'action est critiquée par une majorité de l'Assemblée sont toutefois remplacés sous l'empire du dispositif : Picard, qui occupait l'intérieur, est remplacé par Lambrecht le 5 juin 1871 après la fin de la Commune et Favre, ministre des affaires étrangères par Rémusat le 8 août 1871.

¹¹⁵⁷ Séance du 21 février 1873 (*JO* du 22 février 1873, p.1285).

¹¹⁵⁸ Préambule de la proposition (*Annexe IV. 2*).

créé de prendre part aux débats de l'Assemblée, il prévoit que le Chef de l'État républicain « fait présenter les projets de loi à l'Assemblée nationale par les ministres »¹¹⁵⁹ ; s'il confie au Président de la République la direction du Conseil des ministres « dont il nomme et révoque les membres »¹¹⁶⁰, il prévoit également la nomination d'un Vice-président du Conseil¹¹⁶¹ ; enfin, s'il reste silencieux sur l'éventuelle irresponsabilité du Président de la République, il précise que « [t]ous les actes du pouvoir exécutif doivent être contresignés par un ministre »¹¹⁶², ministres qui sont pour leur part « responsables devant l'Assemblée »¹¹⁶³. Malgré l'absence d'exposé des motifs, l'esprit de la proposition paraît pourtant sans équivoque. Son objet est de séparer la fonction présidentielle de la fonction gouvernementale, cette dernière étant seule directement soumise au contrôle quotidien des représentants élus de la nation. Quoiqu'il s'agisse en août 1871 d'une pure fiction juridique, Thiers n'entendant certainement pas renoncer à sa mainmise sur les affaires et les députés monarchistes ne le demandant pas encore, le texte initialement présenté par Rivet est bien moins « absurde »¹¹⁶⁴ que celui finalement adopté par l'Assemblée le 31 août 1871. Ce dernier consacre en effet la responsabilité ministérielle¹¹⁶⁵ mais également – et de manière distincte – la responsabilité présidentielle¹¹⁶⁶, sans qu'aucun élément ne permette de déterminer dans quel(s) cas l'une ou l'autre de celles-ci puisse être mise en jeu.

Bien qu'il soit alors question d'organiser des institutions provisoires, les travaux de la commission spécialement créée pour examiner la proposition de Rivet¹¹⁶⁷ montrent pourtant qu'il apparaît surtout indispensable de garantir une responsabilité ministérielle effective et non celle du Chef de l'État. Ainsi, plusieurs propositions déposées devant la commission à titre d'amendement entendent la consacrer, tout comme le texte initialement déposé par Rivet. D'origines politiques diverses, elles prouvent que l'établissement d'un régime parlementaire fondé sur un bicéphalisme fonctionnel de l'exécutif est un objectif largement consensuel. Pour le Centre droit, le comte de Chambrun dépose le 13 août 1871 une proposition « pour la révision de la constitution provisoire

¹¹⁵⁹ Art.3 al.3 (*ibid.*).

¹¹⁶⁰ Art.4 al.1 (*ibid.*).

¹¹⁶¹ Art. 5 al.2. Le Vice-président du Conseil est amené à suppléer le Président en cas de d'empêchement de ce dernier ou de vacance du pouvoir (Art. 5 al.3) (*ibid.*).

¹¹⁶² Art.6 (*ibid.*).

¹¹⁶³ *Ibid.*

¹¹⁶⁴ Le terme est employé en écho à l'analyse du Professeur Machelon (« Un exemple d'absurdité constitutionnelle : la loi du 31 août 1871 « portant que le chef du pouvoir exécutif prendra le titre de président de la République française » », *op. cit.*).

¹¹⁶⁵ Art. 2 : le Président « nomme et révoque les ministres. Le conseil des ministres et les ministres sont responsables devant l'Assemblée. Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre. » (**Annexe IV. 2**). La formule « conseil des ministre et ministres » laisse du reste penser que la responsabilité est envisagée à titre collectif et individuel.

¹¹⁶⁶ Art. 3 : « Le président de la République est responsable devant l'Assemblée » (*ibid.*).

¹¹⁶⁷ Ainsi que celle du monarchiste Adnet qui demande le *statu quo* (**Annexe IV. 3**).

du 17 février 1871 ou Pacte de Bordeaux »¹¹⁶⁸ très proche de celle initiale de Rivet sur la question de la responsabilité du pouvoir exécutif : le Président de la République nomme et révoque les ministres dont il préside le conseil¹¹⁶⁹, il peut désigner un Vice-président du Conseil¹¹⁷⁰, il est représenté à l'Assemblée par les ministres pour la présentation des projet de loi¹¹⁷¹, tous ses actes doivent être contresignés¹¹⁷² et le ministère est solidairement responsable devant le Parlement¹¹⁷³. Si le texte de Chambrun indique que les « pouvoirs » et le « titre » de Thiers lui sont conférés « dans les conditions du Pacte de Bordeaux »¹¹⁷⁴, c'est-à-dire sous le contrôle de l'Assemblée, la proposition n'affirme pas explicitement que le Président de la République est responsable ce qui permet dès lors de déduire que le fonctionnement régulier de la responsabilité exécutive passe par celle des ministres. Également membre du Centre Droit, de Goulard formule devant la commission une proposition d'inspiration identique le 21 août¹¹⁷⁵. Il est en outre possible de mentionner une proposition d'un membre de la Gauche républicaine, Eymard-Duvernay, transmise à la commission, quoique le député n'ait pas été auditionné pour s'expliquer et que sa rédaction soit assez étrange mais qui participe à la même logique : « Le président de la République intervient quand il le juge convenable, dans les débats de l'Assemblée pour les besoins de la politique générale, dont il a la direction et la responsabilité. Il y est habituellement représenté par des ministres, dont l'un prend le titre de président du Conseil et qui répondent soit devant l'Assemblée soit devant le Conseil d'État et les tribunaux ordinaires, de tous les actes de gouvernement ou d'administration qu'ils ont contresigné »¹¹⁷⁶. Bien que la responsabilité présidentielle ne semble pas formellement écartée, le texte la veut exceptionnelle quand celle des ministres est ordinaire et parait indiquer qu'à partir du moment où un ministre a contresigné un acte du Président de la République, il en endosse seul la responsabilité¹¹⁷⁷.

¹¹⁶⁸ Plus longue que les autres, elle s'apparente presque à une constitution (*Annexe IV. 4*).

¹¹⁶⁹ Art. 5 (*ibid.*).

¹¹⁷⁰ Art. 8 : « Le président de la République peut désigner, dans le conseil des ministres, un vice-président. En cas d'absence ou d'empêchement, le vice-président le remplace dans l'exercice de ses fonctions et dans la présidence du conseil » (*ibid.*).

¹¹⁷¹ Art. 4 al.3 : « Il fait présenter les projets de lois à l'Assemblée nationale par les ministres » (*ibid.*).

¹¹⁷² Art. 7 (*ibid.*).

¹¹⁷³ Il n'est nulle part question d'une responsabilité individuelle des ministres, l'article 9 précisant que « [c]e conseil est indivisiblement et solidairement responsable devant l'Assemblée souveraine » (*ibid.*).

¹¹⁷⁴ Art.1 al.2 (*ibid.*).

¹¹⁷⁵ « Art. I. M Thiers continue d'exercer ses fonctions de chef du pouvoir exécutif sous l'autorité de l'Assemblée. Il prend le titre de Président de la République. [...] »

Art. IV. Le Président de la République nomme et révoque les ministres. Tous les actes du pouvoir exécutif doivent être contresignés par un ministre. Le ministère et chacun des ministres sont responsables devant l'Assemblée » (*Annexe IV. 5*).

¹¹⁷⁶ Art. 4 (*Annexe IV. 9*). Il faut noter que cette proposition appelle également à l'élection d'une constituante le 1^{er} mai 1872.

¹¹⁷⁷ De façon originale, l'article semble de surcroît distinguer trois types de responsabilité ministérielle : une responsabilité politique, une responsabilité administrative et une responsabilité pénale.

A l'instar de la proposition initiale de Rivet, deux autres députés tirent plus avant les conséquences logiques de la consécration de la responsabilité ministérielle en supprimant toute référence à une quelconque responsabilité présidentielle. Le député Perrot, membre de la Réunion Feray qui regroupe majoritairement des orléanistes modérés, expose ainsi le 22 août à ses collègues de la commission un texte dont le préambule souhaite dissiper tout malentendu sur la nature parlementaire du régime – même provisoire – qu'il entend voir instituer¹¹⁷⁸ et dont les dispositifs consacrent l'émergence d'un ministère responsable, écartant par ailleurs clairement le Président de la République de l'Assemblée¹¹⁷⁹. Le même jour, le commissaire bonapartiste Bottiau formule une proposition qui va dans le même sens¹¹⁸⁰. Au total, il apparaît donc que des députés de presque tous les « partis » (manquent les légitimistes et l'extrême gauche) envisagent de consacrer une véritable responsabilité ministérielle parlementaire, qui repose sur le contreseing des actes du Président de la République et le plus souvent sur la désignation par ce dernier d'un Vice-président du Conseil chargé de diriger le gouvernement. Si certaines propositions maintiennent toutefois encore le Président sous le contrôle de l'Assemblée, l'esprit de ces dernières ne fait guère de doute. C'est bien les ministres, individuellement ou solidairement, selon les rédactions, qui doivent normalement endosser la responsabilité des actes du pouvoir exécutif.

Les autres propositions déposées devant la commission n'abordent pas la question de la responsabilité ministérielle, qu'elles appellent au *statu quo* pur et simple¹¹⁸¹, à la seule transformation du titre de Thiers¹¹⁸² ou à la séparation de l'Assemblée de 1871 afin laisser la place à une constituante¹¹⁸³. En tout état de cause, personne ne propose formellement de consacrer la responsabilité du Président de la République de manière aussi abrupte que ne le fait finalement la loi adoptée le 31 août 1871, largement issue de la rédaction élaborée par la commission. Il ressort de ses débats assez contradictoires que, malgré les propositions susmentionnées en ce sens, bien peu de députés entendent sérieusement faire de Thiers le Chef d'État d'un régime parlementaire,

¹¹⁷⁸ « Considérant comme utile et nécessaire pour dissiper tous les doutes de préciser conformément aux principes d'un régime parlementaire sincère et libéral les attributions qu'elle a voulu déléguer au pouvoir exécutif [...] » (**Annexe IV. 7.**).

¹¹⁷⁹ « Art. 1^{er}. Le chef du pouvoir exécutif prendra le titre de Président de la République Française.

Art. 3. Il nomme et révoque les ministres qui sont responsables devant l'Assemblée de tous les actes du gouvernement. Il désigne dans le conseil un de ses membres pour le présider, quand il ne le préside pas lui-même. Tous les actes du Président de la République sont contresignés par un ministre.

Art. 4. Les ministres sont chargés de présenter à l'Assemblée et de discuter devant elle les projets de loi proposés par le Gouvernement. Ils peuvent se faire assister pour la discussion par des commissaires nommés par décret du Président de la République.

Art. 5. Le Président de la République communique avec l'Assemblée par des messages. Toutefois il sera entendu par elle toutes les fois qu'il le demandera par un message, et l'Assemblée fixera le jour où l'audition aura lieu » (*ibid.*).

¹¹⁸⁰ **Annexe IV. 8.**

¹¹⁸¹ La proposition du membre du Centre droit Adnet (**Annexe IV. 3.**).

¹¹⁸² Celle du député du Centre gauche de Maleville (**Annexe IV. 6.**).

¹¹⁸³ L'amendement du député de la Gauche républicaine Sansas (**Annexe IV. 10.**).

tenu à l'écart des débats de la Chambre et dont les actes sont endossés par un ministère effectivement responsable. Les motivations contextuelles et politiques l'emportent alors sur la logique juridique : l'ensemble des députés reconnaît que la présence de Thiers à la direction active des affaires est encore indispensable¹¹⁸⁴, ce qui implique qu'il agisse comme le Chef du gouvernement, qu'il puisse venir expliquer ou défendre sa politique devant l'Assemblée.

À ce titre, le revirement de Rivet est spectaculaire : agissant probablement avec l'accord de Thiers qui souscrit lui-même à cette vision, le député du Centre gauche devient l'un des artisans du démantèlement de sa proposition initiale devant la commission. Alors qu'il envisageait initialement d'énumérer les pouvoirs du Président de la République, il indique lors de la discussion s'opposer à ce qui devient l'article 2 de la loi et qui reprend pourtant cette idée¹¹⁸⁵. Il est du reste soutenu par deux autres membres du Centre gauche qui se limitent à défendre les intentions et la pratique thieriste du pouvoir¹¹⁸⁶. En tant que tel, si lister les prérogatives du Président de la République ne rend pas plus effective la responsabilité ministérielle, il apparaît en revanche que cela contribue à distinguer la fonction gouvernementale de celle de Président. C'est tout le sens de l'intervention des députés du Centre droit Vitet et Saint Marc Girardin qui explique qu'« il est indispensable de donner sur ce point satisfaction à l'opinion d'une grande partie de nos collègues » au risque de voir la loi adoptée à « une très faible majorité »¹¹⁸⁷. « C'est sur ce principe que porte surtout la transaction. On ne concède le titre de Président de la République que pour obtenir une plus réelle responsabilité ministérielle », sinon « tout serait remis en question » affirment-ils encore¹¹⁸⁸. Alors que les commissaires se penchent ensuite sur la nécessité de distinguer la responsabilité individuelle et solidaire des ministres, Rivet explique désormais qu'il lui semble inutile de distinguer la responsabilité du Président et de celle des ministres alors même que son texte initial l'envisageait. Finalement la commission se décide, sur la suggestion de Saint Marc Girardin à rédiger deux articles séparés¹¹⁸⁹ et adopte l'ensemble du projet par 10 voix contre 5.

¹¹⁸⁴ Le président de la commission, le légitimiste Benoist d'Azy considère ainsi qu'il y a consensus sur « l'utilité de la présence de M. Thiers à la tête des affaires » (séance du 21 août 1871, C 3136).

¹¹⁸⁵ Rivet pense qu'il est désormais « inutile » car il ne fait « qu'indiquer les attributions du pouvoir exécutif telles qu'elles sont pratiquées », elles « ne sont contestées par personne ». Par ailleurs, il explique que Thiers doit toujours pouvoir venir à l'Assemblée car il est député (séance du 24 août 1871, C 3136).

¹¹⁸⁶ Ricard (Centre gauche) accepte la rédaction en expliquant qu'il est « certain » que Thiers « tiendra grand compte du sentiment de la commission » en venant moins à la Chambre. Pour Maleville (Centre gauche), la présence de Thiers étant bénéfique, il préfère le *statu quo* à l'article (*ibid.*).

¹¹⁸⁷ *Ibid.*

¹¹⁸⁸ *Ibid.*

¹¹⁸⁹ Beulé avait également insisté pour distinguer la responsabilité des ministres de celle du Président. La rédaction de la commission, qui est celle retenue par la loi du 31 août 1871, dispose donc dans son article 2 que le Président « nomme et révoque les ministres », que « Le conseil des ministres et les ministres sont responsables devant l'Assemblée » et que « Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre » ; l'article 3 que « Le président de la République est responsable devant l'Assemblée ». On peut noter que Vitet avait indiqué préférer le

La loi Rivet constitue le premier jalon de la codification du régime parlementaire en consacrant un l'exécutif dual, formé d'un ministère et d'un Président de la République. Ce dernier étant toutefois responsable devant l'Assemblée, comme les ministres, dans des conditions qui ne sont pas précisées, cette distinction ne peut s'avérer opérante dans la pratique. De fait, Thiers absorbe largement la responsabilité des ministres dès lors que le gouvernement est attaqué, ce qui est somme toute logique puisque c'est lui qui en fixe effectivement la politique, en témoigne la démission de Thiers et du ministère le 20 janvier 1872 pour un différend d'ordre économique avec l'Assemblée (un impôt sur les matières premières dont le Chef de l'État se faisait l'avocat)¹¹⁹⁰. Si l'Assemblée rejette cette démission, en expliquant qu'il ne s'agit pas d'une mise en cause de la responsabilité de l'exécutif, il est possible de noter que le gouvernement et le Chef de l'État « tombent » pour une mesure de « détail », qui n'engage en rien la « politique générale du gouvernement ». On aurait à la rigueur pu envisager une mise en cause du ministre des finances, mais il n'en est rien (Thiers lui-même avait plaidé pour cette mesure). Du reste, Thiers explique à la commission « loi de Broglie » le 16 décembre 1872 qu'il se « considère [...] comme un premier ministre qui s'est adjoint des collègues et qui dépend d'un vote de la Chambre »¹¹⁹¹. Pour lui, la responsabilité ministérielle existe donc déjà dans la loi et dans la pratique, « à un degré inconnu jusqu'à présent »¹¹⁹². Concernant la responsabilité individuelle des ministres, il convient de reconnaître qu'il n'avait peut-être pas tort, à partir du moment où il ne protégeait pas – ou plus – le ministre concerné. Ainsi, le 30 novembre 1872, le ministre de l'Intérieur Lefranc est blâmé par l'Assemblée et démissionne le lendemain¹¹⁹³. Le 18 novembre il avait déjà été mis en difficulté mais Thiers était alors intervenu pour engager la responsabilité collective du Gouvernement, ce qui sous-entendait la sienne, et une majorité de

terme ministère car il établit « plus nettement » la solidarité, sans toutefois être suivi par ses collègues : « Le mot indique un tout homogène devant être d'accord sur tous les points de la politique » (*ibid.*).

¹¹⁹⁰ S'ensuit un débat agité qui prouve la volonté de la quasi-unanimité des députés que Thiers ne parte pas. Le député du Centre droit Batbie propose un ordre du jour qui explique notamment que le vote de l'Assemblée la veille « ne peut être à aucun titre regardé comme un acte de défiance ou d'hostilité, et ne saurait impliquer le refus de concours qu'elle a toujours donné au Gouvernement » et qu'elle refuse la démission. L'ordre du jour est voté à la quasi-unanimité (le député Cochery signale 8 contre) et Thiers revient sur sa démission après avoir pris connaissance de ce vote. (*JO* du 21 janvier 1872 p.451 à 455).

¹¹⁹¹ C II 607. Le 29 novembre, Thiers tenait un langage semblable devant l'Assemblée : « J'ai dit que, sous la monarchie, alors que le prince régnant, prince héréditaire, pouvait être bon ou mauvais, éclairé ou non éclairé, faible ou courageux, il fallait, pour qu'on ne fût pas sous le despotisme [...] substituer à ce prince un individu désignée par la majorité d'une Assemblée désignée elle-même par la majorité du pays, et que cet individu fût responsable pour le monarque qui ne devait pas l'être. [...] Oui sous la monarchie, le système parlementaire a ce sens-là. Sous la République, le système parlementaire le voici : c'est le chef devant une assemblée, qui parle à cette assemblée, qui tâche de la persuader, et qui, s'il ne la persuade pas, se retire » (*JO* du 30 novembre 1872, p.7410).

¹¹⁹² C II 607.

¹¹⁹³ L'interpellation déposée par le député bonapartiste Prax-Paris porte sur les adresses et les vœux politiques formulés par les municipalités, la plupart ayant pour objet la question constitutionnelle et parfois la dissolution. Le ministre de l'Intérieur réagit mais un ordre du jour qui rappelle le ministre à la pratique de la loi, proposé par un autre bonapartiste, Raul Duval, est adopté (*JO* du 1^{er} décembre 1872, p.7438 à 7445). Le lendemain, Victor Lefranc présente sa démission (*JO* du 2 décembre 1872, p.7457). Le légitimiste Chesnelong considère que le renvoi de Victor Lefranc « fut la revendication en fait de la responsabilité ministérielle » (*Les derniers jours de l'Empire et le Gouvernement de M. Thiers, op. cit.* p.134).

député s'était alors résignée à ne rien faire¹¹⁹⁴. Tout dépend donc en pratique de la seule volonté de Thiers. Le bicéphalisme exécutif ne sert à rien puisque la responsabilité est exécutive davantage que ministérielle. Afin de le rendre plus opérant, l'Assemblée va tenter de distinguer les cas d'engagement de la responsabilité des ministres, que le Président ne pourrait alors pas couvrir, de celle de l'exécutif tout entier *via* une tentative de rationalisation de la procédure.

B- La loi du 13 mars 1873 : la tentative de reconnaissance d'une responsabilité spéciale des ministres

L'échec prévisible de la loi Rivet¹¹⁹⁵, largement favorisé par la personnalité de Thiers, conduit fin 1872 une majorité de l'Assemblée à vouloir rendre davantage applicable en pratique la responsabilité ministérielle dont le principe est pourtant théoriquement consacré¹¹⁹⁶. Les républicains ne se prononcent pas contre cette ambition en tant que telle mais entendent qu'elle se réalise par la mise en place de dispositifs juridiques qui ne statuent pas sur cette seule question¹¹⁹⁷. Les monarchistes, qui ne veulent pas d'une organisation complète ou définitive, souhaitent rendre la responsabilité ministérielle plus effective dans le but de limiter l'emprise de Thiers sur l'Assemblée. Étant majoritaires, leur point de vue l'emporte et la commission désignée pour préparer le projet de loi se limite à réorganiser la responsabilité exécutive, en se concentrant surtout sur les moyens à même d'éviter que le Président de la République n'endosse systématiquement la responsabilité du Gouvernement, couvrant les ministres de son prestige, de ses talents oratoires et de sa présence encore indispensable à la tête de l'État, Thiers n'ayant aucun scrupule à jouer de

¹¹⁹⁴ L'Assemblée discute l'interpellation du général Changarnier concernant les voyages de Gambetta pendant les vacances parlementaires, en particulier son discours de Grenoble et la campagne des banquets. Le débat est agité, le ministre de l'Intérieur Victor Lefranc et Thiers prennent longuement la parole, le second interprétant l'interpellation comme une question de confiance. Finalement, après plusieurs propositions toutes refusées, un ordre du jour proposé par le député du Centre droit Mettetal est adopté par 263 voix contre 116, avec l'abstention d'une partie de la droite : « L'Assemblée nationale, confiante dans l'énergie du Gouvernement et réprouvant les doctrines professées au banquet de Grenoble, passe à l'ordre du jour » (*JO* du 19 novembre 1872, p.7101 à 7111).

¹¹⁹⁵ Plusieurs députés avaient souligné qu'elle ne changeait rien sur le fond au moment de son vote. Voir par exemple l'intervention du légitimiste Amédée Lefèvre-Pontalis le 31 août 1871, l'orateur s'étonnant que la proposition Rivet en débat soit sensée favoriser le travail, l'industrie et le commerce comme le prétend son préambule : « Croyez-vous que vous restaurerez le travail, l'industrie en changeant le titre de chef du pouvoir exécutif contre celui de Président de la République ? Mais la commission a le soin de nous dire, dans le considérant suivant, que ce changement de titre ne change rien au fond des choses ! Or le commerce et l'industrie ne connaissent que le fond des choses (Très bien ! très bien ! à droite et au centre droit.) » (*JO* du 1^{er} septembre 1871, p.3117).

¹¹⁹⁶ Contextuellement, il faut reconnaître que l'absence d'efficacité de la responsabilité ministérielle n'est qu'un prétexte. La « subite » volonté des conservateurs de compléter urgemment la loi Rivet s'explique par les prises de position de Thiers de plus en plus nettes en faveur de la constitutionnalisation d'une République, en particulier dans son discours du 13 novembre 1872.

¹¹⁹⁷ Lors des débats préliminaires de la commission sur la portée de son mandat, le publiciste du Centre gauche Bertauld explique qu'il ne peut « déterminer la responsabilité du Pouvoir Exécutif sans être fixé sur la nature et la durée de ses Pouvoirs » (séance du 9 décembre 1872, C II 607).

cette réalité, souvent jusqu'au chantage¹¹⁹⁸. Il n'est toutefois pas question pour les conservateurs de le rendre irresponsable, ce qui autoriserait alors de lui interdire tout accès à la chambre mais impliquerait qu'on lui reconnaisse d'autres droits en « compensation », comme un veto législatif et surtout le droit de dissolution¹¹⁹⁹. Les discussions de la commission tentent donc de trouver le moyen de distinguer les cas d'engagement de la responsabilité politique des ministres de ceux, qui sont souhaités plus rares, du Président. Même si les débats se focalisent beaucoup sur le Président de la République (ses interventions dans les débats, les aspects de la politique dont il aurait plus directement la charge...), il s'agit bien *in fine* de rendre effective la responsabilité ministérielle : « l'Assemblée ne vous a pas chargé d'organiser la responsabilité Présidentielle » rappelle ainsi le duc Decazes à ses collègues commissaires¹²⁰⁰. Le membre du Centre droit s'inquiète en effet de voir certains membres de la commission uniquement préoccupés par Thiers, qu'il s'agisse de donner satisfaction à ce dernier qui entend garder la main sur la direction du gouvernement ou au contraire de l'écartier de l'Assemblée et des affaires.

Concrètement, les différents commissaires et les députés faisant parvenir des amendements à la commission s'efforcent de trouver une formule qui distingue l'interpellation d'un ministre (voire du ministère) de celle qui engagerait le Président de la République et impliquerait dès lors qu'il puisse y répondre. Sans vouloir supprimer les principes proclamés par la loi Rivet (responsabilité ministérielle et présidentielle), les constituants s'essayent à la rationalisation de la mise en jeu de la responsabilité de l'exécutif. Le projet qui sert de base de travail à la commission n'évoque toutefois que sommairement cette question¹²⁰¹ : il prévoit que le Président communique avec l'Assemblée par le biais de « Messages » lus à la tribune en son nom par les ministres mais qu'il peut demander d'être directement entendu¹²⁰² et que les « interpellations ne peuvent être adressées qu'aux ministres, et non au Président de la République »¹²⁰³. Craignant que le dispositif proposé soit dénué d'effet sur la responsabilité ministérielle, la formulation n'empêchant pas le Président de prendre la parole

¹¹⁹⁸ Le rapport de Broglie lu devant l'Assemblée le 21 février 1873 le montre : le « vice principal » du régime actuel sont les conflits entre le Président et l'Assemblée explique le chef du Centre droit (*JO* du 22 février 1875, p.1285).

¹¹⁹⁹ C'est ce qu'explique Dufaure, alors Garde des sceaux, le 28 novembre 1872 à destination des monarchistes (*JO* du 29 novembre 1872, p.7386-7387).

¹²⁰⁰ Séance du 20 janvier 1873 (C II 608).

¹²⁰¹ Séance du 13 janvier 1873 (C II 608). Voir **Annexe IV. 15.**

¹²⁰² Dans ce cas « [l]a discussion à l'occasion de laquelle le Président de la République veut prendre la parole est suspendue après la réception du Message, et le Président sera entendu le lendemain à moins qu'un vote spécial ne décide qu'il le sera le même jour. La séance est levée après qu'il a été entendu, et la discussion n'est reprise qu'à une séance ultérieure. La délibération a lieu hors la présence du Président de la République » (Art. 1^{er} al.2, *ibid.*).

¹²⁰³ Art. 2 al.4 (*ibid.*)

lors d'une interpellation quand bien même il n'en est pas le destinataire, Decazes (Centre droit) propose alors de réserver l'intervention présidentielle à « la discussion des lois »¹²⁰⁴.

Cet amendement donne l'occasion aux républicains, qui sont minoritaires, de défendre l'exercice thieriste du pouvoir, loin d'être en contradiction avec les canons du républicanisme (un exécutif juridiquement subordonné au législatif). Le député de la Gauche républicaine Emmanuel Arago se prononce ainsi contre la proposition de Decazes, suggérant même de faire l'inverse : limiter l'intervention présidentielle lors de la confection des lois pour la réserver aux interpellations, car il s'agit de défendre la politique générale du Gouvernement dont le Président demeure responsable¹²⁰⁵. Plus étonnant, le député justifie son point de vue par le caractère provisoire du régime et non par des motivations théoriques sur l'organisation des pouvoirs, allant jusqu'à expliquer que s'il était question de rédiger une constitution définitive, il se rangerait volontiers à la suggestion de son collègue du Centre droit. La position du député montre donc que certains républicains sont loin d'être hostiles à une responsabilité ministérielle de type parlementaire (impliquant un exécutif bicéphale et une irresponsabilité du Président). Membre du même groupe que Arago, Albert Grévy prend également longuement la parole pour s'opposer à l'amendement Decazes en développant un argumentaire davantage théorique. Selon lui, Decazes confond un Président de la République et un Roi constitutionnel. « Le Roi est dans une sphère inaccessible ; tout le Gouvernement est dans les mains du ministère, représenté par un Président du Conseil »¹²⁰⁶. Or, « M. Thiers ne peut pas être assimilé à un roi : il ne règne pas, il gouverne ; il est le pouvoir exécutif personnifié. Il faut donc l'assimiler à un Président du Conseil sous une monarchie constitutionnelle »¹²⁰⁷. De la même manière qu'Arago, il semble toutefois sous-entendre que, dans le cadre d'un régime définitif, les choses pourraient être différentes : comparant Thiers à Cavaignac, qui intervenait dans les discussions parlementaires sans qu'on ne le lui reproche, Albert Grévy considère qu'il n'est pas possible de rendre Thiers irresponsable devant le Parlement en l'état car sinon, « on aurait fait une confusion entre un Président nommé par la Nation et un Président délégué par l'Assemblée »¹²⁰⁸. C'est le bien le caractère provisoire de la présidence de Thiers et le mode de désignation de ce dernier qui empêchent, selon lui, que les ministres endossent seuls la responsabilité exécutive, pas l'existence d'un Président en tant que telle.

¹²⁰⁴ Séance du 17 janvier 1873 (C II 608). Lors de la défense de son amendement quelques jours plus tard, il argumente pour montrer que sa proposition est conciliante : « Je parcourais tout à l'heure, un recueil dont certains de nos collègues ne désavoueraient pas, à coup sûr, les tendances, la *Revue Universelle*, et j'y voyais exprimée cette idée que si la Commission cédait sur l'intervention de M. le Président de la République dans nos débats, il n'y aurait plus de responsabilité ministérielle d'aucune sorte » (séance du 20 janvier 1873, C II 608).

¹²⁰⁵ *Ibid.*

¹²⁰⁶ Séance du 22 janvier 1873 (C II 608).

¹²⁰⁷ *Ibid.*

¹²⁰⁸ *Ibid.*

Se plaçant également sur le terrain de la distinction entre provisoire et définitif, le commissaire du Centre gauche Bertauld s'inquiète pour sa part des conséquences pratiques de l'amendement Decazes. « Il importe, au point de vue d'une bonne rédaction législative, de ne pas affirmer un cas d'intervention quand beaucoup d'autres cas peuvent réclamer l'affirmation du même droit »¹²⁰⁹ explique-t-il. Comme Thiers, indépendamment de son titre de Président de la République, est le chef effectif du gouvernement, le député s'interroge sur le risque de son affaiblissement excessif, « le tout sous le prétexte d'un credo superstitieux au dogme de la responsabilité ministérielle »¹²¹⁰. Plus généralement, Bertauld considère que la responsabilité ministérielle est une composante « du système de la Division des Pouvoirs » qui doit être envisagé comme un tout¹²¹¹ : dans ce cas, le droit de dissolution doit être consacré (si le Président ne peut défendre ses ministres, il peut choisir de faire appel au pays pour trancher un différend entre eux et l'Assemblée). Au total, il est possible de constater que lors de ces discussions, les républicains semblent tout à fait disposés à consacrer un régime de type parlementaire, dans la mesure où il serait « définitif ». Il n'est dès lors guère surprenant qu'ils acceptent par la suite de voter les lois constitutionnelles de 1875 qui confirment le principe d'une responsabilité ministérielle.

En 1873, le définitif n'est cependant pas d'actualité et les républicains membres de la commission vont adopter des attitudes différentes. Seuls ceux du Centre gauche vont réellement travailler avec les conservateurs pour tenter – assez vainement du reste – de distinguer responsabilité ministérielle et présidentielle. Ainsi, Bertauld ne s'arrête pas aux observations précédemment citées et propose un amendement qui permet au Président d'être entendu « lorsque les interpellations seront relatives aux affaires étrangères, ou qu'elles engageront la politique générale du gouvernement »¹²¹². D'accord avec ce point de vue, le député du Centre droit Delacour estime qu'il faut distinguer les interpellations « ayant un caractère général, et celles portant sur des points particuliers. Voilà, à mes yeux, la question pratique qu'il y a lieu d'examiner » et propose de trouver une transaction sur ce terrain. Comme Bertauld, il veut dès lors autoriser la prise de parole du Président lorsque l'interpellation porte sur la politique étrangère. Plus précis, il envisage de surcroît un moyen formel pour distinguer une interpellation « particulière » d'une interpellation « générale » : cette dernière devrait porter « sur une mesure qui aura été signée par le Vice-Président du Conseil des Ministres ou qui aura été prise, le Conseil des Ministres entendu »¹²¹³. Autre proposition notable, le membre du Centre gauche Max Richard propose que le Président puisse s'exprimer lorsque l'interpellation

¹²⁰⁹ *Ibid.*

¹²¹⁰ *Ibid.*

¹²¹¹ *Ibid.*

¹²¹² « [J]e ne vous propose pas l'adoption de toutes les idées que j'expose : je ne vous soumetts un amendement très tempéré et très conciliant, et qui a tout à fait le caractère d'une transaction » (*ibid.*).

¹²¹³ Séance du 20 janvier 1873 (C II 608).

se rapporte à « tout ce qui est relatif à l'ordre public dans le pays »¹²¹⁴, sans toutefois préciser ce qu'il entend par « ordre public »¹²¹⁵. D'autres propositions qui tentent de résoudre la question sont encore déposées¹²¹⁶, les discussions des séances du 25 et du 27 janvier donnant le sentiment que la commission ne sait pas trop comment solutionner le problème. Comme faisait remarquer Decazes à propos de certains amendements républicains « la question est de savoir si après avoir posé en principe que le Président de la République n'intervient pas dans nos débats, vous allez immédiatement ajouter qu'il sera entendu toutes les fois qu'il le jugera nécessaire, c'est à dire détruire ce que vous avez proposé »¹²¹⁷. Toute la difficulté est que les monarchistes, qui aimeraient considérer le Président comme un véritable chef d'État extérieur au gouvernement, qui ne peut donc « être le chef d'un parti parlementaire, un *Leader* comme on dit en Angleterre »¹²¹⁸, ne veulent pas pour autant rendre Thiers irresponsable et l'écartier complètement de l'Assemblée.

Le rapport de Broglie lu devant l'Assemblée le 21 février 1873 résume les difficultés des commissaires : le chef du Centre droit note que Thiers réclamait sous l'Empire la responsabilité ministérielle, comme « la première des libertés nécessaires »¹²¹⁹ mais justifie dans le même temps le maintien d'une responsabilité présidentielle car le « chef élu d'un État républicain est responsable,

¹²¹⁴ Séance du 22 janvier 1873 (C II 608). Comme Bertauld et Delacour, il veut aussi intégrer les interpellations sur la politique extérieure (« ce qui semble admis par tous »). Il propose finalement une rédaction : « Néanmoins, lorsque le Président de la République le juge nécessaire, il est entendu par l'Assemblée dans la discussion des lois et dans la discussion des questions se rattachant soit aux relations de la France avec les Puissances Etrangères, soit au maintien de l'ordre public à l'intérieur du pays. Il informe, dans ce cas, l'Assemblée de son intention par un Message » (*ibid.*).

¹²¹⁵ Un autre membre du Centre gauche, Dûchatel, s'il est d'accord avec le principe des exceptions, critique par exemple la notion d'« ordre public » de l'amendement Max Richard qui serait une porte « trop grande ouverte à l'accès de M. Thiers dans tous nos débats » (*ibid.*).

¹²¹⁶ Deux amendements entendent subordonner l'intervention du Président à un accord express de l'Assemblée : celui de Broët (Centre droit) présenté à la commission par le duc de Broglie (« Néanmoins, si le ministre interpellé pense que, vu la nature et la gravité du débat, il est opportun que le Président de la République soit entendu, il peut en faire la proposition à l'Assemblée qui en décide, mais il n'est rien changé aux dispositions du paragraphe 2 de l'art. 1er, et la délibération a lieu hors la présence du Président de la République. ») (suite de la séance du 22 janvier 1873, C II 609) et celui de Baze (centre) (« Des interpellations pourront aussi être adressées à M. le Président de la République, mais dans ce cas, la demande d'interpellation devra être signée par cinq membres au moins ; elle sera déposée sur le Bureau du Président qui en donnera lecture à l'Assemblée. L'Assemblée décidera sans débats, soit immédiatement, soit dans la séance qui suivra celle où le dépôt a eu lieu, si elle admet l'interpellation. Si l'interpellation n'est pas admise, il n'y sera donné aucune suite. Si l'interpellation est admise, il en sera donné connaissance, avant toute discussion, par le Président de l'Assemblée au Président de la République qui aura le droit d'être entendu s'il en manifeste l'intention par un message. Le jour où la discussion devra avoir lieu sera fixé par l'Assemblée, après avoir entendu un ministre au nom du Président de la République. ») (séance du 25 janvier 1873, C II 609). Un amendement Barthe (Centre gauche) souhaite au contraire élargir les cas d'intervention : « [...] Le Président de la République pourra, après avoir rempli les formalités présentées par l'article 1er, prendre la parole, s'il le juge nécessaire, dans les débats relatifs aux interpellations, aux propositions, aux motions et aux pétitions qui peuvent donner lieu à un ordre du jour motivé, intéressant la politique extérieure ou la politique générale intérieure » (séance du 24 janvier 1873, C II 609).

¹²¹⁷ Séance du 22 janvier 1873 (C II 608)

¹²¹⁸ L'expression est utilisée par le légitimiste Amédée Lefèvre-Pontalis (séance du 20 janvier 1873, C II 608). Le commissaire explique que même dans le cadre d'un régime provisoire le Président n'est en fait responsable que dans de rares cas, parce qu'il demeure révocable (il cite le rapport Vitet sur la loi Rivet), sans fournir toutefois d'éléments pour distinguer ces rares cas des situations plus « ordinaires ».

¹²¹⁹ JO du 22 février 1873, p.1285.

en vertu du principe même de la République »¹²²⁰. Le duc explique ainsi que « si l'on ne pouvait pas demander à M. le Président de la République de renoncer entièrement à sa responsabilité pour l'effacer derrière celle de ses ministres, on pouvait réclamer de lui qu'il en restreignit l'application – comme le désirait la loi du 31 août 1871 – à des cas rares et solennels, intéressant seulement les plus hautes questions du Gouvernement » et que « si on ne pouvait peut-être exiger de lui qu'il s'abstinsse entièrement de se faire entendre à la tribune, il était possible de faire en sorte que son intervention y fût moins fréquente, assujettie à certaines formalités qui la rendrait plus solennelle et soustraite surtout aux orages des luttes oratoires et parlementaires »¹²²¹. La majorité de la commission a cependant laissé à Thiers la faculté d'intervenir sur les pétitions et interpellations qui visent la politique extérieure pour la « raison principale » que Thiers « est toujours à nos yeux le négociateur chargé de racheter la liberté et de réparer les malheurs de la France »¹²²². L'argument utilisé est donc à la fois contextuel et personnel. Il ne repose pas sur l'appréhension théorique de la responsabilité ministérielle des conservateurs ou des libéraux et montre la volonté de la majorité de la commission d'afficher qu'on ne statue pas en général mais pour un cas particulier. *In fine*, la droite est prisonnière : elle veut une responsabilité ministérielle effective mais refuse de rendre Thiers irresponsable, ce qu'il ne demande du reste nullement. Le dispositif proposé par la commission prévoit donc qu'en principe, les interpellations ne peuvent viser que les ministres mais pose des exceptions qui en rendent la portée très incertaine : d'une part, le Président peut intervenir dès lors que la mise en cause a trait à la politique extérieure ; d'autre part et surtout, si le Conseil des ministres (dirigé par le Président...) décide que l'interpellation vise la politique générale du gouvernement qui engage la responsabilité du Président, ce dernier peut être entendu¹²²³.

Lors des longs débats sur le projet devant l'hémicycle, d'autres amendements tentent – sans davantage de succès qu'en commission – de trouver la formule qui permette à la loi de fonctionner pratiquement, en minimisant ou en excluant les possibilités d'intervention présidentielle. Ainsi, le

¹²²⁰ *Ibid.* Les orléanistes défendent ensuite un point de vue différent en demandant puis consacrant l'irresponsabilité présidentielle dans la loi constitutionnelle du 25 février 1875. Il s'agit bien contextuellement de garder Thiers sous contrôle.

¹²²¹ *Ibid.*, p.1286.

¹²²² *Ibid.*, p.1287. Le dispositif retenu par la commission est celui proposé par le commissaire du Centre gauche Duchâtel, adopté par 21 voix contre 8 (1^{ère} séance du 27 janvier 1873, C II 609).

¹²²³ Article 3 du projet qui devient l'article 4 de la loi du 13 mars 1873 : « Les interpellations ne peuvent être adressées qu'aux ministres et non au président de la République.

Lorsque les interpellations adressées aux ministres ou les pétitions envoyées à l'Assemblée se rapportent aux affaires extérieures, le président de la République aura le droit d'être entendu.

Lorsque ces interpellations ou ces pétitions auront trait à la politique intérieure, les ministres répondront seuls des actes qui les concernent. Néanmoins, si par une délibération spéciale, communiquée à l'Assemblée avant l'ouverture de la discussion par le vice-président du conseil des ministres, le conseil déclare que les questions soulevées se rattachent à la politique générale du gouvernement et engagent ainsi la responsabilité du président de la République, le président aura le droit d'être entendu dans les formes déterminées par l'article 1^{er}. Après avoir entendu le vice-président du conseil, l'Assemblée fixe le jour de la discussion » (*Annexe II. 3*).

6 mars 1873 le député de la Gauche républicaine Sansas entend réserver les interpellations aux ministres et veut de surcroît en rationaliser la procédure de mise en œuvre :

« Les interpellations ne peuvent être adressées qu'aux ministres et non au Président de la République.

Les questions ministérielles ou de portefeuille devront être catégoriquement posées en ces termes : “Tel ministre ou le ministère a ou n'a pas la confiance de l'Assemblée.” Elles ne pourront jamais être résolues implicitement par le blâme ou l'approbation d'un fait particulier.

Les questions ministérielles et les questions gouvernementales touchant aux attributions ou à la constitution des pouvoirs publics ne pourront être résolues qu'à la majorité des deux tiers des voix, avec le concours des deux tiers au moins des membres de l'Assemblée »¹²²⁴. Le député indique vouloir être en mesure de blâmer un ministre sans forcément le renvoyer et justifie la majorité qualifiée pour certaines interpellations par un souci de gouvernabilité en l'absence de droit de dissolution¹²²⁵. La manœuvre, qui pourrait sembler habile pour éviter la chute des gouvernements en raison de leur penchant pour la République, n'aurait en pratique aucune chance d'avoir un effet réel : comme le montre la chute de Thiers le 24 mai, officiellement motivée par le manque de conservatisme du ministère pour lutter efficacement contre le radicalisme, une majorité peut sans difficulté s'abriter derrière un autre prétexte pour censurer le gouvernement. De toute manière, la proposition qui ne peut séduire les monarchistes est rejetée¹²²⁶.

Le lendemain, c'est l'ultra légitimiste Lucien Brun qui entend réserver les interpellations aux ministres¹²²⁷. Membre de la minorité de la commission, son amendement qui avait été rejeté par cette dernière entend laisser l'Assemblée juge de l'opportunité d'engager la responsabilité spéciale du Président uniquement si le ministre mis en cause le demande¹²²⁸. Le député explique que sa proposition est « libérale », « conservatrice » et « prudente », pour permettre à la loi d'avoir une portée qui ne soit pas que symbolique : « Si vous n'avez plus la responsabilité ministérielle efficace, effective, quotidienne, avec le droit de ne discuter que les ministres, de les changer, sans porter atteinte à la personne du chef de l'État, si vous n'avez pas ces droits-là, vous reculerez » argumente-

¹²²⁴ JO du 7 mars 1873, p.1585. Sansas explique que son amendement a l'avantage de ne pas toucher au projet de loi dans son ensemble, « ce qui prouve, pour le dire en passant, que ce projet reste un peu en dehors de la question principale qu'il s'agissait de résoudre » (*ibid.*).

¹²²⁵ *Ibid.*

¹²²⁶ *Ibid.*

¹²²⁷ JO du 8 mars 1873, p.1607-1609.

¹²²⁸ « Les interpellations ne peuvent être adressées qu'aux ministres et non au Président de la République. Néanmoins, si le ministre déclare que la responsabilité spéciale du Président de la République est engagée, il peut demander à l'Assemblée de l'entendre. L'Assemblée en est juge. Si elle décide que la responsabilité spéciale du Président pourrait être engagée, le Président sera entendu et pourra prendre part à la discussion » (*ibid.*, p.1607). L'idée de solidarité gouvernementale semble absente de l'amendement.

t-il¹²²⁹. Le légitimiste modéré Depeyre vient appuyer le point de vue de son collègue, la responsabilité ministérielle permettant seule « le gouvernement du pays par le pays » et devant être défendue « sous tous les régimes »¹²³⁰. Montrant l'embarras des monarchistes, il se refuse toutefois à vouloir rendre le Président de la République irresponsable : « Je comprends très bien que, dans une constitution régulière, - je parle d'une constitution républicaine -, la responsabilité du Président ne soit et ne doive être qu'une responsabilité pénale [...] comme dans cette grande République des États-Unis qu'on nous offre sans cesse comme modèle, en oubliant qu'on compare les deux peuples les plus dissemblables »¹²³¹. Pour autant, il considère que le projet « organise le sacrifice définitif de la responsabilité ministérielle »¹²³² au lieu d'organiser les rapports entre responsabilité ministérielle et prérogatives présidentielles. Le député critique surtout le fait que le conseil des ministres soit l'arbitre de la responsabilité à engager, le Président y ayant une grande autorité, au moins morale¹²³³.

Les membres du Centre droit et du Centre gauche se succèdent pour leur part à la tribune pour défendre le compromis arraché entre Thiers et la commission. Avant Depeyre, le commissaire du Centre droit Deseilligny était venu au nom de la majorité de la commission, répondre à Brun¹²³⁴. Il explique que l'opinion publique ne pourrait pas comprendre que l'Assemblée interdise par un vote au Président de s'exprimer sur un dossier relatif aux affaires étrangères qui engage la responsabilité de son ministre mais où c'est bien le Président qui est le mieux informé¹²³⁵. L'argument doit être qualifié d'assez étrange venant d'un député partisan de l'orléanisme dont les canons entendent la responsabilité ministérielle comme une fiction juridique qui permet un contrôle parlementaire du pouvoir exécutif tout en permettant la stabilité de son organe principal, quel que soit le degré de participation réel de ce dernier à la politique mise en cause¹²³⁶. D'un autre côté, la position de Deseilligny souligne également l'absence de distinction au sein du pouvoir exécutif entre fonction de Chef d'État et fonction gouvernementale, que Thiers cumule en pratique malgré la loi Rivet. En ce sens, c'est le caractère provisoire de la loi et surtout son destinataire principal (Thiers) qui motive

¹²²⁹ *Ibid.* p.1609.

¹²³⁰ *Ibid.* p.1611.

¹²³¹ *Ibid.* p.1611-1612.

¹²³² *Ibid.* p.1611.

¹²³³ *Ibid.* p.1612.

¹²³⁴ En s'appuyant beaucoup sur les débats qui ont eu lieu au sein de la commission, il insiste sur le compromis entre celle-ci et le gouvernement pour supprimer les « conflits imprévus ». Il note de plus que sur la « soixantaine de questions » posées aux ministres, Thiers n'est intervenu que deux fois, sur la question romaine et l'interpellation Changarnier (concernant la campagne des banquets de Gambetta) (*ibid.* p.1610-1611).

¹²³⁵ *Ibid.* p.1610.

¹²³⁶ Depeyre réagit du reste sur ce terrain : « Messieurs, il faut se résigner, si on veut un gouvernement sincèrement constitutionnel et libéral, à avoir des fictions. C'est avec ces fictions constitutionnelles que les peuples sont arrivés à fonder leurs libertés et le gouvernement du pays par le pays. Si vous ne voulez pas de fictions, si la réalité vous plaît messieurs, eh bien, il n'y a qu'une seule réalité qui puisse remplacer les fictions, c'est le pouvoir personnel » (*ibid.* p.1612).

le dispositif. En témoigne l'intervention de Buffet, lui aussi membre du Centre droit, qui vient également longuement défendre le projet de la commission¹²³⁷. Le futur Vice-président du Conseil de Mac Mahon (après le vote des lois constitutionnelles de février 1875) insiste sur l'importance du principe de la responsabilité ministérielle tout en expliquant qu'« on peut poser des principes ; les principes sont toujours excellents, mais il n'est pas possible de faire abstraction des faits, des circonstances et des nécessités ». Or, selon lui, « si on faisait aujourd'hui complètement abstraction de la personnalité de M. le Président de la République ; s'il s'agissait de résoudre de manière durable, sinon définitive la question de la responsabilité ministérielle, [...] les résolutions de la commission seraient, à mon avis, je n'hésite pas à le déclarer, tout à fait inacceptables ». Il s'agit toutefois « non d'une loi organique, constitutionnelle, mais d'un simple règlement qui ne s'applique qu'à la situation exceptionnelle, temporaire » et qui n'engage en rien pour l'avenir¹²³⁸. Il convient donc seulement de « rendre à l'Assemblée [...] une liberté de fait, une liberté pratique », ce que le projet permettrait¹²³⁹. Dufaure, alors garde des sceaux, vient également défendre le projet de la commission en prenant notamment les exemples des différents actes pris par les ministres¹²⁴⁰. Selon lui, l'intervention du Président ne concerne que les affaires plus graves et, de surcroît, seul le contenu de l'ordre du jour adopté peut déterminer si le blâme retombe sur le ministre ou sur le Président. Dufaure concède cependant aussi presque ouvertement que le Président décide de la politique gouvernementale. En pratique, il répond à l'inquiétude de Depeyre en expliquant qu'« il n'y aura jamais de pays au monde dans lequel on réalise mieux le rêve de M. Depeyre : le gouvernement du pays par le pays ! »¹²⁴¹. L'amendement Brun est finalement repoussé au scrutin

¹²³⁷ *Ibid.* p.1613-1616.

¹²³⁸ *Ibid.* p.1613.

¹²³⁹ *Ibid.* p.1614. Le lendemain, Lucien Brun remonte ensuite à la tribune pour défendre son amendement et répondre à Buffet. Le député ultra indique qu'il appartient « à une opinion qui ne fait pas aux circonstances le sacrifice de ce qu'elle croit être la vérité » (*JO* du 9 mars 1873, p.1637). Selon lui, sa rédaction favoriserait les crises ministérielles plutôt que les plus dangereuses crises gouvernementales. Il insiste enfin sur le fait que le projet de la commission renforce le pouvoir personnel de Thiers.

¹²⁴⁰ « Laissez-moi, messieurs, supposer un acte qui appartient au cours habituel des affaires ministérielles. Le Président de la République les connaît à peine. Nous avons, dans le cours de nos affaires, une foule de résolutions que nous prenons, que nous lui communiquons, auxquelles il donne de confiance sa signature. Mais s'il était obligé de venir lui-même rendre compte des motifs pour lesquels nous les avons prises, il en serait absolument incapable. Pour ce cas, il est certain que le ministre seul est responsable, qu'interpellé il doit lui-même répondre, que l'Assemblée a le droit d'exiger qu'il justifie et que lui-même est naturellement porté à justifier un acte que lui seul connaît. Voilà pour le cours des affaires ordinaires » (*ibid.* p.1640). Il semble que l'appréciation de Dufaure vaille en fait surtout pour lui, l'historien britannique Brabant expliquant que « la sphère judiciaire était la seule dans laquelle Thiers n'outrepassait pas ses ministres. En échange, le garde des sceaux ne s'impliquait guère dans la politique générale du cabinet » (*The beginning of the Third Republic in France, op. cit.* p.98). Du reste, Dufaure, formellement Vice-président du conseil à compter de septembre 1871, est, avec le Vice-amiral Pothuau à la marine et aux colonies, seul ministre qui conserve son portefeuille entre février 1871 et la chute de Thiers le 24 mai 1873.

¹²⁴¹ *Ibid.* p.1441.

(par 487 voix contre 160) et l'article de la commission largement adopté (par 461 voix contre 135)¹²⁴².

Au final, la loi du 13 mars consacre l'émergence d'une responsabilité ministérielle spéciale, quoique peu applicable, qui empêche en théorie le Président d'endosser systématiquement la responsabilité. Il est possible de noter que cette responsabilité des ministres ne semble qu'individuelle : dès lors que l'interpellation vise la politique générale du ministère, c'est le Président qui en endosse (aussi) la responsabilité du fait de sa capacité d'intervention dans les débats maintenue, quand bien même la procédure est nettement complexifiée. Il demeure donc le chef du Gouvernement. Il convient en outre de noter qu'en dehors de l'interpellation, les débats sont muets sur les autres techniques d'engagement de la responsabilité.

Prises ensemble, la loi Rivet et la loi du 13 mars 1873 concrétisent davantage la théorie républicaine de la responsabilité qui exige la subordination juridique de l'exécutif au législatif, quand bien même la pratique Thieriste du pouvoir et sa « dictature de la persuasion »¹²⁴³ conduirait à un effet inverse, que la responsabilité ministérielle de type parlementaire. La preuve en est apportée dès le 24 mai 1873 : l'ordre du jour ne vise pas directement le Président mais la composition du ministère¹²⁴⁴. Le Conseil des ministres ayant toutefois décidé que la responsabilité présidentielle était engagée, Thiers démissionne avec le Gouvernement, ce qui n'est politiquement pas complétement illogique puisque c'est lui qui avait décidé de composer le nouveau ministère qui déplait aux conservateurs. Il convient alors de relever que, juridiquement, la loi de Broglie voulue par les monarchistes n'atteint pas son but, ainsi que le remarque un peu ironiquement quelques années après le député légitimiste Amédée Lefèvre-Pontalis : « Nous avons entendu plus tard les inventeurs de cet ingénieux système se déclarer parfaitement satisfait de leur œuvre, et soutenir que, sans toutes ces combinaisons, M. Thiers n'aurait jamais été vaincu le 24 mai. Nous n'avons garde de les contredire ; mais en ce cas, on doit convenir qu'ils avaient manqué leur but. Depuis deux ans, on cherchait, dans la responsabilité ministérielle, un moyen de frapper les ministres sans atteindre le président ; au

¹²⁴² *Ibid.*

¹²⁴³ L'expression est employée notamment par Barthélemy et Duez : selon eux, Thiers « possédait à un degré exceptionnel le don de persuader : son gouvernement était la dictature de la persuasion », prenant pour exemples la loi centralisatrice du 14 avril 1871 alors que l'Assemblée est décentralisatrice, la politique protectionniste alors que l'Assemblée est libre-échangiste, de la loi militaire des 5 ans dont l'Assemblée ne voulait pas... (*Traité de droit constitutionnel, op. cit.*, p.14). « Par une situation d'apparence paradoxale, c'est la responsabilité absolue, la révocabilité *ad nutum* de Thiers conçue comme correctif de son pouvoir, qui était devenu la source de ce pouvoir » ajoutent-ils (*ibid.* p.15). Jallut reprend cette analyse, expliquant que Thiers, pourtant juridiquement soumis à l'Assemblée exerce sur elle une véritable « dictature de la persuasion » (*Histoire Constitutionnelle de la France, op. cit.*, p.211).

¹²⁴⁴ « Considérant que la forme du gouvernement n'est pas en discussion ; que l'Assemblée est saisie de lois constitutionnelles présentées en vertu d'une de ses décisions, et qu'elle doit examiner ; mais que, dès aujourd'hui, il importe de rassurer le pays en faisant prévaloir dans le Gouvernement une politique résolument conservatrice, regrette que les récentes modifications ministérielles n'aient pas donné aux intérêts conservateurs la satisfaction qu'elle avait le droit d'attendre, et passe à l'ordre du jour » (*JO* du 25 mai 1873, p.3316).

premier usage que l'on fit de la loi nouvelle, ce fut le président qu'on renversa »¹²⁴⁵. La porte est cependant ouverte à une interprétation différente de la loi : si le Conseil des ministres ne le décide jamais, la responsabilité du Président n'est jamais engagée. La personnalité du Président est donc déterminante : Mac Mahon n'étant pas Thiers, la loi peut donc s'appliquer différemment¹²⁴⁶.

2) L'émergence du Vice-président du Conseil : vers un bicéphalisme exécutif potentiellement fonctionnel

Le remplacement de Thiers par Mac Mahon à la présidence de la République le 24 mai 1873 transforme en profondeur l'appréhension de la fonction et, partant, de la responsabilité ministérielle¹²⁴⁷. À compter de son élection par l'Assemblée, le maréchal exerce pourtant ses pouvoirs dans les mêmes conditions juridiques que Thiers, c'est-à-dire sous l'empire des lois du 31 août 1871 et du 13 mars 1873. À ce titre, il demeure responsable et conserve en théorie la faculté d'intervenir devant l'Assemblée lorsque les ministres sont mis en cause sur les « affaires extérieures » ou lorsque le Conseil des ministres décide que l'interpellation se rapporte « à la politique générale du gouvernement ». En pratique, Mac Mahon ne s'engage toutefois pas comme son prédécesseur dans la politique quotidienne ce qui conduit le Vice-président du Conseil, qui existe formellement depuis le décret du 2 septembre 1871¹²⁴⁸ (en tant que simple « suppléant » du

¹²⁴⁵ *L'Assemblée nationale et M. Thiers, op. cit.*, p.44. Esmein partage le même constat, expliquant que « [l]'expérience montra toute la portée de cet axiome politique : la responsabilité politique ne peut pas résider à la fois dans le titulaire du pouvoir exécutif et dans ses ministres » (*Éléments...*, *op. cit.*, p.614). Selon lui, la loi du 13 mars 1873 cherchait « à résoudre un problème insoluble », c'est-à-dire « dégager la responsabilité des ministres tout en maintenant celle du Président » (*ibid.* p.617), ce qui constitue « une combinaison ingénieuse et subtile, mais en réalité complètement vaine » (*ibid.* p.618).

¹²⁴⁶ Ainsi que l'ont analysé Barthélemy et Duez pour qui la loi du 13 mars 1873 permet de franchir « une étape considérable vers le gouvernement parlementaire » car elle « tentait de dégager la responsabilité ministérielle et diminuait la responsabilité du Chef de l'État » (*op. cit.*, p.17), Hauriou qui considère que le dispositif « s'efforce de rentrer dans la vérité du régime parlementaire » (*Précis de droit constitutionnel, op. cit.*, p.329) ou encore Mayeur qui explique que la loi de Broglie « annonce l'esprit des lois de 1875 en affirmant une conception parlementaire, non présidentielle, de la présidence de la République » (*La vie politique sous la Troisième République, op. cit.*, p.46). Pour autant, il n'est pas possible d'être aussi catégorique que Pierre Miquel qui affirme qu'avec cette loi « Thiers est devenu une sorte de souverain sans couronne représenté par un ministre responsable. Le régime parlementaire souhaité par les orléanistes s'installe » (*La Troisième République, op. cit.*, p.159). Il faut, pour cela, attendre l'arrivée de Mac Mahon.

¹²⁴⁷ Selon Barthélemy et Duez, le remplacement de Thiers par Mac Mahon allait « avoir plus d'influence sur la conception du pouvoir exécutif qu'une profonde modification dans les textes constitutionnels provisoires » (*op. cit.*, p.18) : « Un Président de la République peu porté par son tempérament à exposer sa responsabilité, apparaissait en fait comme irresponsable et la responsabilité ministérielle pouvait se dégager » (*ibid.* p.19). Les auteurs en tirent la conclusion que « [d]ans ces conditions, l'Assemblée pouvait, sans aucun danger pour sa propre souveraineté, déclarer le Chef de l'État irrévocable » avec la loi du 20 novembre 1873 (*ibid.*). Deslandres explique pour sa part qu'avec l'élection de Mac-Mahon, « au régime semi-parlementaire, semi-personnel de Thiers, fait place un Gouvernement complètement parlementaire » (*L'avènement de la Troisième République, op. cit.*, p.213).

¹²⁴⁸ « Le Président de la République, Vu l'article 2 de la loi du 31 août, [...] Considérant que la responsabilité du conseil des ministres doit avoir pour conséquence l'institution d'un vice-président, chargé de le convoquer et de le présider en cas d'absence ou d'empêchement du Président de la République, Décrète :

Président) et dont l'existence est incidemment mentionnée dans la loi du 13 mars¹²⁴⁹, à diriger effectivement le gouvernement, à tout le moins dans ses rapports avec l'Assemblée nationale.

Si les débats devant l'hémicycle et les archives des différentes commissions ne permettent pas de connaître précisément le degré réel de participation de Mac Mahon aux décisions gouvernementales, en d'autres termes son influence politique, l'équilibre juridique interne du pouvoir exécutif change de manière certaine. Formellement, le vote du Septennat accentue cette tendance puisqu'il apparaît que le mandat présidentiel n'est plus corrélé à celui de l'Assemblée nationale, même si le Président de la République demeure théoriquement responsable devant elle en vertu des lois du 31 août 1871 et du 13 mars 1873. Il apparaît surtout, indépendamment des normes écrites en vigueur et de la réalité politique de l'exercice du pouvoir, que le Président tend à être rendu positivement irresponsable car systématiquement couvert par son cabinet. D'une part, Mac Mahon ne se rend jamais à l'Assemblée, ni pour intervenir dans la discussion des lois comme la loi du 13 mars le lui permet pourtant, ni pour défendre le gouvernement lorsque la responsabilité de ce dernier est mise en cause, quand son prédécesseur intervenait dans les deux hypothèses, en particulier le 24 mai où Thiers délivre un discours de plus de deux heures pour défendre sa politique et les changements dans la composition du ministère¹²⁵⁰. Le Maréchal, lorsqu'il veut faire valoir ses vues, se « contente » de faire lire à la tribune des messages plutôt brefs par un ministre, dont aucun n'a du reste pour objet principal la défense du cabinet. D'autre part, lorsque le gouvernement est mis en minorité, comme le 8 janvier 1874¹²⁵¹, le 16 mai 1874 où le ministère de Broglie chute¹²⁵², le 8 juillet 1874 où le ministère de Cussy est mis en échec sans être formellement renversé¹²⁵³ et

Art. 1. Le Président de la République, en cas d'absence ou d'empêchement, délègue à l'un de ses ministres le droit de convoquer le conseil et de le présider.

Le ministre délégué portera le titre de vice-président du conseil des ministres.

Art. 2. M. Dufaure, garde des sceaux, ministre de la justice, est nommé vice-président du conseil des ministres » (*JO* du 3 septembre 1871, p.3162).

¹²⁴⁹ Art. 4 al.2 (« [...] Néanmoins, si par une délibération spéciale, communiquée à l'Assemblée avant l'ouverture de la discussion par le vice-président du conseil des ministres [...] »).

¹²⁵⁰ Pas moins de six pages de *L'Officiel* (*JO* du 25 mai 1874, p.3307-3313).

¹²⁵¹ Le ministère remet sa démission le 8 janvier car une loi (sur la nomination des maires) dont l'Assemblée avait déclaré l'urgence est retirée de l'ordre du jour alors que le gouvernement avait demandé sa discussion immédiate (*JO* du 9 janvier 1874, p.225). Lors de la séance du 12 janvier, après débat, un ordre du jour motivé du légitimiste Audren de Kerdrel expliquant que la responsabilité du ministère n'était pas en jeu est adopté par l'Assemblée par 366 voix contre 305 : « L'Assemblée nationale, considérant que le ministère n'a pas perdu sa confiance, passe à l'ordre du jour » (*JO* du 13 janvier 1874, p.339-345).

¹²⁵² Lors de la séance, Batbie demande à l'Assemblée au nom de la commission des Trente de mettre à son ordre du jour la première lecture de la loi électorale pour le mercredi suivant (la séance se déroule le samedi). Le Gouvernement prend parti pour cette priorité, alors que d'autres députés demandent la priorité pour la loi municipale, ou l'examen concomitant des deux lois. La priorité à la loi électorale est finalement refusée au scrutin (381 contre 317). Le ministère est donc mis en minorité (*JO* du 17 mai 1874, p.3302-3303).

¹²⁵³ Une interpellation des ultras légitimistes, concernant la suspension du journal *l'Union* par le ministre de l'intérieur pour avoir publié un manifeste de Chambord remettant en cause les pouvoirs de Mac Mahon, conduit à l'adoption d'un ordre du jour pur et simple, alors que le gouvernement prend parti en faveur d'un ordre du jour motivé du député du Centre droit Paris (« L'Assemblée nationale, Convaincue que le seul moyen de mettre fin aux agitations des partis

surtout le 6 janvier 1875 où le gouvernement de Ciskey est cette fois réellement mis en minorité¹²⁵⁴, le Président de la République n'est jamais directement visé. La responsabilité de l'exécutif ne se concrétise plus que par celle des ministres, quelle qu'ait été l'influence du Président sur les décisions gouvernementales et sans que la distinction entre « politique générale » et « politique particulière » ne soit invoquée, alors même que la « loi chinoise » la prévoit. *In fine*, c'est le Vice-président du Conseil qui devient le chef du gouvernement. La nomination de Broglie, Chef du « parti » majoritaire de la coalition monarchiste est à ce titre logique. De surcroît, l'influence politique du duc sur le maréchal ne fait guère de doute¹²⁵⁵. Si Thiers cumule les fonctions de chef d'État et du gouvernement, son remplacement par Mac Mahon transforme donc le bicéphalisme exécutif qui devient conforme aux canons du régime parlementaire. Du reste, lors des discussions sur le Septennat, la question de la responsabilité ministérielle n'est jamais abordée, ni devant la commission, ni devant l'hémicycle, la personnalité de Mac Mahon depuis le 16 mai satisfaisant les monarchistes. En d'autres termes, la loi du 13 mars « fonctionne mieux ».

Il convient cependant de reconnaître qu'un doute sur la réalité de cette transformation pourrait surgir avec la démission de Broglie le 16 mai 1874. Ce dernier est remplacé par le général de Ciskey¹²⁵⁶ dont l'influence politique semble très réduite au regard de son prédécesseur. Dans les débats, de Ciskey apparaît davantage en retrait que le chef du Centre droit et le peu de considération pour lui dans les ouvrages des historiens ou des juristes n'en font guère un personnage central de la vie de l'Assemblée de 1871. Rappelant les maréchaux de la monarchie de Juillet (Soult, Gérard, Mortier), le général ressemble davantage à un « buste », sans « poids politique » ni « aucune autorité » devant la Chambre¹²⁵⁷, ce qui – comme sous l'empire de la Charte rénovée – permettait

est de donner pour base aux pouvoirs conférés pour sept ans au maréchal de Mac Mahon par la loi du 20 novembre 1873 l'organisation du gouvernement de la République, Passe à l'ordre du jour ») (*JO* du 9 juillet 1874, p.4762-4770).

¹²⁵⁴ Grivart, le ministre de l'agriculture et du commerce, lit un message du Président de la République qui appelle l'Assemblée à examiner les lois constitutionnelles. Lors du débat sur l'ordre du jour, Batbie, au nom de la commission des Trente, demande l'examen en priorité de la loi sur le Sénat avant celle sur l'organisation et la transmission du pouvoir exécutif. Après un débat, l'Assemblée décide de ne pas donner la priorité au projet de loi sur le Sénat et de commencer les discussions constitutionnelles après la deuxième lecture du projet de loi sur l'armée. (*JO* du 7 janvier 1875, p.105-106 et p.111 à 116). Le ministère ne démissionne cependant pas pour expédier les affaires courantes jusqu'au vote des deux premières lois constitutionnelles.

¹²⁵⁵ Voir à ce sujet l'indispensable étude sur Albert de Broglie de l'historien américain Alan Grubb (*The Politics of Pessimism, Albert de Broglie and the Conservative Politics in the Early Third Republic*, *op. cit.*, spéc. p.212). Un indice en ce sens peut également être trouvé dans les discussions constitutionnelles : auditionné par la commission chargée d'examiner le Septennat, après un message de Mac Mahon qui refuse le premier projet qui en est issu, de Broglie « accepte la part de responsabilité qui lui revient dans le Message. Si M. le Président a fait un Message, c'est peut-être parce qu'il a su que la Commission n'avait pas cru nécessaire de débattre la question de prorogation avec les ministres » (séance du 17 décembre 1873, C 3136).

¹²⁵⁶ Élu à l'Assemblée lors des élections complémentaires du 2 juillet 1871, qui n'est membre d'aucun « parti » mais proche du Centre droit (GROS, *L'Assemblée nationale de 1871...*, *op. cit.*, Annexe 2, *Répertoire biographique des parlementaires ayant siégé à l'Assemblée nationale de 1871*, p.729).

¹²⁵⁷ Pour reprendre l'expression du Professeur Laquière (*Les origines du régime parlementaire en France*, *op. cit.*, p.266).

à un autre ministre de diriger politiquement le ministère de manière effective¹²⁵⁸. Cette appréhension de la vice-présidence du Conseil pourrait alors remettre en cause l'émergence d'un « ministère caractéristique du parlementarisme »¹²⁵⁹. En réalité, il semble que le remplacement de Broglie par de Cissey témoigne davantage d'un pur problème politique – l'absence d'une majorité solide à l'Assemblée qui, pour des raisons contextuelles, ne peut encore être dissoute – que d'un changement dans l'appréhension juridique de ce nouvel équilibre au sein du pouvoir exécutif. Il s'agit avant tout d'un remplacement « cosmétique » à fragile majorité constante et aucun indice ne laisse penser que Mac Mahon se ressaisisse de la fonction gouvernementale qui reste officieusement exercée par de Broglie¹²⁶⁰. Le ministère demeure seul responsable et tributaire de la volonté de l'organe législatif. De Cissey apparaît probablement comme plus acceptable pour les légitimistes intransigeants volontiers suspects vis-à-vis des manœuvres constitutionnelles du Centre droit. Du reste, en pratique, le cabinet de Cissey est dominé par Decazes, « partisan d'un rapprochement avec le Centre gauche » qui en profite pour lancer une « offensive constitutionnelle »¹²⁶¹. Dès lors qu'une nouvelle majorité émerge plus nettement dans l'Assemblée nationale après le vote des deux lois constitutionnelles de février 1875, un nouveau gouvernement de dirigé par Buffet (Centre droit) et incluant notamment Dufaure (Centre gauche) remplace le ministère démissionnaire de Cissey¹²⁶², qui se limitait à l'expédition des affaires courantes depuis le 6 janvier.

L'épisode de Cissey ne remet donc fondamentalement pas en cause l'équilibre précédemment trouvé : les ministres, individuellement ou collectivement, suivant les circonstances, sont responsables et gouvernent. Le Président de la République, Chef de l'État et de l'exécutif, irresponsable en pratique, remplit davantage une magistrature morale en *incarnant* le pouvoir exécutif, que la fonction gouvernementale en *exerçant* le pouvoir exécutif. Jamais il n'est proposé de mettre en jeu la responsabilité de Mac Mahon, alors qu'en théorie cela demeure possible et même les républicains ne le demandent pas. La seule controverse sur l'interprétation de la responsabilité présidentielle a pour origine le député du Centre Gauche Bertauld dans une demande d'interpellation (cependant adressée au Vice-président du Conseil) qui vise plus directement

¹²⁵⁸ *Ibid.*

¹²⁵⁹ Selon le Professeur Laquièze, un « ministère caractéristique du parlementarisme » (dont l'existence demeure « problématique » jusqu'en 1848) doit regrouper « un président du Conseil effectivement le chef du gouvernement, une composition homogène et des conditions de travail lui assurant l'autonomie, en particulier vis-à-vis du roi » (*ibid.* p.257).

¹²⁶⁰ Alors journaliste proche des républicains radicaux, Camille Pelletan (il deviendra député en 1881), explique dans un langage fleuri qu'il s'agit d'un « replâtrage [...] Mais c'est un cabinet de minorité ? – Oui. – Mais c'est un cabinet de médiocrité ? – Oui, c'est tout cela ; mais c'est aussi un cabinet de Broglie sans M. de Broglie » (*op. cit.*, p.147-148).

¹²⁶¹ GARRIGUES, *La République des hommes d'affaires (1870-1900)*, *op. cit.*, p.127.

¹²⁶² Alan Grubb montre que de Broglie n'est pas sans influence sur la concrétisation de cette nouvelle majorité des Centres et sur la composition du ministère qui s'appuie sur elle (*op. cit.*, p.241-242).

l'équilibre progressivement construit¹²⁶³. *De facto*, plusieurs ministres et même les gouvernements entiers tombent sans que le Président ne soit mis en cause malgré la survivance textuelle de sa responsabilité. Positivement, la responsabilité ministérielle parlementaire existe et celle du Chef de l'État a disparu.

La loi du 13 mars a donc le mérite de vouloir organiser la responsabilité tandis que les lois de 1875 ne feront qu'en poser le principe. La première ne pouvait toutefois réussir à le faire que de manière précaire car le maintien d'une responsabilité du Président était contradictoire avec le système. Dès lors qu'avec le Septennat, le Chef de l'État devient en apparence irrévocable (il le demeure juridiquement mais la structuration politique de l'Assemblée rend cette hypothèse très improbable), le mandat du Président n'étant plus lié à celui de l'Assemblée comme celui d'un gouvernement, le basculement vers l'irresponsabilité présidentielle se profile et la responsabilité ministérielle devant le Parlement est véritablement consacrée dans la pratique avant d'être confirmée dans la constitution écrite.

Section 2 – Les effets de l'existence de la responsabilité ministérielle sur l'écriture des lois de 1875

Dès lors que la responsabilité ministérielle devant le Parlement est perçue comme fonctionnelle par une majorité des membres de l'Assemblée de 1871, sa remise en cause ne peut survenir lors de la « phase active » de l'écriture des lois constitutionnelles. La première conséquence de l'existence de l'institution est alors que les députés ne réfléchissent pas à encadrer plus précisément son régime juridique : ni la manière de mettre en jeu la responsabilité (interpellation, question au gouvernement, engagement de la responsabilité du gouvernement sur un texte...), ni la majorité requise, ni la distinction entre engagement collectif et individuel de la responsabilité des ministres ne sont débattus, ni devant les commissions, ni devant l'hémicycle. Plus étonnant encore, la fonction de Vice-président du Conseil n'apparaît nulle part, même à titre incident, dans les lois de 1875 tandis que la loi du 13 mars 1873 mentionnait au moins son existence et alors même que la pratique de Mac Mahon avait contribué à en favoriser l'émergence. Il apparaît ainsi seulement nécessaire aux constituants de consacrer la responsabilité politique du ministère quant à la politique générale du

¹²⁶³ « Je demande à interpellier M. le vice-président du conseil sur le point de savoir si, par la lecture du Message du 9 juillet, il a entendu, contrairement au vote de la veille, revendiquer pour M. le Président de la République et dénier à l'Assemblée le droit de déterminer le caractère et la portée constitutionnelle ou simplement législative de la prorogation du 20 novembre 1873, et, notamment, s'il a entendu contester que M. le Président de la République n'exerce encore aujourd'hui le pouvoir exécutif sous l'autorité de l'Assemblée, et en restant responsable devant elle conformément aux lois du 31 août 1871 et du 13 mars 1873 » (séance du 10 juillet 1874, *JO* du 11 juillet 1874, p.4820). L'interpellation est cependant renvoyée à la discussion des lois constitutionnelles et ne sera en réalité jamais examinée.

gouvernement, celle des ministres quant à leurs actes personnels et de substituer à la responsabilité politique du Président une responsabilité pénale spéciale pour « haute trahison »¹²⁶⁴.

Dès juillet 1874, un dispositif est proposé en ce sens devant la commission des Trente par le légitimiste Ventavon et adopté à l'unanimité après de très courts échanges à son propos¹²⁶⁵. Le 3 février 1875, l'Assemblée confirme l'article en seconde lecture de la loi sur les pouvoirs publics sans plus de discussion et sans difficultés, sans même passer par le scrutin¹²⁶⁶. La troisième lecture, les 24 et 25 février 1875, ne change rien à l'article mais consacre en revanche un aspect qui, de manière surprenante, n'avait jamais été évoqué dans les discussions sur la constitution « définitive » et qui se révèle pourtant indispensable à la logique de l'ensemble : le contresign ministériel des actes du Président de la République. Depuis la loi Rivet, il existe déjà et ne soulève pas de difficulté. Alors que la commission se décide à énumérer dans un article les prérogatives présidentielles, Ventavon propose donc d'ajouter que « tous les actes du Président seront contresignés par les ministres »¹²⁶⁷. Aucun orateur ne s'oppose ni même ne commente cette suggestion et les Trente l'adoptent immédiatement, de même que l'Assemblée le même jour, avec une formulation très légèrement différente¹²⁶⁸. Ainsi, pour reprendre l'expression de Jallut, alors que l'Assemblée « avait résisté quatre ans avant d'accepter la république. Quelques minutes lui suffirent pour l'adoption du parlementarisme »¹²⁶⁹. Comme Nathalie Havas l'a démontré, l'Assemblée nationale de 1871 consacre donc juridiquement une responsabilité politique des ministres¹²⁷⁰ qui confirme le caractère

¹²⁶⁴ Art. 6 de la loi du 25 février 1875.

¹²⁶⁵ 60^e séance, 3 juillet 1874 (C II 612-614). La rédaction, qui demeure personnelle en raison de l'article 1^{er} du texte indiquant que Mac Mahon « n'est responsable que dans le cas de haute trahison. Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels ». Lors du débat, Antonin Lefèvre-Pontalis fait remarquer que « si on avait voulu procéder régulièrement au 13 mars, on aurait refusé à M. Thiers de prendre la parole. Il faudrait dire ici que le Maréchal ne communiquera avec la chambre que par message ». Ventavon (légitimiste) précise alors que « la loi du 13 mars est implicitement abrogée » par le dispositif. Le légitimiste Audren de Kerdel veut que le nom de Mac Mahon soit mentionné dans l'article, expliquant que les commissaires sont « tous d'accord sur la loi du 20 novembre qui est le Septennat personnel », ce à quoi Ventavon souscrit. Dufaure réplique qu'il « est bon d'entendre que c'est une loi purement personnelle que vous faites ». Le membre du Centre droit Lambert de Sainte Croix indique ensuite ne pas comprendre l'irresponsabilité hors cas de haute trahison, ce qui conduit son collègue Daru à préciser que « le projet de Broglie contenait une disposition analogue acceptée par le Maréchal lui-même ». Lambert de Sainte Croix exprime alors son accord. Le Président de la Commission, Batbie, dans le but de dissiper les craintes, précise que le vote ne porte pas « sur les détails de rédaction », Ventavon confirmant cette analyse.

¹²⁶⁶ « Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels. Le Président de la République n'est responsable que dans les cas de haute trahison. » Le commissaire Paris explique simplement que la commission, pour unifier la rédaction de la loi, a modifié le paragraphe initialement proposé qui était : « Le maréchal de Mac Mahon, Président [...] » (*JO* du 4 février 1875, p.932).

¹²⁶⁷ 99^e séance, 25 février 1875 (C II 612-614).

¹²⁶⁸ Art. 3 al.7 : « Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre ».

¹²⁶⁹ *Op. cit.*, p.236.

¹²⁷⁰ Il faut attendre l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 « pour que la responsabilité politique des ministres puisse être qualifiée de manière certaine de responsabilité juridique puisqu'elle est prévue par un texte » (*La responsabilité ministérielle en France, op. cit.*, p.7).

parlementaire du régime¹²⁷¹. Cette consécration, sans ambiguïté quant à son principe, laisse cependant à la pratique le soin de déterminer les conditions de mise en œuvre de la responsabilité. Si les débats peuvent donner « l'impression que la responsabilité gouvernementale est paradoxalement constitutionnalised pour s'assurer que le chef de l'État soit bien irresponsable, de telle sorte à satisfaire les monarchistes dans la perspective d'une éventuelle restauration »¹²⁷², ce n'est pas parce que les constituants doutent de la pertinence de la responsabilité ministérielle dans l'organisation définitive mais parce que l'institution existe déjà en pratique et ne soulève pas de difficultés dans son appréhension, dès lors que le Président de la République n'est plus le Chef du gouvernement.

La seconde conséquence de l'existence de la responsabilité ministérielle devant le Parlement consiste dans son appréhension comme l'unique moyen à même d'assurer le maintien de l'ordre constitutionnel que les membres de l'Assemblée formalisent. À de nombreuses reprises lors des débats, les députés soulignent que la responsabilité ministérielle constitue la seule véritable garantie du respect de la volonté de la nation par l'exécutif en empêchant les abus de pouvoir ou les dérives vers le gouvernement personnel. Comme l'affirme le député du Centre gauche Marcel Barthe en décembre 1872 devant la commission chargée d'organiser la responsabilité ministérielle, cette dernière constitue « la sanction de la violation du statut national, tel est le rôle qu'elle joue dans la Constitution de 1791, dans la Charte de 1814, dans celle de 1830, c'est le moyen mis à disposition du parlement pour assurer l'observation de la Constitution ou pour punir sa violation »¹²⁷³. Dans le même sens, il s'agit de l'argument du libéraliste libéral de Lacombe pour atténuer les divergences des monarchistes sur le caractère personnel ou non du Septennat, le commissaire expliquant que la responsabilité ministérielle constitue dans tous les cas un « palliatif » à la loi personnelle¹²⁷⁴. L'enjeu des débats sur la loi du 16 juillet 1875 dont le but est d'organiser les rapports entre les pouvoirs constitués est donc surtout de compléter la constitution afin que le mécanisme puisse correctement fournir cette garantie, sans pour autant trop affaiblir l'exécutif en apparence. Un point est alors particulièrement débattu lors de l'examen du texte proposé par le Gouvernement au regard de l'effectivité de la responsabilité ministérielle : le régime des sessions des chambres.

¹²⁷¹ Ainsi que le note Madame Havas, cette responsabilité est de « type parlementaire » pour deux raisons : « d'une part, la mise en œuvre de cette responsabilité appartient aux assemblées et, d'autre part le caractère collectif et solidaire s'attache exclusivement à la responsabilité politique » (*ibid.* p.435).

¹²⁷² *Ibid.* p.418. Madame Havas démontre l'existence d'un « corollaire » entre la consécration d'une responsabilité ministérielle et l'irresponsabilité du chef de l'État dans les lois de 1875 (*ibid.* p.428 et suiv.).

¹²⁷³ Séance du 9 décembre 1872 (C II 607). Contextuellement, le commissaire appelait alors à déterminer cette constitution : « Il faut donc de toute nécessité que cette constitution soit faite avant qu'on s'occupe d'organiser la responsabilité ministérielle, et qu'on sache si l'on veut vivre désormais sous la République ou sous la Monarchie » (*ibid.*).

¹²⁷⁴ 62^e séance, 9 juillet 1874 (C II 612-614).

Ainsi, devant la seconde commission des Trente, le député de la Gauche républicaine Albert Grévy, semblant souscrire à l'idée d'une « commission de permanence » et du changement du « mode de convocation » proposés par Picard et appuyés par Jules Simon par rapport au projet gouvernemental initial déposé par Dufaure le 18 mai 1875¹²⁷⁵, demande à ce que les chambres puissent se convoquer de manière indépendante afin que le pouvoir exécutif ne puisse pas être laissé sept mois sans contrôle¹²⁷⁶. Un peu plus tard dans la séance, Grévy explique que, comme le Président peut être mis en accusation et que la responsabilité ministérielle est maintenant consacrée, « il faut que ces prescriptions constitutionnelles puissent recevoir leur exécution »¹²⁷⁷. Le député du Centre gauche Ricard conteste en revanche la permanence des chambres qui est « un danger pour la République elle-même », tout en reconnaissant qu'il faut être plus souple dans leur mode de convocation. Le député Christophe, lui aussi membre du Centre gauche, ne veut pas d'une commission de permanence : « [s]ans vouloir rétablir la monarchie, il faut vouloir tenir compte des habitudes de la France et ne pas mettre en suspicion le pouvoir exécutif » affirme-t-il, suivi par le Président de la commission, Lavergne, qui explique que le but est de « faire une République, mais aussi un gouvernement »¹²⁷⁸. Il apparaît ainsi que le souci de gouvernabilité motive le point de vue des républicains modérés ou ralliés (comme Lavergne) : sans remettre en question la prééminence juridique des chambres et leur contrôle sur le pouvoir exécutif matérialisé dans la responsabilité ministérielle, il leur semble nécessaire, d'un point de vue pratique, de ne pas fonder un pur régime d'assemblées. Telle est également l'opinion du membre du Centre droit Delsol qui explique que « du point de vue du droit, la permanence est incontestable » mais il ne faut pas pour autant une « tutelle » de l'exécutif par une commission de permanence¹²⁷⁹. Il lui semble seulement utile que « les convocations soient rendues faciles ». Jules Simon, pour la Gauche républicaine, se prononce également pour faciliter la convocation, considérant que sans vouloir mettre le pouvoir exécutif

¹²⁷⁵ 2^e séance, 28 mai 1875 (C II 616). Picard avait auparavant expliqué que la rédaction des articles 2 et 3 du projet du gouvernement (voir *Annexe V. 22*) « semble confondre des Assemblées souveraines avec de simples Conseils généraux ou municipaux », considérant que le « premier principe d'une assemblée souveraine, c'est la permanence » ou au moins la possibilité de décider de siéger hors session. Jules Simon avait insisté pour sa part sur le danger que présente l'article 2 qui donne la convocation des chambres au seul président, c'est-à-dire la capacité « de se tenir éloigné pendant sept mois des représentants du suffrage universel », surtout s'il est mis en accusation par la Chambre des députés. Selon lui, les conditions pour que les assemblées demandent leur convocation « équivalent à une négation du droit lui-même ». Ainsi, le projet ne donnant pas assez de « libertés » (en particulier pour la chambre basse), il avait soutenu l'idée de commission de permanence de Picard (« la plus simple de toute »). Le député du Centre gauche Lacaze s'était alors interrogé sur la manière de composer cette commission : doit-elle comprendre des députés et des sénateurs ? Picard avait répondu qu'il s'agissait d'une « question de détail » à déterminer ultérieurement, expliquant encore qu'il ne fallait pas confondre « la permanence en fait et la permanence en droit », la première n'étant pas possible mais « en droit il en est autrement, car la permanence est un principe de la souveraineté nationale » (*ibid.*).

¹²⁷⁶ *Ibid.*

¹²⁷⁷ *Ibid.*

¹²⁷⁸ *Ibid.*

¹²⁷⁹ *Ibid.*

« en suspicion, [...] ce sont les lois seules qui sont naturellement soupçonneuses »¹²⁸⁰. Ricard est d'accord pour réduire le nombre de membres nécessaire pour la convocation, et suggère d'en charger le bureau de l'Assemblée mais insiste sur l'absence de toute commission de permanence, « même très restreinte »¹²⁸¹. Selon son collègue du Centre gauche Schérer, Ricard « ne combat que contre un mot » car l'idée de commission de permanence n'est qu'un « mécanisme pour atteindre le but », c'est à dire faciliter la convocation des assemblées¹²⁸².

Le lendemain, le Président de la commission, Lavergne, demande au Vice-président du conseil Buffet (Centre droit) alors auditionné pour résoudre les difficultés soulevées lors de la discussion générale, si une « transaction » lui semble possible sur le sujet par rapport à la rédaction proposée par le gouvernement. Buffet indique qu'une concession « déjà très grande » a été faite sur la permanence, et il craint d'ailleurs qu'elle ne soit « trop large » (en permettant aux chambres de prolonger indéfiniment leur session)¹²⁸³. Laboulaye exprime son accord avec le Vice-président du Conseil dans le cas où les Chambres sont déjà réunies mais se demande ce qu'il en serait hors session. Buffet répond que l'objection serait valable si les chambres se convoquaient elles-mêmes mais comme ce n'est pas le cas et que le Président a « l'obligation morale » de les convoquer en cas de « circonstances graves », le dispositif ne pose pas de problème¹²⁸⁴. Un autre membre du Centre gauche, Schérer, se place dans l'optique d'une trahison du Président qui impliquerait sa mise en accusation pénale par la Chambre des députés et son jugement par le Sénat. Dans de telles circonstances, il y aurait en effet de fortes chances que le Président refuse de convoquer les chambres quand bien même un nombre suffisant de leurs membres en aurait fait la demande dans les formes prescrites. Buffet répond cependant que « ce ne sont là que des hypothèses de coup d'État, contre lesquelles toute combinaison de loi serait impuissante ». Ricard envisage pour sa part une hypothèse moins extrême : « on peut supposer le cas où le gouvernement, par une marche mauvaise entrainerait le pays vers la guerre »¹²⁸⁵. Fidèle à sa position, le Vice-président du Conseil explique que dans ce cas « la convocation serait facile » et que la « seule » garantie demeure « la responsabilité ministérielle »¹²⁸⁶. Le député du Centre droit Adrien Léon demande enfin aux deux membres du Gouvernement l'influence d'un ajournement sur la durée de cinq mois de la session

¹²⁸⁰ *Ibid.* Picard exige dans le même sens que « les Assemblées puissent se convoquer elles-mêmes » (*ibid.*).

¹²⁸¹ *Ibid.*

¹²⁸² *Ibid.*

¹²⁸³ 3^e séance, 29 mai 1875, C II 616.

¹²⁸⁴ *Ibid.*

¹²⁸⁵ *Ibid.*

¹²⁸⁶ Jules Simon insiste également sur la question, se demandant comment utiliser le « frein » de la responsabilité pendant les 7 mois hors session. Buffet considère qu'il s'agit d'une hypothèse « où des ministres trahiraient la confiance des Chambres » et se tient à ses arguments (convocation possible dans ce cas, impuissance de « toute combinaison constitutionnelle » contre les coups d'État) (*ibid.*).

parlementaire. Dufaure répond que la durée de la session est un « minimum » et les ajournements n'empiètent pas dessus. Il précise encore qu'à « tort ou à raison l'on n'a pas voulu adopter le système qui est inhérent aux assemblées uniques et qui est la permanence ; on a préféré adopter un régime analogue à celui qui est admis en Angleterre », que la convocation est difficile « parce qu'autrement le principe de la non-permanence serait vite éludé »¹²⁸⁷.

Finalement, lors de la séance suivante, Albert Grévy dépose un amendement qui concrétise l'idée d'une commission de permanence et supprime au passage le droit d'ajournement du Président de la République mais le dispositif est repoussé par les Trente¹²⁸⁸. Ces derniers, après quelques débats supplémentaires¹²⁸⁹, adoptent par 17 voix contre 7 un assouplissement des conditions d'une demande de convocation sur proposition des membres du Centre gauche Ricard et Christophle¹²⁹⁰, faisant passer le nombre de membres requis de la moitié à un tiers, ce qui ne change cependant en rien la logique de l'ensemble. S'il est ainsi possible de constater une différence entre les républicains et les libéraux du Centre gauche et droit quant au degré de facilité pour que les chambres se convoquent à l'initiative de leurs membres, aucun orateur ne suggère de laisser cette faculté au seul pouvoir exécutif. Ce dernier reste, en dernier ressort, nécessairement subordonné à la volonté du Parlement, sauf à violer la constitution.

De plus, il apparaît que la guerre est finalement déclarée par les chambres, ce que le projet du Gouvernement ne prévoyait pas. Lors de son audition, Buffet avait précisé que cette question était

¹²⁸⁷ *Ibid.*

¹²⁸⁸ « **Art. 1^{er}.** Le Sénat et la Chambre des députés se réunissent chaque année, en session ordinaire, le second mardi de Janvier, à moins de convocation extraordinaire antérieure. / Comme au projet. / **Art. 2.** Les Chambres provoquent la clôture de leur session par des résolutions conformes. / Elles peuvent, au cours de la session ordinaire, se proroger. / Dans l'intervalle des sessions et pendant la prorogation, une commission, composée pour chaque chambre de son bureau et de 20 membres nommés par elle au scrutin secret et à la majorité absolue, a le droit de la convoquer en cas d'urgence. / **Art. 3.** Supprimé ». Albert Grévy développe sa pensée (n'apportant rien de nouveau par rapport à ses interventions précédentes) et l'amendement est rejeté par 15 voix contre 6. La commission repousse aussi par 18 contre 6 un amendement Schérer (Centre gauche) permettant la convocation à la demande de la moitié des membres d'une seule chambre (4^e séance, 31 mai 1875, C II 616).

¹²⁸⁹ Delsol, pour le Centre droit veut « éviter le caractère de pouvoir parallèle que vous donnez à toute commission de permanence » et entend s'inspirer du cas des Conseils généraux qui peuvent être convoqués à la demande de leur Président et d'un tiers de leurs membres. Selon lui, le gouvernement « a bien fait » de poser « certaines difficultés d'exécution » à la convocation « mais ne pourrait-on pas transiger ? Et son intérêt ne serait-il pas de faire une concession ? ». La Caze (Centre gauche) estime que vues les différentes opinions exprimées « le plus sage est de s'en tenir au projet ». Le républicain Picard indique que refuser les commissions de permanence « c'est provoquer inévitablement la création de groupes officieux de surveillance, qui organiseront officieusement des réunions tendant à forcer la main au gouvernement » et désire donc une « transaction sur les moyens qui ne porteraient pas atteinte au principe ». Baze se prononce contre l'article gouvernemental, estimant impossible matériellement de réunir plus de 400 signatures de parlementaires en cas de « situation grave » : « sans rien proposer de formel », il envisage un tirage au sort dans chaque chambre au moment de sa séparation et « désirerait que les membres de la commission plus autorisés que lui » étudient ses idées. Albert Grévy considère que « la constitution du 25 février exige la réunion du Sénat dans des conditions qui ne laissent pas vacant un seul instant le pouvoir législatif ; c'est donc avoir reconnu le principe de la permanence de ce pouvoir ; et toute disposition tendant à annuler ce principe de permanence est en contradiction avec la loi » (*ibid.*).

¹²⁹⁰ Les Trente rejettent en revanche par 15 voix contre 5 un sous-amendement Luro qui propose d'ajouter au tiers des parlementaires « la majorité des membres de chaque bureau » (*ibid.*).

en pratique plus spéculative que réelle¹²⁹¹ : « Dans le cas même, en effet, où l'on admettrait que le droit appartient aux Chambres, il serait toujours facile à un pouvoir coupable d'entraîner celles-ci contre leur volonté »¹²⁹². Selon lui, la seule garantie demeure « la responsabilité ministérielle » même si elle n'est « pas toujours très efficace », ajoutant que le gouvernement « n'attache pas une très grande importance à la solution » sur ce point¹²⁹³. Lors d'une séance ultérieure, Jules Ferry propose ainsi de prévoir que le Président de la République ne puisse « déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres », ce que la commission adopte sans débat¹²⁹⁴. Le légitimiste de Sugny, absent lors de la discussion de l'amendement Ferry, précise cependant lors de la séance suivante qu'il y trouve une « gêne considérable pour notre action diplomatique », en cas de besoin de « mobilisation rapide » : selon lui la France serait « dans une situation d'infériorité flagrante en face des monarchies européennes », ce à quoi souscrit le membre du Centre droit Adnet¹²⁹⁵. Il est possible de remarquer que sur ce point à propos duquel la responsabilité ministérielle ne semble pas fournir une garantie suffisamment satisfaisante par rapport au contrôle de la conduite de l'exécutif, le Parlement se retrouve explicitement doté de la prérogative en cause¹²⁹⁶.

Après la première lecture devant l'Assemblée, un nouvel amendement républicain visant à instaurer une permanence des assemblées est défendu par le radical Marcou¹²⁹⁷. Le dispositif proposé par ce dernier, sans empêcher le Président de convoquer les Chambres, prévoit qu'elles décident seules

¹²⁹¹ Interpellé par Lavergne sur le « droit de paix et de guerre », le Vice-président du Conseil répond qu'il « regrette presque » que la question se pose « dans les circonstances actuelles » et qu'il « ne voit pas qu'elle ait une grande importance pratique » (3^e séance, 29 mai 1875, C II 616). Lavergne relaye alors certaines interrogations soulevées la veille lors de la discussion par les deux commissaires du Centre gauche Picard et Ricard qui estimaient que l'article 7 du projet gouvernemental manquait de clarté sur ce point, quand le membre du Centre droit Delsol considérait la question tranchée « d'une façon virtuelle par l'art. 9 de la Constitution du 25 février » (2^e séance, 28 mai 1875, C II 616).

¹²⁹² 3^e séance, 29 mai 1875 (C II 616).

¹²⁹³ *Ibid.*

¹²⁹⁴ 5^e séance, 1^{er} juin 1875 (C II 616). Il convient de noter que la disposition est adoptée dans une fin de séance assez mal retranscrite, le PV ne mentionnant pas certains détails et étant beaucoup raturé. Il s'agit de la dernière séance de la seconde commission des Trente entièrement consacrée à la loi sur les rapports entre les pouvoirs publics, les commissaires sont peut-être fatigués et pressés de terminer. En tout état de cause, la disposition devient l'article 9 de la loi du 16 juillet 1875.

¹²⁹⁵ 6^e séance, 2 juin 1875 (C II 616).

¹²⁹⁶ Il en va de même pour l'approbation des traités : quand le projet du gouvernement réserve l'intervention des chambres aux « traités de commerce qui engagent les finances de l'État » (Art. 7), le texte adopté par les Trente vise les « traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger » (5^e séance, 1^{er} juin 1875 C II 616) qui devient l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875. Lors de la courte discussion, Jules Ferry explique qu'il avait proposé qu'« aucun traité n'est définitif qu'après avoir été voté par les deux chambres », qui avait été pris en considération mais à propos duquel le député du Centre droit Paris avait affirmé qu'il y avait « des distinctions à faire » entre les traités. Ferry propose donc « quelques modifications très légères » au projet « pour le mettre au niveau des constitutions libérales de l'Europe » (prenant l'exemple de l'Angleterre et de la Belgique), sa rédaction étant ensuite adoptée (*ibid.*).

¹²⁹⁷ « Les deux Assemblées, le Sénat et la Chambre des Députés, sont permanentes.

Elles se réunissent chaque année le second mardi de Janvier ; Elles peuvent s'ajourner à des termes qu'elles fixent ; Pendant la durée des prorogations, un Commission composée des deux bureaux, de douze sénateurs et douze députés nommés au scrutin secret, aura le droit de convoquer les deux Assemblées en cas d'urgence. Le Président de la République aura également le droit de les convoquer » (23^e séance, 26 juin 1875, C II 617).

de leurs sessions et qu'une commission de permanence est désignée. L'amendement, soutenu devant les Trente par Picard et Bethmont, n'avait cependant pas été pris en considération¹²⁹⁸. Devant l'hémicycle, Marcou explique qu'il ne propose pas « une innovation, mais le maintien de ce qui existe », qu'il faut « prévenir les candidatures officielles, et, pour cela, ne pas augmenter les pouvoirs du Gouvernement » et que la République « a été votée presque en silence » ce qui peut provoquer une « équivoque »¹²⁹⁹. Il souligne que durant 7 mois par ans est institué « un pouvoir véritablement absolu, arbitraire »¹³⁰⁰, et que cela va contre « les fondements mêmes de notre établissement gouvernemental. Peut-on le nier ? [...] Mais au nom et par respect de la logique, au moins, vous républicains rationalistes, convenez que vous faites là une chose tout à fait illogique, tout à fait monstrueuse... »¹³⁰¹. L'amendement Marcou est toutefois – sans surprise – très largement repoussé au scrutin (par 588 voix contre 24)¹³⁰². Le Président de l'Assemblée indique ensuite que le Gouvernement maintient sa rédaction primitive demandant la moitié plus un des membres de chaque chambre pour une convocation, et non un tiers comme dans le projet de la commission¹³⁰³. Dufaure, garde des sceaux, explique que le projet prévoit une convocation de plein droit en cas de vacance de l'exécutif, que la déclaration de guerre requiert la réunion des chambres et, finalement, que la « garantie » la plus importante demeure la « responsabilité ministérielle »¹³⁰⁴. Laboulaye, au nom des Trente, confirme l'opinion de son collègue du Centre gauche, affirmant que « le caractère de notre République est d'être une République parlementaire ; par conséquent, tout y repose sur la responsabilité ministérielle : c'est là qu'est la garantie ». Il indique aussi que les commissaires n'ont pas été « très séduits » par la moitié plus un, que dans cette proportion, il y avait « quelque chose qui n'était pas parfaitement régulier et, pour dire le mot, quelque chose de révolutionnaire » (?!) mais que la commission n'en ferait « pas une affaire »¹³⁰⁵. L'article avec la rédaction gouvernementale est donc adopté¹³⁰⁶. Encore une fois, sauf pour l'idée de permanence, il convient de constater que l'ensemble du dispositif garantit une domination de la volonté parlementaire qui, par son contrôle sur les ministres, peut imposer ses vues à l'exécutif.

Lors de la dernière lecture du projet de loi, le 16 juillet 1875, une dernière modification de détail est effectuée à la demande d'Antonin Lefèvre-Pontalis. Ce dernier veut ajouter à l'alinéa prévoyant

¹²⁹⁸ *Ibid.*

¹²⁹⁹ Séance du 7 juillet 1875, *JO* du 8 juillet 1875, p.5071.

¹³⁰⁰ *Ibid.* p.5072.

¹³⁰¹ *Ibid.* p.5073 Il accuse ces républicains (du Centre gauche) de se comporter avec la souveraineté nationale comme « ces rodeurs de barrière qui jettent à l'eau un homme pour le repêcher et gagner la prime de sauvetage » (*ibid.*)

¹³⁰² *Ibid.* p.5076.

¹³⁰³ *Ibid.* p.5077.

¹³⁰⁴ *Ibid.* p.5078. Il ajoute que la moitié plus un évite une convocation contre une majorité des deux tiers d'une chambre.

¹³⁰⁵ *Ibid.*

¹³⁰⁶ *Ibid.*

que le Président de la République doit convoquer les Chambres « si la demande en est faite, par la majorité absolue des membres composant chaque chambre » l'expression « dans l'intervalle des sessions » afin que le droit d'ajournement soit « réel et efficace » et non « apparent et honorifique »¹³⁰⁷. Selon lui, sans cette précision, les Chambres pourraient exiger la reprise des séances lors d'un ajournement, alors que lors de ce dernier « leur session n'est pas close ». L'orateur poursuit en expliquant que « la faiblesse de l'exécutif, c'est le grand écueil sur lequel ont sombré toutes les constitutions républicaines de la France », et que son amendement « complètera les garanties conservatrices que nous avons réclamées et obtenues »¹³⁰⁸. Alors que le ministre de l'intérieur, Desjardins (Centre droit) approuve cette modification, Laboulaye pense au contraire que l'amendement est inutile car si les Chambres étaient amenées à procéder ainsi, cela signifierait « que le ministre qui a proposé l'ajournement aurait encouru une bien grave responsabilité ». Or le régime est « une république parlementaire », ce qui implique donc que « tout repose sur la responsabilité ministérielle »¹³⁰⁹. Dufaure, le garde des sceaux, intervient ensuite pour adhérer à l'argumentaire, mais considère que « si l'amendement de notre honorable collègue peut avoir pour effet d'éviter à l'avenir ces doutes sur le sens d'une loi constitutionnelle, évidemment il est utile de l'adopter »¹³¹⁰. Finalement Dufaure propose la rédaction finale de l'article, que la commission approuve, et qui est adoptée¹³¹¹.

Outre les explications que ces discussions fournissent sur la rédaction de différents articles de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, ces échanges montrent surtout, de manière plus générale, que la responsabilité ministérielle est perçue par tous les camps comme un pilier du régime, qui ne peut dès lors n'être que parlementaire. La vraie différence entre les libéraux conservateurs, monarchistes ou républicains, et les républicains plus radicaux consiste dans le degré d'indépendance laissé au pouvoir exécutif hors des temps de session des assemblées¹³¹². Les vues des conservateurs semblent l'emporter à certains égards mais les dispositifs ne remettent pas en cause la prééminence des chambres et les républicains peuvent s'estimer satisfaits : même si des difficultés leurs sont faites, elles conservent le dernier mot car elles peuvent prolonger leurs sessions. Sans que la question ne soulève de difficulté, les républicains obtiennent en outre que les chambres déclarent la guerre et approuvent tous les traités les plus importants. Comme l'ensemble des actes du pouvoir exécutif reçoivent la signature ministérielle (y compris les ajournements), les chambres pourraient donc faire

¹³⁰⁷ *JO* du 17 juillet 1875, p.5444.

¹³⁰⁸ *Ibid.*

¹³⁰⁹ *Ibid.* p.5445.

¹³¹⁰ *Ibid.*

¹³¹¹ *Ibid.*

¹³¹² En témoigne la position du Vice-président du Conseil Buffet devant les Trente, pour confirmer celle tenue par le commissaire du Centre gauche Christolphe la veille : « il faut ne pas oublier l'importance exceptionnelle qu'a dans notre pays le pouvoir exécutif. C'est dans cet esprit que la loi du 25 février a été faite » (3^e séance, 29 mai 1875, C II 616).

pression sur les membres du gouvernement. La convocation extraordinaire pourrait de même être réclamée par les partis hors les formes constitutionnelles, avec une menace contre un ministère récalcitrant à convaincre le Président et qui serait renversé dès l'ouverture de la session suivante. Pour autant, un doute pourrait subsister quant aux prérogatives réelles du Président de la République et par conséquent à l'équilibre des pouvoirs : la responsabilité ministérielle devant le Parlement est établie par les lois de 1875, avec ses conséquences, mais qu'en est-il de celle devant le chef de l'État ? À cet égard, les débats constitutants et les textes qui en sont issus semblent beaucoup moins clairs.

Chapitre 2 – L’irresponsabilité du Chef de l’État : l’illusion du monarque constitutionnel

Si la consécration de la responsabilité ministérielle s’impose comme une évidence pour une quasi-unanimité des membres de l’Assemblée de 1871, la question du chef de l’État pose pour sa part de grandes difficultés aux constituants. L’enjeu symbolique est en effet tout d’abord la forme du gouvernement : les monarchistes numériquement majoritaires ne peuvent que difficilement admettre la constitutionnalisation de la fonction de Président de la République, en témoignent notamment les querelles entre eux sur le caractère personnel ou non du Septennat de Mac Mahon, qui est défendu par une partie des légitimistes¹³¹³. Il est alors possible d’envisager que le principal « prix » du ralliement des orléanistes modérés aux lois constitutionnelles républicaines de 1875 est l’installation d’un Chef d’État qui ressemble le plus possible à un roi constitutionnel¹³¹⁴, largement inspiré de la monarchie de Juillet ou de l’appréhension de la couronne britannique des membres de l’Assemblée de 1871¹³¹⁵. Il s’agirait pour eux de constitutionnaliser un monarque sans le nom ce qui, de plus, faciliterait beaucoup une éventuelle restauration à moyen terme. Une telle vision du Chef de l’État est en revanche incompatible avec les canons républicains qui postulent la subordination juridique de l’exécutif à la chambre élective (l’échec du Président élu au suffrage universel de 1848 renforçant cette analyse), à l’image de la présidence transitoire de Thiers entre 1871 et le 1873.

En tout état de cause, la constitutionnalisation par les lois de 1875 d’un Président de République irresponsable et doté de larges prérogatives est incontestable¹³¹⁶, permettant dès lors de penser qu’une majorité de l’Assemblée de 1871 accepte, dans le but d’éviter un régime d’assemblée tout aussi détestable aux yeux d’une majorité des constituants qu’une dictature, de poser le décor de la monarchie constitutionnelle¹³¹⁷ (**section 1**). Pour autant, il ressort également de l’analyse des débats

¹³¹³ Pas seulement les ultras : voir par exemple la brochure du député légitimiste Kolb Bernard initialement publié dans le *Contemporain* du 1^{er} mai 1874 (KOLB BERNARD, *Le Septennat*, Paris, Imprimerie Jules Le Clere et C^{ie}, 1874) : le constituant affirme qu’il ne s’agit ni d’un « principe », ni d’une « institution » (*ibid.* p.4).

¹³¹⁴ Comme l’explique le radical Madier de Montjau, qui affirme lors de la discussion de la loi constitutionnelle sur les relations entre les pouvoirs publics ne pas vouloir « finir de constituer cette République qui serait bien, en effet, la meilleure des monarchies » (séance du 21 juin 1875, *JO* du 22 juin 1875, p.4508).

¹³¹⁵ Voir sur ce point PASQUIET-BRIAND Tanguy, *La réception de la Constitution anglaise en France au XIX^e siècle. Une étude du droit politique français*, 2 volumes, Thèse de droit public, Paris, Université Panthéon Assas, 2015.

¹³¹⁶ Le Professeur Jan affirme par exemple que « [l]a “Constitution” de 1875 devint parlementaire. Elle était “présidentialiste” à son origine. Qu’on en juge par l’énumération des principales prérogatives présidentielles » (JAN Pascal, *Les Constitutions de la France, Tome 2, 1814-1958, L’établissement du régime parlementaire*, LGDJ, 2016, p.108).

¹³¹⁷ A contrecœur pour beaucoup d’entre eux. Pour les uns, le décor gâte la pièce, pour les autres il ne suffit à la faire oublier.

et des dispositifs juridiques qui en découlent, que le magistrat républicain institutionnalisé en 1875 est largement placé sous la coupe du Parlement. Assez étonnamment, une partie des monarchistes eux-mêmes et Mac Mahon souscrivent à cette vision, quoi qu'ils n'imaginent probablement pas les effets potentiels de ce (dés)équilibre des pouvoirs (de la même manière que les républicains radicaux ne pensent pas que la « République des républicains » dont ils espèrent l'avènement futur puisse faire l'économie d'une substantielle révision des lois constitutionnelles qu'ils acceptent d'adopter en 1875). Dès le processus d'écriture des lois de 1875 et quelles que puissent être les ressemblances avec la monarchie parlementaire, la différence de *nature* entre un roi constitutionnel et le Président de la République amplifie le penchant des normes constitutionnelles écrites à en faire une institution juridiquement dépendante et statutairement affaiblie qui prépare la pièce parlementariste dont la III^e République donnera rapidement le spectacle (**section 2**). Il ressort ainsi de l'analyse de l'écriture des lois constitutionnelles de 1875 que le caractère dualiste ou « l'esprit orléaniste » de la République parlementaire installée par l'Assemblée de 1871 doit être largement relativisé¹³¹⁸. Tant la pratique de la longue période transitoire nécessaire à l'élaboration du texte « définitif » que les débats constitutifs et les dispositifs qui en sont issus plaident davantage pour la positivité d'un régime entièrement dominé par le Parlement. Au demeurant, cet état de fait ne remet pas en cause l'objectif primordial de l'ensemble des députés qui composent l'Assemblée nationale de 1871 : il s'agit d'établir un système institutionnel pérenne, ce qui n'avait pas été possible depuis 1789, il s'agit de stabiliser la valse des constitutions, ce « ce triste et humiliant voyage de l'anarchie au despotisme, du despotisme à l'anarchie, semé de hontes et de calamités »¹³¹⁹ causé par l'effondrement du pouvoir exécutif puis par sa domination sans contrôle. Il s'agit donc, au sens propre *et* figuré, de fonder enfin un *ordre* constitutionnel, parlementaire dans sa nature et dans sa structure, sans monarque ni César mais dont l'exécutif ne se dissout en apparence pas complètement dans les assemblées (**section 3**).

Section 1 – Un président irresponsable : le décor de la monarchie constitutionnelle

Malgré les réticences de la majorité monarchiste de l'Assemblée, la dénomination du Chef de l'exécutif s'impose d'elle-même en août 1871 avec la loi Rivet, quand bien même il ne s'agirait que d'« une question en quelque sorte de protocole »¹³²⁰. La loi du 13 mars 1873 qui sépare davantage

¹³¹⁸ Tout au plus pourrait-on affirmer que plusieurs « lectures potentielles » des lois de 1875 sont possibles (BUJADOUX, *La « Constitution de la III^e République »*, *op. cit.*, p.59 et suiv.).

¹³¹⁹ La formule est utilisée par Thiers lors de son discours du 13 novembre 1872 (*JO* du 14 novembre 1872, p.6282).

¹³²⁰ L'expression est employée par Vitet (Centre droit) dans le rapport de la commission chargée de préparer la loi, afin de rassurer les monarchistes les moins convaincus (*JO* du 9 septembre 1871, Annexe n°559, p.3335).

le Président du gouvernement, puis le remplacement de Thiers par Mac Mahon le 24 mai de la même année qui permet à la responsabilité ministérielle de mieux fonctionner ne font que consolider l'institution. L'irresponsabilité présidentielle émerge ainsi progressivement dans les faits en ayant pour corolaire la consécration réelle de la responsabilité du ministère. Le vote du Septennat en novembre 1873, qui rend en pratique Mac Mahon irrévocable (quoique ce soit juridiquement discutable) solidifie encore le Président de la République : pour les conservateurs, la durée du mandat présidentiel est en elle-même une garantie de sa force, qui favorise de surcroît l'affirmation de son irresponsabilité par l'article 6 de la loi du 25 février 1875. Le « long président »¹³²¹ installé par la loi du 20 novembre 1873 est alors simplement confirmé par les lois constitutionnelles qui se limitent à supprimer le caractère personnel du dispositif (1). À l'image du monarque de la Charte de 1830, le Président irresponsable se voit de surcroît confirmer de larges prérogatives, en tant que chef de l'exécutif, dont la plupart existent avant leur cristallisation dans le droit écrit (2).

1) *Un « long Président »*

Il est bien connu que la durée du mandat présidentiel fixée à sept ans par l'article 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 a pour origine la loi du 20 novembre 1873 qui confie au maréchal de Mac Mahon la direction du pouvoir exécutif jusqu'au 20 novembre 1880. Initié par les monarchistes après que les positions de Chambord et des ultras aient anéanti toute hypothèse de restauration à court terme, il ressort cependant de l'examen du processus d'écriture constitutionnelle que le Septennat ne répond pas seulement à des préoccupations contextuelles mais trouve également certaines justifications institutionnelles pour une partie des monarchistes modérés. Il apparaît surtout que l'adoption de la mesure, qui n'est pas remise en cause lors de la rédaction des lois constitutionnelles, transforme en profondeur l'appréhension du rôle du Président de la République.

La création de l'institution présidentielle par la loi Rivet ne fixe au départ aucune durée au mandat du Président de la République qui demeure lié à celui de l'Assemblée¹³²². Devant la commission, certains commissaires du Centre gauche proposent toutefois de prédéfinir une durée de trois ans à ce pouvoir provisoire¹³²³ mais l'hypothèse n'est pas retenue. La commission se range à l'avis des

¹³²¹ Terme utilisé par le député du Centre droit Lambert de Sainte Croix devant la commission « Septennat » pour rappeler aux commissaires républicains qu'un « grand nombre » de députés « ont voulu créer un long Président » (séance du 10 novembre 1873, C 3136).

¹³²² Art. 1^{er} (*Annexe II. 2.*).

¹³²³ Proposition Rivet (Art. 2, *Annexe IV. 2.*) et amendement Maleville (Art. II, *Annexe IV. 6.*).

commissaires de Centre droit, comme Saint Marc Girardin qui souligne le risque que Thiers puisse alors survivre à l'Assemblée¹³²⁴ et de Goulard qui propose d'indiquer que les pouvoirs Thiers dureront « autant que ceux de l'Assemblée », ce qui pourrait donner « satisfaction pour tous »¹³²⁵. Lors des débats sur la loi du 13 mars 1873, certains membres du Centre gauche demandent à nouveau de fixer une durée au mandat présidentiel¹³²⁶ mais n'insistent guère et le sujet n'est plus abordé, la commission se focalisant sur les moyens de distinguer responsabilité présidentielle et ministérielle ainsi que sur les modalités d'intervention du Président de la République devant l'Assemblée. Au demeurant, l'absence de considération pour le mandat présidentiel est logique à ce stade, puisque le Président demeure juridiquement responsable et, comme il s'agit de Thiers, se comporte en Premier ministre, prêt à risquer le blâme du Parlement pour effectivement gouverner. L'arrivée de Mac Mahon le 24 mai 1873, qui permet au Vice-président du Conseil de devenir le comptable effectif des actes du pouvoir exécutif, conduit les monarchistes – aidés par l'échec définitif de la restauration avec Chambord – à envisager un mandat long pour le Président¹³²⁷.

Le 5 novembre 1873, lors de la rentrée de l'Assemblée qui n'avait plus siégé depuis le 30 juillet, le duc de Broglie lit un message de Mac Mahon qui appelle à renforcer la stabilité du pouvoir exécutif. Par l'organe du Vice-président du conseil, le Président explique aux députés que, durant les vacances parlementaires, « la tranquillité matérielle n'a pas empêché l'agitation des esprits, et, à l'approche de votre réunion la lutte engagée entre les partis a redoublé de vivacité »¹³²⁸. Sans se prononcer en faveur d'une organisation constitutionnelle définitive¹³²⁹, il estime qu'« il manque au régime actuel deux conditions essentielles dont vous ne pouvez sans danger le laisser privé plus longtemps : il n'a ni la stabilité ni l'autorité suffisante. Quel que soit le dépositaire du pouvoir, il ne

¹³²⁴ Séance du 18 août 1871 (C 3136).

¹³²⁵ Séance du 19 août 1871 (C 3136).

¹³²⁶ Comme le député Bertauld qui explique devant la commission ne pouvoir « déterminer la responsabilité du Pouvoir Exécutif sans être fixé sur la nature et la durée de ses Pouvoirs » (séance du 9 décembre 1872, C II 607) ou le député Barthe qui propose notamment un mandat présidentiel provisoire de trois ans, comme cela avait été déjà envisagé avec la proposition Rivet : « Article 1^{er} - Les pouvoirs de M. Thiers, Président de la République sont prorogés pour trois ans à partir du 1^{er} janvier 1873 ; Article 2 - Dans le cas d'empêchement ou de décès du Président de la République dans le cours de ces trois années, les fonctions du pouvoir Exécutif seront assurées par M. Jules Grévy, Président actuel de l'Assemblée Nationale » (séance du 13 décembre 1872, C II 607). Concernant le définitif, la proposition Eymard-Duvernay envisage un mandat de 3 ans (**Annexe V. 6.**) et le projet Thiers/Dufaure 5 ans (**Annexe V. 7.**). Dans les deux cas, le Président est rééligible et surtout responsable.

¹³²⁷ Probablement inspirés par certaines réflexions de théoriciens libéraux, Victor de Broglie, affirmant par exemple dans ses *Vues...* que si le régime est républicain, il faut « [u]n chef roi, sauf le nom et la durée » (*op. cit.*, p.227). « Quant à la durée de la première magistrature, il importerait de la fixer avec largeur et précaution, de laisser à l'épreuve un temps suffisant, de point tenir perpétuellement le pays sur le qui-vive d'une réélection, et de laisser, néanmoins, au Corps législatif le pouvoir d'arrêter toute tentative d'usurpation, pour peu qu'il en vît poindre les approches. Dix ans seraient une durée raisonnable, le Corps législatif restant maître de provoquer au besoin la réélection à la fin de la cinquième année » explique-t-il alors (*ibid.* p.228).

¹³²⁸ *JO* du 6 novembre 1873, p.6718.

¹³²⁹ « Peut-être trouverez-vous plus prudent de conserver à vos institutions le caractère qui leur permet de rallier, comme aujourd'hui, autour du pouvoir, tous les amis de l'ordre sans distinction de parti » (*ibid.*).

peut faire un bien durable si son droit de gouverner est chaque jour remis en question et s'il n'a devant lui la garantie d'une existence assez longue pour éviter au pays la perspective d'agitations sans cesse renouvelées »¹³³⁰. Immédiatement après, prouvant que la manœuvre avait été préparée, une proposition de loi prolongeant de dix ans les pouvoirs de Mac Mahon est déposée par le général Changarnier¹³³¹ avec les signatures de nombreux députés monarchistes¹³³². Il est ainsi possible de constater que la définition d'un mandat suffisamment long pour le Président, demandée par Mac Mahon et concrétisée par la proposition monarchiste, a pour objectif de conférer au magistrat républicain une plus grande force qui est associée par essence à son absence de dépendance vis-à-vis de la Chambre. En d'autres termes, son irrévocabilité pendant une durée supérieure à celle d'une législature¹³³³ augmenterait son autorité.

Devant la commission spécialement constituée pour examiner le texte, la durée proposée n'est pas vraiment critiquée en tant que telle par les adversaires de la mesure : ils se plaignent plutôt du caractère très incomplet de la loi, comme l'avaient fait Dufaure et Jules Grévy devant l'hémicycle le jour du dépôt de la proposition¹³³⁴. À ce titre, lors de la première séance, les propos des commissaires qui relayent les positions de leur bureau d'origine donnent un bon aperçu de la variété des points de vue¹³³⁵. Rémusat explique ainsi qu'au sein du 1^{er} bureau, les adversaires de la proposition trouvent les dix ans excessifs, sauf à « définir ce pouvoir » et son mode de nomination ; Léon Say rapporte que le 2^e bureau a trouvé la proposition « illusoire », le seul orateur l'ayant défendue « n'a pas caché » qu'elle « choquait ses idées de juriste, et s'il a dû faire céder, non pas ses convictions, mais ses scrupules, ce n'a été que devant un intérêt public suprême », à qui il a été répondu qu'il ne fallait pas confondre « la stabilité avec l'illusion de la stabilité » en organisant une « sorte de dictature décennale » plutôt que le « Régime Républicain » ; au nom du 3^e bureau, Casimir Perier considère que « la question de durée » est « réservée comme terrain de transaction » ; Jouvenel explique qu'au sein du 5^e bureau, un orateur a parlé de « dictature militaire » à qui il a été répondu que la « discussion des lois constitutionnelles peut être longue, et serait pleine de dangers si le pays n'était pas renforcé par une Présidence de 10 années », le projet assurant donc la « liberté

¹³³⁰ *Ibid.*

¹³³¹ Proscrit par l'Empire, monarchiste, il préside l'informelle commission des Neuf chargée de préparer la restauration.

¹³³² Pour retenir ceux qui prennent le plus part aux discussions constitutionnelles au cours de la vie de l'Assemblée de 1871 : Audiffret-Pasquier, Lambert de Sainte Croix, de Goulard, Daru, Tallon, Decazes, Savary, d'Andelarre, Wallon de Lacombe pour le Centre droit, Chesnelong, Depeyre, Audren de Kerdel, de Meaux, de Ventavon pour les légitimistes, Combiér pour les ultras. Au cours de la séance particulièrement agitée, le gouvernement demande l'urgence qui est acceptée (*JO* du 6 novembre 1873, p.6717-6727). Pour le Centre gauche, Dufaure se prononce en faveur de l'urgence mais demande le renvoi à une commission constitutionnelle, ce que de Broglie refuse car une telle commission « est une commission d'études longues et sérieuses » – signifiant que la mesure ne l'est pas ? – (*ibid.* p.6724).

¹³³³ La question n'avait pas été réglée (ni même envisagée), mais cinq années semblent la durée de vie maximale pour la chambre issue du suffrage direct.

¹³³⁴ *JO* du 6 novembre 1873, p.6720-6721 et p.6724-6725).

¹³³⁵ Séance du 8 novembre 1873 (C 3136).

des discussions » constitutionnelles ; pour le 8^e bureau Antonin Lefèvre-Pontalis explique que la « durée est la condition essentielle de la force » ; Wolowski considérant au nom du 10^e bureau que la durée sera objet de transaction « facile ».

Les discussions ultérieures de la commission se focalisent alors sur la durée du mandat et sur le point de départ du mandat présidentiel nouvellement créé. Le commissaire du Centre droit Lambert de Sainte Croix explique que la proposition est « une prime accordée aux passions dissolutionnistes » et surtout que la « constitution sera la conséquence nécessaire » de la prorogation¹³³⁶. Lefèvre-Pontalis considère dans le même sens que le parti conservateur ne serait « pas troublé » par une hypothèse de dissolution si le maréchal avait dix ans de pouvoir¹³³⁷. Pour le Centre gauche, Casimir Perier veut aussi « rassurer le pays » mais considère que la proposition Changarnier, qui constitue une « faute » qu'il faut chercher « à réparer », ne va pas y parvenir car elle est « illogique » et « précaire ». Le commissaire interroge les monarchistes : ils veulent instituer « un long Président de qui et de quoi ? »¹³³⁸. Laboulaye et Casimir Perier ne s'estiment donc pas davantage rassurés par l'hypothèse d'une dissolution, qui signifierait alors l'échec du travail constituant, avec une présidence décennale¹³³⁹.

Lors d'une séance suivante, Casimir Perier soumet une nouvelle rédaction qui dit tenir compte des remarques des monarchistes, prévoyant une présidence de cinq années à compter du début de la législature suivante et en appuyant le fait que le dispositif sera nécessairement inséré dans les lois constitutionnelles¹³⁴⁰, ce qui serait de nature à apporter des soutiens républicains à la mesure. Lambert de Sainte Croix (Centre droit) évoque alors le problème de la durée précise des pouvoirs, car l'époque du vote des lois constitutionnelles n'est pas encore déterminée, même s'il reconnaît le côté positif d'un pouvoir qui durerait toute la prochaine législature¹³⁴¹. Avec Lefèvre-Pontalis il propose une durée de six ans pour éviter la fin concomitante de la prochaine législature et des pouvoirs du Président¹³⁴². Casimir Perier répond que six années ne changeront rien si le Président possède le droit de dissolution et l'utilise dans la première année de législature, ce à quoi un autre membre du Centre gauche, Léon Say souscrit. D'autres monarchistes insistent cependant pour dix

¹³³⁶ Séance du 10 novembre 1873 (C 3136).

¹³³⁷ Séance du 11 novembre 1873 (C 3136).

¹³³⁸ Séance du 10 novembre 1873 (C 3136).

¹³³⁹ Séance du 11 novembre 1873 (C 3136).

¹³⁴⁰ « Les pouvoirs du Maréchal de Mac Mahon, Président de la République, lui sont continués pour une période de 5 années au-delà du jour de la réunion de la prochaine législature. Cette disposition n'aura le caractère constitutionnel qu'après le vote des lois organiques dans lesquelles elle prendra place.

Jusqu'à ce que les pouvoirs du Président de la République soient définis par les lois constitutionnelles, le Maréchal de Mac Mahon les exercera dans les conditions actuelles » (séance du 12 novembre 1873, C 3136).

¹³⁴¹ *Ibid.*

¹³⁴² *Ibid.*

ans¹³⁴³. Les deux commissaires de la Gauche républicaine, Le Royer et Cherpin, expliquent que cinq ans « c'est déjà beaucoup », surtout si l'Assemblée actuelle dure encore quelques années : « On peut à la grande rigueur avoir des inquiétudes pour demain ou pour dans six mois, mais en avoir pour dans six ans, c'est montrer que l'on désespère du pays »¹³⁴⁴. Le Président de Centre gauche de la commission, Rémusat, indique se satisfaire des six ans quand Laboulaye considère « la durée normale doit être celle d'une législature »¹³⁴⁵. Finalement, la mise aux voix des dix ans aboutit au rejet de la mesure par 8 voix contre 7¹³⁴⁶ et la commission choisit d'adopter un dispositif proche de celui proposé par Casimir Perier. Le texte est présenté à l'Assemblée par Laboulaye le 15 novembre¹³⁴⁷.

Alors que la discussion devant l'hémicycle doit s'engager le 17 novembre, le duc de Broglie lit un message de Mac Mahon qui rejette nettement le projet de la commission. Il ne veut pas que la loi en discussion comporte des « réserves » ou des « conditions suspensives » : « renvoyer aux lois constitutionnelles, soit le point de départ de la prorogation, soit les effets définitifs du vote de l'Assemblée, ce serait dire à l'avance que dans quelques jours on remettra en question ce qui sera décidé aujourd'hui », « subordonner la proposition qui est en discussion au vote des lois constitutionnelles, ne serait-ce pas rendre incertain le pouvoir que vous voulez créer et diminuer son autorité ? » s'interroge le Président¹³⁴⁸. Concernant la durée des pouvoirs, Mac Mahon prétend qu'à titre personnel, il n'en aurait « pas parlé », mais qu'après réflexion, il considère que « le délai de sept ans répondrait suffisamment aux exigences de l'intérêt général et serait plus en rapport avec les forces que je puis encore consacrer au pays »¹³⁴⁹. La commission se réunit alors immédiatement pour discuter de l'intervention présidentielle dans une séance qui témoigne de la division entre monarchistes et républicains. Certains commissaires républicains veulent même directement entendre le Président mais la commission se résout finalement à recevoir les ministres¹³⁵⁰. L'audition

¹³⁴³ Delsol préfère une durée fixe de dix ans qu'une de cinq dont on ne connaît pas le point de départ, il préfère des articles séparés. Jovenel, Lambert de Sainte Croix et Lefèvre-Pontalis insistent également pour dix ans (*ibid.*).

¹³⁴⁴ *Ibid.*

¹³⁴⁵ *Ibid.*

¹³⁴⁶ Si le détail des votes n'est pas fourni dans le PV, il ne fait aucun doute que les huit républicains de la commission sont à l'origine de ce rejet.

¹³⁴⁷ Rapport disponible au JO du 24 novembre 1873, Annexe n°2011 p.7148-7150. Voir le projet **Annexe V. 11**.

¹³⁴⁸ JO du 18 novembre 1873, p.7221.

¹³⁴⁹ *Ibid.*

¹³⁵⁰ Pour ne retenir que les principales interventions, Wolowski (Centre gauche) note « un profond malentendu sur les dispositions du projet » qui n'a « aucun caractère suspensif » : « Le Message se méprend sur la pensée, la nature, les résultats du projet voté par la majorité », l'orateur croit donc « indispensable » d'entendre le maréchal. Delsol (Centre droit) confirme que « [l]a prorogation proposée par la commission n'est pas suspensive » et que le message répond plutôt aux amendements qui prévoient cette condition. Il note toutefois un « désaccord » avec l'article 3, la question étant de savoir « s'il est nécessaire de formuler ce caractère d'irrévocabilité » dans le projet : non pour la minorité monarchiste, oui pour la majorité républicaine. Lefèvre-Pontalis (Centre droit) croit voir « une pensée de transaction », les sept ans demandés n'étant pas « éloignés » du projet. Casimir Perier estime qu'en supprimant l'article 3 du projet initial de la commission « on pourra sans le vouloir organiser la dictature ». Le Royer (Gauche républicaine) considère

de ces derniers confirme l'impossibilité d'un accord sur un texte, sans toutefois remettre en cause la demande de sept années formulée dans le message de Mac Mahon¹³⁵¹. Le lendemain, le nouveau rapport présenté par Laboulaye considère que « [c]ette réserve, ce n'est pas la défiance qui l'a dictée, c'est la nature des choses qui l'exige », c'est « le seul moyen de donner au pouvoir un caractère irrévocable »¹³⁵². De plus, insiste le rapporteur, « en insérant la prorogation des pouvoirs dans la constitution, nous assurions à cette mesure le vote d'un parti nombreux que le caractère indéfini de la proposition avait justement effrayé »¹³⁵³. La majorité de la commission regrette donc l'impossibilité d'une « entente », d'une « conciliation » avec le gouvernement sur ce point, alors qu'elle indique que la durée des pouvoirs ne sera pas un problème¹³⁵⁴. Il est ainsi possible de constater que les républicains ne font guère de difficultés pour que le mandat présidentiel soit de sept années. La séance de discussion générale très agitée, qui voit se succéder des orateurs, n'apporte rien de plus¹³⁵⁵. L'article 1^{er} du contre-projet, présenté par le légitimiste Depeyre au nom de la minorité de la commission est finalement adopté au scrutin (par 383 voix contre 317) : « Le pouvoir exécutif est confié pour sept ans au Maréchal de Mac Mahon, duc de Magenta, à partir de la promulgation de la présente loi. Ce pouvoir continuera à être exercé avec le titre de Président de la République et dans les conditions actuelles jusqu'aux modifications qui pourraient y être apportées par les lois constitutionnelles »¹³⁵⁶.

que c'est « un pouvoir dictatorial que l'on réclame par le message, ni plus ni moins ». Il veut alors « bien concéder un pouvoir » mais avec des « garanties » que l'article 3 du projet fournissent. Il demande par ailleurs à entendre Mac Mahon. Rémusat considère qu'il serait « assez rationnel » d'entendre Mac Mahon car « il s'est mis en jeu » et car « c'est une confiance gratuite que nous allons lui accorder » mais, pour des raisons pratiques, il suggère « au moins » d'entendre les ministres, Cherpin précisant que si « les ministres s'abritent derrière le Président » il faudra peut-être l'entendre. La commission décide finalement d'entendre les ministres (par 8 voix contre 7). La séance est suspendue pour aller prévenir l'Assemblée (séance du 17 novembre 1873, C 3136).

¹³⁵¹ A la reprise, les ministres de Broglie, Ernoul et Batbie sont entendus. Bethmont et Wolowski, au nom de la majorité républicaine, demandent quelle est la portée des mots « conditions suspensives ». De Broglie explique que ces termes s'appliquent à l'article 3 car Mac Mahon « comme le public n'a pas admis que lors de la discussion de la Constitution, on pourrait à nouveau discuter son pouvoir ». Casimir Perier estime qu'il « faut faire une Constitution pour que les lois qu'on y fait ou qu'on y joint soient constitutionnelles. Sans cela nos successeurs ne seront pas engagés ». Say se demande si l'on peut « donner l'irrévocabilité ». Batbie répond que non « mais nous pouvons manifester le désir qu'on y reviendra pas ». Laboulaye considère que « nous avons dit : la loi actuelle est une loi personnelle, et ne liera pas l'Assemblée future, si on ne fait pas de Constitution, au contraire avec notre article 3 nous donnons au pouvoir du Maréchal une force très grande ». Le Royer, préfigurant le mode de nomination du Président inscrit dans les lois constitutionnelles, confirme : « C'est si vrai que nous avons été jusqu'à dire que la présidence, celle du Maréchal de Mac Mahon sera inscrite dans la Constitution même si dans la Constitution on fait nommer le Président par deux Chambres ». Delsol propose alors aux ministres un nouvel article : « La disposition de l'article 1 prendra de droit place dans la Constitution ». Ernoul répond qu'un tel article « même ainsi rédigé est inutile ». Bethmont réplique avec l'article 3 on évite la dictature, ce qui n'est pas le cas avec le projet monarchiste « si on met un autre nom que celui du maréchal » (2^e partie de la séance du 17 novembre 1873, C 3136).

¹³⁵² JO du 27 novembre 1873, Annexe n°2020, p.7236.

¹³⁵³ *Ibid.*

¹³⁵⁴ *Ibid.* La majorité de la commission « ne peut pas établir un pourvoir dont le caractère ne serait pas défini, et se croit obligé de maintenir résolument les conclusions de son rapports et l'article 3 de son projet » (*ibid.*).

¹³⁵⁵ Elle est notamment marquée par le retrait de nombreux amendements républicains avant même leur discussion (Duprat, Varroy, Charles Rolland, Jules Favre, Duvergier de Hauranne) (JO du 20 novembre 1873, p.7075).

¹³⁵⁶ *Ibid.*

Au total, les débats sur la durée du mandat présidentiel apparaissent comme très décevants, surtout contingentés par la volonté des monarchistes de demeurer dans le provisoire. Il est cependant possible de noter que ces derniers insistent sur deux aspects institutionnels pour justifier leur approche : d'une part la continuité du pouvoir exécutif en cas de dissolution mais aussi sur la séparation du mandat présidentiel de celui de la Chambre. Au contraire, les propositions républicaines entendent davantage corréliser ces derniers (la durée de quatre ans d'une législature n'étant pas encore fixée), ce qui aurait pour effet d'assujettir davantage le Président à l'Assemblée (sans reparler cependant de sa responsabilité comme dans le projet Thiers/Dufaure). Les républicains ne défendent cependant pas vraiment cet aspect, les discussions tournant uniquement sur le caractère provisoire et incomplet du dispositif. Le ralliement affiché aux sept ans qu'ils ne votent toutefois pas pour les raisons précitées pourrait dès lors sembler étonnant. Le Président de la République se voit en effet nettement séparé de la Chambre et par conséquent du gouvernement dont la durée de vie potentielle ne dépasse pas une législature. Ce faisant, la durée du mandat présidentiel rapproche le magistrat républicain d'un monarque, dans le sens qu'il ne subit pas immédiatement les fluctuations de la volonté nationale. La durée du mandat présidentiel n'est ensuite plus évoquée pendant la suite du processus d'écriture¹³⁵⁷, l'article 2 de la loi du 25 février n'étant pas discuté. Elle permet cependant également de rendre le Président pratiquement irrévocable, sans l'affirmer non plus clairement. Le Président devient irresponsable, indépendant de la volonté du Parlement, ce que les lois de 1875 confirmeront également sans que cet aspect ne suscite de débat. Si la durée de sept ans retenue est un peu liée au hasard, le mandat long, supérieur à celui d'une législature, est là. De ce point de vue, le succès des opinions monarchistes semble évident : alors que les républicains, même au Centre gauche, sont au départ favorables à un Président de la République responsable dont le mandat concorde avec celui de la Chambre élue au suffrage universel direct, ils se résignent à constitutionnaliser l'inverse. Avaient-ils préfiguré que cette irresponsabilité politique du Président contribuerait à l'avenir à l'affaiblissement de l'institution plutôt qu'à son renforcement ? Les débats ne l'indiquent pas. Toutefois, ainsi qu'il l'a été précédemment démontré, la fonction gouvernementale se trouve juridiquement toute entière dans les mains du ministère qui est contrôlé par le Parlement, ce qui est largement de nature à les satisfaire. Dès lors, les conséquentes attributions du Chef de l'État qui incarne le pouvoir exécutif

¹³⁵⁷ Il est seulement possible de noter lors de la séance du 18 juillet 1874 une proposition du républicain conservateur Cottin ayant pour but d'empêcher toute remise en cause du septennat lors des débats sur les lois constitutionnelles : « Toute disposition, de quelque nature qu'elle soit, dont les termes admettraient discussion de la durée de sept ans acquise aux pouvoirs du maréchal de Mac Mahon est écartée de plein droit des délibérations de l'Assemblée nationale » (*JO* du 8 août 1874, Annexe n°2570, p.5680). Le député demande l'urgence et le renvoi à la commission des Trente mais les deux sont refusés par l'Assemblée et la proposition transmise à la commission d'initiative parlementaire (*JO* du 19 juillet 1874, p.5044-5045).

peuvent être concédées sans difficulté. *De facto*, toutes ses fonctions politiques ne seront exercées que nominalement.

2) *Des attributions conséquentes*

Les lois constitutionnelles de 1875 confèrent au Président de la République des attributions conséquentes, à la fois dans l'exercice de la fonction exécutive *stricto sensu* et dans ses rapports avec l'organe législatif. Quant à la première, il est chargé de la promulgation des lois¹³⁵⁸ et de leur exécution¹³⁵⁹ – ce qui implique qu'il soit titulaire du pouvoir réglementaire général –, il dispose de la force armée¹³⁶⁰, nomme aux emplois civils et militaires¹³⁶¹ y compris les conseillers d'État¹³⁶², préside les solennités nationales et accrédite les ambassadeurs et représentants des États étrangers¹³⁶³, négocie et ratifie les traités¹³⁶⁴. De plus sans que les lois de 1875 ne l'indiquent, il préside le Conseil des ministres dont il désigne et révoque les membres. Quant aux rapports avec les chambres, il possède l'initiative des lois concurremment avec les parlementaires¹³⁶⁵, il a le droit de dissoudre la Chambre des députés¹³⁶⁶, il peut demander la révision des lois constitutionnelles¹³⁶⁷, il a la faculté de convoquer le Parlement en session extraordinaire et d'ajourner les chambres pour un mois à deux reprises lors de chaque session¹³⁶⁸, il communique avec elles par des messages lus en son nom par les ministres¹³⁶⁹, il peut exercer un veto législatif suspensif en obligeant les parlementaires à effectuer une nouvelle délibération des lois¹³⁷⁰ et il peut enfin décider de constituer le Sénat en Cour de justice pour juger des attentats contre la sûreté de l'État¹³⁷¹. Ces importantes prérogatives sont le fruit d'une construction progressive tout au long du processus d'écriture mais ne suscitent pas toutes des débats de la même intensité. Autant ce qui relève des fonctions « classiques » d'un chef de l'exécutif – l'incarnation du pouvoir – réunit presque l'unanimité des

¹³⁵⁸ Art. 3 al.2 de la loi du 25 février 1875 (*Annexe III. 1.*). L'art. 7 de la loi du 16 juillet 1875 (*Annexe III. 3.*) précise qu'il dispose d'un mois pour le faire et de trois jours pour les lois urgentes.

¹³⁵⁹ Art. 3 al.2 de la loi du 25 février 1875.

¹³⁶⁰ Art. 3 al.4 de la loi du 25 février 1875.

¹³⁶¹ Art. 3 al.5 de la loi du 25 février 1875.

¹³⁶² Art. 4 de la loi du 25 février 1875.

¹³⁶³ Art. 3 al.6 de la loi du 25 février 1875.

¹³⁶⁴ Art. 8 al.1 de la loi du 16 juillet 1875

¹³⁶⁵ Art. 3 al.1 de la loi du 25 février 1875.

¹³⁶⁶ Art. 5 de la loi du 25 février 1875. Il est toutefois soumis à un avis conforme du Sénat : il apparaît donc que cette attribution du Président est largement illusoire (*cf. infra*).

¹³⁶⁷ Art. 8 de la loi du 25 février 1875. Mac Mahon en possède du reste seul l'initiative jusqu'au 20 novembre 1880.

¹³⁶⁸ Art. 2 de la loi du 16 juillet 1875.

¹³⁶⁹ Art. 6 al.1 de la loi du 16 juillet 1875.

¹³⁷⁰ Art. 7 al.2 de la loi du 16 juillet 1875. Il doit seulement motiver sa demande et la transmettre dans le délai de promulgation de la loi.

¹³⁷¹ Art. 12 al.3 de la loi du 16 juillet 1875.

députés, autant certains des aspects des rapports entre le Président de la République et Parlement – l'exercice du pouvoir – montrent des clivages plus nets entre les constituants. Concernant ce dernier point, l'enjeu est en effet de déterminer le degré d'indépendance de l'exécutif.

Dès la loi Rivet, une partie des attributions du Président de la République est fixée dans le droit écrit. Le texte lui confie en effet la promulgation des lois¹³⁷² dont il « assure et surveille l'exécution »¹³⁷³, la nomination et la révocation des ministres¹³⁷⁴ dont il préside le conseil¹³⁷⁵. Une disposition amenée à évoluer, liée au maintien de sa responsabilité, prévoit qu'il « est entendu par l'Assemblée nationale toutes les fois qu'il le croit nécessaire, et après avoir informé de son intention le président de l'Assemblée ». En 1871, cette possibilité d'intervention directe du Président devant la Chambre n'est que très peu discutée en tant que telle, car en lien avec la personnalité de Thiers et la nécessité de le maintenir au pouvoir, sachant de surcroît qu'il conserve un mandat de député qui lui permet par essence d'avoir son entrée à l'Assemblée. En réalité, la loi Rivet ne consiste que dans une codification partielle de ce qui est pratiqué depuis le Pacte de Bordeaux. Certaines propositions, comme la proposition initiale de Rivet ou celles des orléanistes Chambrun et Perrot envisagent du reste d'être plus précises quant aux attributions du Président de la République¹³⁷⁶. Les débats devant la commission ne sont cependant pas très riches, Rivet pensant d'ailleurs que ce qui devient l'article 2 de la loi qui porte son nom est « inutile » car il ne fait « qu'indiquer les attributions du pouvoir exécutif telles qu'elles sont pratiquées » et qui « ne sont contestées par personne »¹³⁷⁷. L'orléaniste Callet demande cependant à ce qu'il soit affirmé que le Président promulgue les lois, car « tout le monde est d'accord », ce à quoi souscrit le bonapartiste Bottieau qui suggère de plus de prévoir des délais de promulgation. Perrot, qui l'envisageait dans son amendement, propose alors de distinguer les lois votées avec la procédure d'urgence des autres lois, la promulgation devant s'effectuer dans les trois jours dans le premier cas et dans les quinze jours dans le second, ce que défend également Saint Marc Girardin, un autre orléaniste. Finalement, c'est le membre du Centre droit et futur rapporteur de la Commission Vitet qui propose une rédaction sans intégrer de délai de promulgation, de Goulard précisant ensuite qu'il faut qu'il y ait « le moins d'articles possible pour éviter la discussion sur des points qui certainement diviseraient la chambre » et Vitet qu'il faut regrouper dans le même article « toutes les attributions du président ». Au

¹³⁷² Art.2 al 1 (*Annexe II. 2.*).

¹³⁷³ Art. 2 al.2.

¹³⁷⁴ Il « nomme et révoque les ministres » (Art. 2 al.4).

¹³⁷⁵ Comme le note Mayeur, Thiers « relève de l'Assemblée, mais nomme les ministres et préside leur conseil. C'est, observons-le au passage, à ces dispositions de circonstance, reprises par les lois constitutionnelles de 1875, que remonte la présidence du conseil des ministres par le président de la République, réalité contraire à l'usage des régimes parlementaires » (*La vie politique sous la Troisième République, op. cit.*, p.25).

¹³⁷⁶ *Annexe IV. 4.* et *IV. 7.*

¹³⁷⁷ Séance du 24 août 1871 (C 3136).

demeurant et malgré le caractère laconique de la loi Rivet, quelques-unes des attributions du Président dans les lois de 1875 apparaissent dans le droit écrit.

La loi du 13 mars 1873 modifie substantiellement les conditions de communication du Président avec l'Assemblée¹³⁷⁸ et précise les délais de promulgation des lois : un mois pour les lois ordinaires, trois jours pour les lois adoptées avec la procédure d'urgence (Art. 2 al.1). Le Chef de l'État obtient de plus le droit de demander une nouvelle délibération des lois adoptées avec la procédure d'urgence, et de retarder la troisième lecture des lois adoptées en deuxième lecture¹³⁷⁹, le dispositif ne pouvant cependant être utilisé pour les lois constitutionnelles¹³⁸⁰. Le texte présenté à l'Assemblée le 21 février 1873 par de Broglie au nom de la commission spécialement chargée de son examen est alors le fruit d'un compromis entre Thiers et la majorité monarchiste, d'abord négocié au sein d'une sous-commission¹³⁸¹. La question de la communication ordinaire du Président avec l'Assemblée par messages lus à la tribune par un ministre ne pose aucune difficulté, ni devant la commission, ni devant l'hémicycle. Le dispositif est par conséquent confirmé par les lois constitutionnelles. Le problème est son intervention directe, liée au maintien de sa responsabilité en parallèle à celle des ministres et à la manière d'exercer le pouvoir de Thiers, ainsi qu'il l'a été analysé, est davantage contextuel et n'influence dès lors pas l'écriture de la constitution « définitive ». Les « politesses que se font les chinois, qui s'accompagnent et se réaccompagnent de l'intérieur de la maison à la porte, et réciproquement » d'après le mot de Thiers¹³⁸², les « formalités nouvelles » critiquées par l'ultra Boyer¹³⁸³, qualifiées de « puériles » par le membre du Centre gauche Ricard¹³⁸⁴ ou le « je ne sais quoi qui n'a de nom dans aucune langue » dénoncé par le légitimiste Amédée Lefèvre-Pontalis¹³⁸⁵ ne se retrouvent pas lors des débats de janvier et février 1875 ni dans ceux qui aboutissent au vote de la loi du 16 juillet fixe le dispositif : le Président se trouve alors hors le Parlement, irresponsable, il ne peut plus y intervenir directement.

¹³⁷⁸ Art. 1^{er} (**Annexe II. 3.**).

¹³⁷⁹ Art. 2 al. 2. (*ibid.*).

¹³⁸⁰ Art.3 (*ibid.*).

¹³⁸¹ Le légitimiste de Larcy qui préside la commission explique à ses collègues que lors du dernier entretien de la sous-commission avec Thiers « [l]es idées indiquées de part et d'autre se sont rapprochées, sans être identiques. Les négociations peuvent aboutir, mais aucun traité n'a été conclu ». Les idées de Thiers se retrouvent alors « dans un texte qui n'est pas définitif, et qui n'est même pas présenté comme un projet de Loi, mais comme un thème de discussion » (séance du 13 janvier 1873, C II 608 ; pour le projet préparatoire voir **Annexe IV. 15.**)

¹³⁸² Séance du 3 février 1873 (C II 609). Thiers prenait alors l'exemple d'une discussion sur les impôts pour critiquer la procédure : « d'après votre système, il faudrait, après en avoir parlé que je me retire. On viendrait ensuite apporter un compte contraire au mien. Si je ne le croyais pas exact, il faudrait que j'intervinsse de nouveau, et pour cela que je fisse suspendre la discussion. Ce serait comme les politesses que se font les chinois, qui s'accompagnent et se réaccompagnent de l'intérieur de la maison à la porte, et réciproquement » (*ibid.*)

¹³⁸³ Séance du 27 février 1873 (*JO* du 28 février 1873, p.1411).

¹³⁸⁴ Séance du 1^{er} mars 1873 (*JO* du 2 mars 1873, p.1472).

¹³⁸⁵ Séance du 10 mars 1873 (*JO* du 11 mars 1873, p.1681). Le député craint ironiquement que Thiers n'ait calomnié la Chine « et que l'année prochaine, par représailles, on ne l'appelle à Pékin un cérémonial français » (*ibid.*).

La restriction de la capacité d'intervention présidentielle devant l'Assemblée est en revanche contrebalancée par la consécration d'une sorte de veto législatif suspensif dès la loi du 13 mars 1873. Le Président se voit en effet reconnaître la capacité de provoquer une nouvelle délibération des lois votées avec la procédure d'urgence (une seule lecture) et de repousser de deux mois la troisième lecture des lois adoptées avec la procédure ordinaire. Lors d'une de ses auditions par la commission, Thiers indique il est « indispensable de mettre entre [ses] mains un moyen d'arrêter [les] entrainements » de l'Assemblée, qui serait une « maladie commune à tous les grand corps »¹³⁸⁶. Le délai de deux mois retenu est alors le fruit d'une transaction : le projet de la sous-commission prévoit un délai suspensif d'un mois, Thiers désirant qu'il passe à trois mois. Indépendamment de la question du délai, plusieurs monarchistes contestent la mesure au nom de ce qu'ils perçoivent comme un accroissement des pouvoirs du Président de la République. Ainsi, Boyer, devant l'hémicycle, considère que le veto accordé au Président est « un droit exorbitant » qui ne fera qu'aggraver les conflits entre les pouvoirs, l'orateur préférant « subir la situation telle qu'elle est »¹³⁸⁷. Quelques jours plus tard, Fresneau explique que le projet est « un obus renfermé dans un jouet d'enfant »¹³⁸⁸ notamment parce qu'il donne un veto, Raudot que « ce droit suspensif c'est le changement complet de la nature de son pouvoir »¹³⁸⁹ car le Président aurait alors un pouvoir supérieur à l'Assemblée qui se transformerait en simple « chambre d'enregistrement » des volontés présidentielles et que, dans aucune constitution au monde, il n'existerait de disposition où « le pouvoir exécutif ait le pouvoir de suspendre l'action législative »¹³⁹⁰. Raudot note aussi le fait que l'article pourrait s'appliquer aux lois constitutionnelles¹³⁹¹, ce que le texte définitif empêche toutefois¹³⁹².

Afin de réduire le champ d'application du veto, La Bassetière (ultra) propose qu'il ne puisse s'appliquer que si le Président n'a pas été entendu lors de la discussion de la loi concernée¹³⁹³. Reprenant un argument de Broglie sur la Constitution de 1848 et celle des États-Unis, il conteste

¹³⁸⁶ Séance du 14 janvier 1873 (C II 608).

¹³⁸⁷ Séance du 27 février 1873 (JO du 28 février 1873, p.1412).

¹³⁸⁸ JO du 6 mars 1873, p.1557. Un autre ultra, Carayon-Latour, explique que l'article 1^{er} de la loi organise la « confusion » des pouvoirs au profit d'un Président qui dispose du veto et d'une initiative législative, le député refusant alors d'admettre la recherche d'une « conciliation au prix de l'abandon, même momentanée, des principes » (*ibid.* p.1561).

¹³⁸⁹ JO du 6 mars 1873, p. 1564. Il ajoute que « [d]epuis le commencement de cette délibération, je vois toujours qu'on accumule les mots, et rien que des mots, et quand on arrive au fond des choses, on se demande ce qu'on a voulu dire. Plus on accumule les explications, les éclaircissements, et moins c'est clair » (*ibid.*).

¹³⁹⁰ *Ibid.* Le député semble oublier la constitution américaine.

¹³⁹¹ *Ibid.* Un député l'interrompt pour s'écrier « [o]n demandera l'urgence », ce qui sera du reste le cas pour la loi sur le Sénat.

¹³⁹² Art. 3 (*Annexe II. 3*).

¹³⁹³ Séance du 6 mars 1873 (JO du 7 mars 1873, p.1580). Reprenant une proposition de Larcy de la minorité de la commission, propose d'ajouter au paragraphe 2 de l'article 2 (« Dans le délai de trois jours, lorsqu'il s'agira d'une loi non soumise à trois lectures, le Président de la République aura le droit de demander, par un message motivé une nouvelle délibération ») « à moins qu'il n'ait été entendu dans la discussion » (*ibid.*).

qu'on puisse en tirer un exemple utile : « Dans ces deux constitutions, dans la dernière surtout, qui est consacrée par les mœurs et par la tradition nationale, il y a une situation régulière, il y a un gouvernement définitif »¹³⁹⁴. La contestation du veto n'est donc ici pas principielle mais contextuelle. Grivart, au nom de la majorité de la commission, demande à l'Assemblée de repousser cette proposition, en expliquant que le projet était bien comme tel, emprunté « dans des termes à peu près textuels » à la Constitution de 1848 « élaborée avec beaucoup de réflexion par des hommes très-savants et très-politiques, et discutée souvent, vous le savez, avec passion »¹³⁹⁵. Grivart note qu'en 1848, sur la question du veto (art. 57), « la discussion fut courte », « le principe ne fut pas contesté », et que « ce n'est pas avec cette arme pacifique et légale que furent accomplies alors les entreprises du Président de la République contre l'Assemblée législative »¹³⁹⁶. L'amendement de La Bassetière est alors repoussé au scrutin (par 476 voix contre 158)¹³⁹⁷. Concernant le paragraphe suivant de l'article en discussion, le même député La Bassetière propose de réduire à un mois le délai d'ajournement de la troisième délibération mais sa proposition est également rejetée avant que l'article ne soit largement adopté au scrutin (par 478 voix contre 139)¹³⁹⁸. Côté républicain, un amendement Sansas veut au contraire augmenter la difficulté pour surmonter le veto présidentiel en prévoyant que lorsque le Président demande une nouvelle délibération d'une loi, l'Assemblée doit réadopter le texte à la majorité des deux tiers (avec deux tiers de votants minimum)¹³⁹⁹. Le membre de la gauche républicaine explique s'être inspiré des États-Unis mais sa proposition est rejetée¹⁴⁰⁰. Au total, l'ensemble de ces dispositifs (délais de promulgation, communication par message, veto suspensif) se retrouvent dans les lois de 1875, quoi qu'éventuellement légèrement modifiés dans leurs modalités, comme ceux précédemment fixés par la loi Rivet.

Après l'adoption de la loi du 13 mars 1873, les attributions du Président de la République ne font pas l'objet de débats particulièrement approfondis sauf concernant la nomination de tout ou partie des sénateurs, ainsi qu'il l'a été démontré, et concernant le droit de dissolution, ce qui sera abordé plus loin. Lors des débats sur le Septennat, la minorité républicaine insiste vainement pour que les

¹³⁹⁴ *Ibid.* p.1581.

¹³⁹⁵ *Ibid.* p.1582.

¹³⁹⁶ *Ibid.*

¹³⁹⁷ *Ibid.* p.1583

¹³⁹⁸ *Ibid.*

¹³⁹⁹ « Le Président de la République promulgue les lois déclarées urgentes dans les trois jours ; et les lois non urgentes dans le mois après le vote de l'Assemblée.

Pendant le délai accordé pour la promulgation, le Président aura le droit de demander par un message motivé une nouvelle délibération.

En ce cas, le projet de loi sera de nouveau discuté et les dispositions qu'il contient ne pourront être adoptées qu'à la majorité de deux tiers des voix avec le concours des deux tiers des membres de l'Assemblée.

Toute loi adoptée après l'accomplissement de ces formalités sera promulguée dans les vingt-quatre heures » (séance du 5 mars 1873, JO du 6 mars 1873 p.1563).

¹⁴⁰⁰ *Ibid.*

pouvoirs du Président soient débattus en même temps que la durée de son mandat sans toutefois donner de piste sur ce qui devrait être retenu. Mac Mahon bénéficie dès lors des mêmes attributions. Auditionné par la commission des Trente le 28 mars 1874 sur son projet de chambre haute, de Broglie, alors Vice-président du Conseil, explique qu'avec une simple reconnaissance du droit de dissolution « nous aurions achevé du même coup l'organisation de la 2^e chambre et celle du pouvoir exécutif lui-même »¹⁴⁰¹. En effet poursuit le duc, les « conditions actuelles » confèrent à l'exécutif « la nomination aux emplois, le commandement des armées de terre et de mer, la négociation des traités, le droit de grâce, l'initiative et la promulgation des lois, le droit de les développer et de les appliquer par des règlements d'administration publique, un veto suspensif même dans certains cas : on ne voit pas ce qu'on pourrait y ajouter, et il ne paraît pas nécessaire de remettre en discussion ce qui existe et n'est contesté par personne »¹⁴⁰². Cette affirmation du chef du Centre droit est étonnante car inexacte si l'on se limite à examiner les dispositions transitoires écrites en vigueur. Ni la nomination aux emplois (sauf celle des ministres), ni le commandement des armées, ni la négociation des traités, ni le droit de grâce, ni la notion de « règlement d'administration publique » ne sont codifiés par la loi Rivet ou par la loi du 13 mars 1873. Cependant, comme l'explique de Broglie, ces prérogatives présidentielles existent bel et bien déjà dans la pratique et il faut reconnaître qu'elles ne sont remises en cause par aucun député ni devant l'hémicycle, ni devant les commissions chargées de travailler sur l'organisation constitutionnelle.

Cette approche partiellement coutumière des prérogatives présidentielles est alors largement acceptée par les Trente quoiqu'elle puisse être conditionnée par le contexte du refus monarchiste à écrire une « vraie constitution »¹⁴⁰³. Lors des débats sur la proposition Casimir Perier, le légitimiste Audren de Kerdel affirme ainsi que le « minimum sur lequel on peut être d'accord : c'est le terrain de la loi du 20 novembre »¹⁴⁰⁴, donc de compléter ou confirmer le Septennat. L'orléaniste Lambert de Sainte Croix va dans le même sens en indiquant que la proposition Casimir Perier visant à reconnaître la République n'est qu'un « gage au parti républicain » qui éloignera les conservateurs

¹⁴⁰¹ 44^e séance (C II 612-614).

¹⁴⁰² *Ibid.*

¹⁴⁰³ De Broglie estime que la seule chose qui pourrait « compléter utilement » la loi sur la seconde chambre serait l'organisation de la vacance de l'exécutif. Le député Paris, lui aussi membre du Centre droit, répond qu'il « ne faut rien laisser d'incomplet : l'organisation du pouvoir exécutif n'ayant été votée que par de simple lois », il faut consacrer « à ces attributions un chapitre de la loi constitutionnelle ». De Broglie réplique alors que « plus on agira simplement, mieux cela vaudra ». Après que le Vice-président du Conseil se soit retiré, Dufaure considère qu'il faut rendre les lois sur le pouvoir exécutif « constitutionnelles » et au moins faire « quelques articles » sur les attributions et la transmission du pouvoir. Le membre du Centre gauche insiste en expliquant que de Broglie a semblé « exclure » le pouvoir exécutif des lois constitutionnelles, ce que plusieurs commissaires monarchistes démentent (Lambert de Sainte Croix et Delsol pour le Centre droit et de Kerdel pour les légitimistes) (*ibid.*)

¹⁴⁰⁴ 53^e séance, 17 juin 1874 (C II 612-614).

qu'il vaut mieux « ménager », alors qu'il existe un « accord sur les points principaux et les questions de fond »¹⁴⁰⁵, en particulier les attributions présidentielles. « Il n'y a qu'à constituer ce qui existe. De droite et de gauche, il faut se rapprocher de ce qui peut être le plus facilement voté par l'assemblée » poursuit le commissaire. Quelques jours plus tard, plutôt que d'entendre l'opinion du gouvernement, il propose « puisque nous sommes tous d'accord sur certains points, et divisés sur d'autres, que nous nous réunissions immédiatement pour voter et promulguer les premiers articles [...]. Nous aurons fait quelque chose : un commencement de Constitution. [...] Nous sommes tous d'accord sur le nom du chef du Pouvoir exécutif : c'est une bonne fortune que la France n'avait pas eue depuis 1789 »¹⁴⁰⁶. Outre le nom du Président de la République, il convient de reconnaître que les prérogatives de ce dernier font en effet globalement consensus. Alors que les Trente se penchent sur la rédaction d'un projet d'organisation sommaire (le Ventavonat), les quelques aspects de ses attributions abordés pendant les discussions confirment ce sentiment.

Concernant la communication du Président avec le Parlement, le député Antonin Lefèvre-Pontalis (centre) veut simplement supprimer l'une des concessions obtenues par Thiers dans la « loi chinoise » : « si on avait voulu procéder régulièrement au 13 mars, on aurait refusé à M. Thiers de prendre la parole. Il faudrait dire ici que le Maréchal ne communiquera avec la chambre que par message »¹⁴⁰⁷. Sans démentir son collègue, le légitimiste de Ventavon lui répond que « la loi du 13 mars est implicitement abrogée » par le texte en débat. Concernant la nomination des ministres par le Président, Lambert de Sainte Croix se demande si la future loi ne devrait pas l'indiquer explicitement¹⁴⁰⁸, ce qu'un autre membre du Centre droit, Daru, considère comme « inutile » car cela n'est « pas contesté ». Ventavon va dans le même sens expliquant qu'il les nomme « par cela seul qu'il est chargé du pouvoir exécutif »¹⁴⁰⁹. Le seul point de désaccord concerne le droit de veto présidentiel, le commissaire du Centre droit d'Andelarre demandant à ce que le dispositif prévu par la loi du 13 mars soit confirmé : « Nous ne devons rien engager ; nous devons rester sur le terrain de la neutralité ; notre édifice ne peut être ni monarchique ni républicain ; je voudrais donc que le Président eut les attributions qu'aurait un roi constitutionnel »¹⁴¹⁰. Un autre membre du Centre

¹⁴⁰⁵ *Ibid.*

¹⁴⁰⁶ 56^e séance, 24 juin 1874 (C II 612-614).

¹⁴⁰⁷ 60^e séance, 3 juillet 1874 (C II 612-614). Plus tard dans la séance, Batbie confirme ce point de vue : « la loi du 13 mars se trouve abrogée par l'article 2 » du Ventavonat.

¹⁴⁰⁸ *Ibid.* La question de l'étendue des pouvoirs du Président en la matière est rapidement soulevée devant la deuxième commission des trente par le député de la Gauche républicaine Le Royer qui se demande « où le Président prendra-t-il ses ministres ? » (2^e séance, 28 mai 1875, C II 616). Il lui paraît « sage d'imposer à cet égard une limite » (sans préciser laquelle) mais est réfréné par des commissaires de son propre « parti » : Jules Simon estime, sans avoir « d'objection théorique », qu'il lui semble surtout nécessaire de « se borner à demander les modifications indispensables » au projet du gouvernement sur les rapports entre les pouvoirs publics et Delorme indique que la vision de Le Royer est sujette à « critique » (*ibid.*)

¹⁴⁰⁹ 60^e séance, 3 juillet 1874 (C II 612-614).

¹⁴¹⁰ *Ibid.*

droit, Delsol, ne partage pas ce point de vue en expliquant qu'il faut rédiger « une constitution provisoire dont la révision est prévue, mais qui sera peut-être adaptée à un Président autre que le Maréchal de Mac Mahon. Je n'accorderai donc pas un droit régalien à un Président inconnu »¹⁴¹¹. Le commissaire refuse donc le droit de « sanction » pour le Président¹⁴¹². Il convient de noter que – volontairement ou non – Delsol confond le droit de sanction en vigueur sous les Chartes, qui autorise le monarque à ne jamais promulguer une loi, avec un veto suspensif qui se limite à donner au Président le droit de demander une nouvelle délibération d'une loi adoptée après une seule lecture (c'est-à-dire avec la procédure d'urgence) ou à retarder de deux mois la troisième lecture des lois adoptées avec la procédure normale. Pour être plus précis d'un point de vue terminologique, seule la première hypothèse peut être qualifiée de veto, le Président refusant de promulguer une loi effectivement votée dont le Parlement doit alors se ressaisir. La seconde hypothèse se limite à un droit d'intervention au cours la procédure législative. En tout état de cause, après que Ventavon ait indiqué que la sous-commission avait estimé que le droit de dissolution était une prérogative suffisante, l'amendement d'Andelarre est largement rejeté par 16 voix contre 2¹⁴¹³. Cet échange entre deux membres du Centre droit témoigne de certaines divisions dans l'appréhension de la rédaction : Delsol envisage les pouvoirs du Président, d'Andelarre ceux de Mac Mahon.

Ainsi, le texte préparé par les Trente (le Ventavonat)¹⁴¹⁴ ne dit presque rien des prérogatives présidentielles : seul son droit de dissolution est reconnu (art. 4) ainsi que son initiative de la révision. Alors que la loi du 13 mars est supposée être abrogée par ce nouveau dispositif, les quelques pouvoirs présidentiels qu'elle listait ne sont même plus rappelés¹⁴¹⁵. De toute manière, ce projet présenté à l'Assemblée le 21 janvier 1875 ne sert plus de base à la discussion après l'adoption de l'amendement Wallon et les lois constitutionnelles se font finalement explicites sur les prérogatives du Président. La question ne fait cependant pas l'objet de vifs débats. Le 1^{er} février, Wallon redépose un amendement portant notamment sur les attributions du Président qui est la reprise de sa proposition du 16 juin 1874¹⁴¹⁶. Le député envisage que « Les droits et les devoirs du Président de la République sont réglés par les articles 44, 49 à 57 et 60 à 64 de la Constitution de

¹⁴¹¹ *Ibid.*

¹⁴¹² *Ibid.*

¹⁴¹³ *Ibid.*

¹⁴¹⁴ **Annexe V. 18.**

¹⁴¹⁵ Ce que certains orléanistes modérés peuvent regretter : après que le gouvernement soit venu expliquer que Mac Mahon veut « les moyens indispensables pour gouverner » (63^e séance, 10 juillet 1874, C II 612-614), le commissaire du Centre droit Lambert de Sainte Croix, soutenu par son collègue Paris, considère qu'il « n'est plus possible de ne pas confirmer, dans les plus brefs délais, les pouvoirs du Président en les organisant » (64^e séance, 11 juillet 1874, C II 612-614).

¹⁴¹⁶ **Annexe V. 19.**

1848 » (Art.3), il confirme le privilège d'initiative de la révision pour Mac Mahon (art.5) et précise la promulgation des lois constitutionnelles qui ne peuvent faire l'objet d'un veto (art.8).

Les articles de la Constitution de 1848 auquel Wallon renvoie concernant les pouvoirs présidentiels¹⁴¹⁷ prévoient un partage de l'initiative législative entre les Chambres et le Président¹⁴¹⁸, que ce dernier promulgue et fait exécuter les lois¹⁴¹⁹, dispose de la force armée¹⁴²⁰, négocie les traités¹⁴²¹, communique annuellement par message avec les Chambre¹⁴²², dispose du droit de grâce¹⁴²³, accrédite les ambassadeurs¹⁴²⁴, préside des solennités nationales¹⁴²⁵, nomme les ministres et aux emplois publics¹⁴²⁶. Plus surprenant, l'énumération de Wallon renvoie aussi à l'article 51 qui interdit la dissolution¹⁴²⁷, alors que son projet l'autorise sur avis du Sénat par ailleurs. Le même jour, le député du Centre gauche Barthe dépose également un amendement ayant également pour objet les attributions du Président¹⁴²⁸. Moins complet que celui de Wallon, il confère cependant des pouvoirs semblables. Barthe défend son texte en insistant sur la nécessité d'organiser le pouvoir exécutif et de ne pas faire une loi personnelle¹⁴²⁹. Ventavon, au nom de la commission des Trente, explique ensuite que les propositions de l'amendement Barthe sont déjà en vigueur, du fait des termes « dans les conditions actuelles » de la loi du 20 novembre et demande en conséquence son

¹⁴¹⁷ Sont en outre régis par ces articles les conditions d'éligibilité, le traitement, la résidence et les déplacements à l'étranger du Président : Art. 44 : « Le président doit être né Français, âgé de trente ans au moins, et n'avoir jamais perdu la qualité de Français » ; Art. 62 : « Il est logé aux frais de la République, et reçoit un traitement de six cent mille francs par an » ; Art. 63 : « Il réside au lieu où siège l'Assemblée nationale, et ne peut sortir du territoire continental de la République sans y être autorisé par une loi ».

¹⁴¹⁸ Art. 49 al.1 : « Il a le droit de faire présenter des projets de loi à l'Assemblée nationale par les ministres ».

¹⁴¹⁹ Art. 49 al.2 : « Il surveille et assure l'exécution des lois » ; Art. 56 : « Le président de la République promulgue les lois au nom du peuple français » ; Art. 57 : « Les lois d'urgence sont promulguées dans le délai de trois jours, et les autres lois dans le délai d'un mois, à partir du jour où elles auront été adoptées par l'Assemblée nationale ».

¹⁴²⁰ Art. 50 : « Il dispose de la force armée, sans pouvoir jamais la commander en personne » ; Art. 54 : « Il veille à la défense de l'État, mais il ne peut entreprendre aucune guerre sans le consentement de l'Assemblée nationale ».

¹⁴²¹ Art. 53 : « Il négocie et ratifie les traités. Aucun traité n'est définitif qu'après avoir été approuvé par l'Assemblée nationale. »

¹⁴²² Art. 52 : « Il présente, chaque année, par un message, à l'Assemblée nationale, l'exposé de l'état général des affaires de la République. »

¹⁴²³ Art. 55 : « Il a le droit de faire grâce, mais il ne peut exercer ce droit qu'après avoir pris l'avis du Conseil d'État. Les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi. Le président de la République, les ministres, ainsi que toutes autres personnes condamnées par la Haute Cour de justice, ne peuvent être graciés que par l'Assemblée nationale. »

¹⁴²⁴ Art. 60 : « Les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès du président de la République ».

¹⁴²⁵ Art. 61 : « Il préside aux solennités nationales ».

¹⁴²⁶ Art. 64 : « Le président de la République nomme et révoque les ministres. Il nomme et révoque, en Conseil des Ministres, les agents diplomatiques, les commandants en chef des armées de terre et de mer, les préfets, le commandant supérieur des gardes nationales de la Seine, les gouverneurs de l'Algérie et des colonies, les procureurs généraux et autres fonctionnaires d'un ordre supérieurs. Il nomme et révoque, sur la proposition du ministre compétent, dans les conditions réglementaires déterminées par la loi, les agents secondaires du gouvernement ».

¹⁴²⁷ Art. 51 : « Il ne peut céder aucune portion du territoire, ni dissoudre ni proroger l'Assemblée nationale, ni suspendre, en aucune manière, l'empire de la Constitution et des lois ».

¹⁴²⁸ *Annexe V. 21.*

¹⁴²⁹ Il s'appuie sur l'histoire pour interdire le commandement des troupes au Président (an III, 1848, et sur le fait que Napoléon III se l'était attribué ce qui a conduit au désastre) (*JO* du 2 février 1875, p.879-881). Chabaud Latour intervient pour dire que si on empêche Mac Mahon de défendre la France, il démissionnera (*ibid.* p.880).

rejet (ce qui est très illogique puisque plusieurs orateurs, lui inclus, avaient expliqué en commission que le Ventavonat abroge implicitement les lois provisoires)¹⁴³⁰. Barthe retire alors son amendement, suivi par Wallon qui retire le paragraphe¹⁴³¹. Lors de la seconde lecture de la loi, seuls le droit de dissolution avec avis du Sénat et l'initiative du droit de révision sont donc inscrits dans la loi constitutionnelle.

Lors de la 99^e séance de la commission, le 25 février, un nouvel amendement Wallon sur les pouvoirs du Président est finalement mis en discussion. Ne proposant aucune innovation particulière, l'amendement se contente de préciser des prérogatives qui ne sont pas contestées sur le fond. Les différents alinéas de l'article sont dès lors adoptés sans difficulté (article 3 de la loi du 25 février 1875). Il est simplement décidé de faire un article séparé sur les conseillers d'États, sur proposition de Laboulaye¹⁴³². Gaslonde (Centre droit) propose de donner l'ouverture et la clôture des sessions des chambres au président mais Dufaure demande à ce que la mesure soit renvoyée à une loi ultérieure sur les rapports des pouvoirs publics, ce qui est le cas¹⁴³³. Devant l'hémicycle, l'article 3 est adopté sans scrutin ni débats, de même que l'article 4 sur les conseillers d'État, cette fois au scrutin (par 467 voix contre 46) avant que la loi dans son ensemble ne soit votée (par 425 voix contre 254).

La seconde commission des Trente se penche pour sa part sur les rapports entre les pouvoirs qui avaient été réservés. Pour autant, de nombreux aspects du projet gouvernemental présenté par Dufaure sont adoptés sans discussion. Ainsi qu'il a été précédemment analysé, seuls le droit pour le Président de convoquer et proroger les chambres et la question de la guerre et des rapports avec l'étranger suscitent des débats. La communication du Président avec les chambres par message, les délais de promulgation des lois et la procédure de mise en accusation du Président ne sont en revanche pas débattus. Concernant le régime de session des chambres, les vues des monarchistes et certains républicains libéraux semblent l'emporter, tandis que sur la question de la guerre et des traités, les républicains font davantage prévaloir leurs opinions. Il ressort donc de cette loi du 16 juillet 1875 un relatif consensus quant aux attributions présidentielles, qui se confirment comme substantielles.

¹⁴³⁰ La commission avait au préalable rejeté l'amendement, ainsi que celui de Wallon (85^e séance, 1^{ère} séance du 1^{er} février 1875, C II 612-614).

¹⁴³¹ *JO* du 2 février 1875, p.881.

¹⁴³² C II 612-614. Batbie propose la rédaction. Il s'agit d'une compensation par rapport à la nomination des sénateurs.

¹⁴³³ *Ibid.* Devant l'hémicycle Paris demande à l'Assemblée de réserver certaines questions, qui n'avaient alors jamais été abordées, à une loi ultérieure : « Il nous a semblé que, si les attributions essentielles du pouvoir exécutif devaient être fixées par la loi d'organisation des pouvoirs publics, il était bon de réserver, pour une loi spéciale, tout ce qui se rattache aux rapports à établir entre le Président de la République et les deux Chambres et aux droits que le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif exercent en commun » (*JO* du 26 février 1875, p.1468).

Au total, il apparaît donc que le Président de la République se voit reconnaître, en tant que chef de l'exécutif, d'importantes prérogatives dont l'énumération précise importe finalement peu aux constituants qui sont moins divisés qu'on pourrait le penser. Seuls quelques républicains radicaux se plaignent de ces attributions, dans leur classique suspicion du pouvoir exécutif¹⁴³⁴. La plupart sont évidentes et existent en réalité déjà au moment de leur codification. Pour autant, s'agit-il vraiment des attributions du Président de la République, ou, plus généralement, celles du pouvoir exécutif ? Il ne ressort ni des débats, ni des lois constitutionnelles que le Président puisse juridiquement les exercer seul : comme il est irresponsable, l'ensemble de ses actes reçoit le contreseing ministériel, ce qui, en dernier ressort, implique qu'ils soient approuvés par le Parlement. En outre, ni les lois constitutionnelles, ni les débats qui les précèdent n'opèrent de distinction entre les différentes prérogatives de l'exécutif, excluant l'hypothèse d'un domaine réservé du Président. Le Président est ainsi institué pour *incarner* le pouvoir exécutif – ce qui implique que l'ensemble des attributions de ce dernier lui soient conférées en plus de son rôle de représentation de l'État – davantage que pour *exercer* la fonction exécutive. Les prérogatives présidentielles sont en fait assumées par le gouvernement soumis au contrôle et à la volonté des chambres. Son mandat long, séparé de celui des parlementaires confirme l'analyse. Il est supposé extérieur à la politique partisane tout en la matérialisant dans les nombreux actes juridiques dont il a à connaître et pris en son nom. N'est-il pas alors l'exacte réplique d'un monarque constitutionnel, le « roi sans l'hérédité » dénoncé par Louis Blanc¹⁴³⁵ ? Les monarchistes, majoritaires au sein de l'Assemblée de 1871, auraient donc obtenu satisfaction ? En apparence, il serait possible de le croire. En réalité, la dépendance politique du Président de la République empêche juridiquement cette analyse.

Section 2 – Un Chef d'État dépendant : le prélude de la pièce parlementariste

Un monarque peut n'être titulaire que d'attributions nominales, il n'en demeure pas moins qu'il ne dépend en rien des autres organes constitués. Seule une révision de la constitution pourrait – en dehors de l'hypothèse révolutionnaire – mettre un terme à la transmission héréditaire de ses pouvoirs. Il peut dès lors s'ériger en arbitre d'éventuels conflits entre ces organes, d'autant plus

¹⁴³⁴ Christophe Prochasson note que la « doctrine républicaine » est « déchirée entre plusieurs conceptions du pouvoir, les unes plus verticales, les autres plus horizontales. Autour de la Présidence de la République s'affrontent des républicains intransigeants, attachés à un modèle démocratique et désincarné de l'État, et un autre courant convaincu que le nouveau régime ne peut passer par pertes et profits un héritage historique national » (PROCHASSON Christophe, « Le Président de la République : Un prince républicain ? », in *Une contre histoire de la IIIe République*, *op. cit.*, p.26-39, p.26). Louis Blanc, Naquet ou Madier de Montjau apparaissent comme les principaux porte-voix du premier modèle au sein de l'Assemblée de 1871.

¹⁴³⁵ Séance du 21 juin 1875 (*JO* du 22 juin 1875, p.4506).

qu'il n'apparaît pas comme pris dans les tourments de la « politique politicienne »¹⁴³⁶. Tel n'est pas le cas du Président de la République institué par les lois de 1875. D'une part, son mode de nomination, purement parlementaire, fait de lui une figure dépendante de la volonté du seul pouvoir législatif. Étonnamment, cet aspect n'a guère fait l'objet de controverses (1). Si cette dépendance ne constitue pas nécessairement en soi une faiblesse, d'autant qu'une fois désigné il ne peut être révoqué pour des raisons politiques, elle rend la fonction d'arbitrage dont il aurait pu bénéficier impossible. Il sera le Président d'un « parti », sans pour autant pouvoir gouverner en raison de la durée de son mandat qui dépasse celui de la chambre basse et de son irresponsabilité politique. D'autre part, le seul véritable mécanisme juridique qui pourrait potentiellement permettre au Président d'arbitrer un conflit entre une partie Parlement et le gouvernement, le droit de dissolution, est placé sous la coupe de l'autre partie du Parlement dont la composition lui échappe complètement. Plus difficilement adopté, le droit de dissolution sur avis conforme du Sénat empêche en réalité le chef de l'exécutif d'exercer cette prérogative en dehors d'un contexte politique particulier et induit de plus, en cas d'échec, un nécessaire affaiblissement et du Président et du Sénat, ce qui compromet grandement la pérennité potentielle dispositif. Certains constituants ne manquent du reste pas de le remarquer (2).

1) La nomination parlementaire

L'origine de l'élection du Président de la République par le Parlement pourrait remonter à la nomination de Thiers par l'Assemblée de 1871 réunie à Bordeaux. La loi Rivet n'en dit rien, ni la loi du 13 mars 1873, les deux textes n'envisageant même pas l'hypothèse d'une vacance de l'exécutif provisoire. Pour autant, il convient de souligner que Thiers avait davantage été désigné pour diriger le gouvernement. Lorsque Thiers est renversé le 24 mai 1873, la question qui se pose à l'Assemblée est de savoir comment procéder pour désigner un nouveau Président de la République. Un débat a alors immédiatement lieu. À l'initiative des monarchistes de toutes nuances (dont Changarnier, de Broglie, Audren de Kerdel, Savary, Lucien Brun, de Meaux) et même certains bonapartistes (Raoul Duval) une proposition est déposée appelant l'Assemblée à se prononcer « immédiatement au scrutin » sur le successeur de Thiers¹⁴³⁷. Lenoël (Gauche républicaine) intervient pour déclarer que les députés ne peuvent se prononcer sur un nom sans violer le règlement de l'Assemblée et qu'il faut en conséquence passer par une proposition de loi comme à Bordeaux (éventuellement

¹⁴³⁶ Il s'agit de l'une des raisons qui incite Prévost-Paradol à préférer, dans l'absolu, un monarque constitutionnel à un président de la République (*La France nouvelle, op. cit.*, p.148).

¹⁴³⁷ JO du 25 mai 1873, p.3319.

avec la procédure d'urgence) qui doit donc d'abord être soumise à une commission¹⁴³⁸. Le légitimiste Audren de Kerdrel conteste cette analyse, il ne s'agit pas d'une loi, mais d'une « élection » : « [a]ujourd'hui l'institution est créée ; nous conservons les lois existantes », l'Assemblée n'ayant pas l'intention de créer un nouvel exécutif comme un « directoire » ou un « triumvirat »¹⁴³⁹. Le Président de l'Assemblée, Buffet, est d'accord sur ce point, expliquant il s'agit simplement de faire une « nomination ». En réponse au député de Centre gauche Choiseul qui demande « pour combien de temps sera-t-il nommé ? Sera-t-il irrévocable ? », Buffet indique que le successeur de Thiers « se trouvera exactement dans les conditions légales et constitutionnelles où se trouvait M. Thiers lui-même »¹⁴⁴⁰. Le scrutin, organisé dans la foulée donne 391 voix pour Mac Mahon (et une pour Jules Grévy)¹⁴⁴¹. Il apparaît donc, pour les monarchistes, que l'élection du Président par l'Assemblée existe en tant que règle non écrite. Certes, le régime est alors provisoire et le Président est encore responsable mais il est intéressant de relever que cette procédure passe sans difficulté dans le « définitif » et qu'elle ne remet pas en cause la consécration de l'irresponsabilité présidentielle.

Quant au définitif, diverses appréciations se rencontrent, mais toutes se refusent absolument à envisager un Président de la République désigné par le suffrage universel en raison du souvenir de 1848. Pour autant, l'exposé des motifs du projet Thiers/Dufaure rejette une nomination purement parlementaire en expliquant que « pour que le Président pût être mis en possession d'une aussi grande prérogative que le partage et l'initiative du droit de dissolution, il fallait que par son origine, son pouvoir eût une véritable indépendance. Il ne peut être le délégué d'une seule Assemblée, ni même de deux assemblées réunies. Il descendrait ainsi au rang d'une autorité subordonnée »¹⁴⁴². Les deux membres du Centre gauche rejettent cependant l'hypothèse d'une élection suffrage universel, qui « n'a pas laissé un souvenir qui le recommande » car il fait du président la « personnification de la souveraineté nationale » mais aussi le scrutin à deux degrés en vigueur aux États-Unis qui n'est « à beaucoup d'égard qu'une reproduction déguisée du suffrage direct »¹⁴⁴³. En conséquence, le projet préconise une élection par un « Congrès présidentiel », qui regrouperait les membres du Parlement et trois représentants désignés par chaque Conseil général. De cette manière, le Président aurait une « incontestable indépendance » mais ne serait placé « à aucun égard, au-dessus des deux Chambres »¹⁴⁴⁴. De plus, le « suffrage de la nation entière reste la source

¹⁴³⁸ *Ibid.*

¹⁴³⁹ *Ibid.* p.3320.

¹⁴⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴⁴¹ *Ibid.* La plupart des républicains s'abstient.

¹⁴⁴² *JO* du 20 mai 1873, Annexe n°1779, p.3208.

¹⁴⁴³ *Ibid.* Principalement en raison du mandat impératif qui lie les grands électeurs : « En Amérique, on sait quel sera l'élu avant que le collège pour l'élection présidentielle ne soit assemblé » (*ibid.*).

¹⁴⁴⁴ *Ibid.*

commune de tous les pouvoirs électifs » précise encore l'exposé des motifs du projet¹⁴⁴⁵. Il est en effet possible de voir dans le mode de scrutin préconisé une élection à deux et trois degrés qui, sans effacer la prépondérance du Parlement dans la désignation du Président, l'atténuerait. Du côté des républicains radicaux, Jules Barni explique que si l'on fait le choix d'instituer un Président de la République, il convient, en souvenir de 1848, qu'il soit élu par la chambre¹⁴⁴⁶. Le rédacteur du *Journal des débats*, Molinari, qui défend la République conservatrice, préconise pour sa part que le Président soit élu par la Chambre basse sur présentation d'une liste de trois candidats par la chambre haute (censitaire) qu'il envisage¹⁴⁴⁷.

Du côté monarchiste, la question ne se pose pas vraiment, toutes leurs propositions visant à organiser le provisoire et se limitant à envisager une vacance anticipée du pouvoir de Mac Mahon qui entraînerait alors la réunion immédiate des deux chambres en Congrès¹⁴⁴⁸. Le dispositif est du reste conservé dans la loi du 25 février 1875, sans la formulation personnelle¹⁴⁴⁹. Victor de Broglie et Prévost-Paradol, d'obédience orléaniste, envisagent cependant l'hypothèse d'une présidence de la République dans leurs célèbres ouvrages. Le premier explique que « [q]uant au mode d'élection, cette pierre d'achoppement, la plus redoutable de celles qui se rencontrent à pas sous la roue du char républicain, il faudrait se garder d'imiter l'exemple du gouvernement des États-Unis, plus encore celui de notre dernière République, et presque autant celui de la première »¹⁴⁵⁰. Il propose alors un système très théorique un peu étrange : chaque chambre élirait une commission de 5 membres, formant une commission chargée de déterminer une liste de 5 candidats, les membres

¹⁴⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁴⁶ BARNI Jules, *Manuel républicain*, *op. cit.*, p.48-49. Le député de la gauche républicaine n'exclut pas que le régime soit bicaméral mais ne précise pas si la seconde chambre participerait à l'élection présidentielle dans cette hypothèse. En outre, comme dans le projet Thiers/Dufaure, Barni considère que le Président doit être responsable (*ibid.* p.62).

¹⁴⁴⁷ *La République tempérée*, *op. cit.*, p.77.

¹⁴⁴⁸ La question est tranchée par les Trente lors de leur 62^e séance, le 9 juillet 1874 (C II 612-614). Ces derniers repoussent de nouveau l'hypothèse d'un Vice-président proposée par certains monarchistes, qui avait déjà été écartée précédemment (57^e séance, 26 juin 1874, C II 612-614).

¹⁴⁴⁹ Art. 7. L'article est adopté sans difficulté par l'Assemblée le 3 février 1875 sur proposition des Trente qui ont modifié une rédaction Wallon avec l'accord de ce dernier : « En cas de vacance pas décès ou pour toute autre cause, les deux Chambres réunies procèdent immédiatement à l'élection d'un nouveau Président. [Wallon proposait un intervalle de un mois] Dans l'intervalle, le conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif [Wallon proposait le Vice-président du Conseil] ». Le rapporteur, Paris, explique que le délai de un mois est « inutile », que l'existence du Vice-président du Conseil « n'est établie que par décret » et de plus que le conseil des ministres possède une « responsabilité solidaire » devant les chambres (JO du 4 février 1875, p.933). La seconde commission des Trente revient sur la question : sur proposition de Ricard (Centre gauche) adoptée à l'unanimité, elle prévoit que les chambres se réunissent de plein droit en cas de vacance (5^e séance, 1^{er} juin 1875, C II 616) et adopte sur proposition de Laboulaye la procédure à suivre si la Chambre des députés se trouve dissoute au moment de la vacance (7^e séance, 4 juin 1875, C II 616), l'hypothèse ayant été envisagée par un amendement du député du Centre gauche Seignobos (« Dans le cas où par l'application de l'art. 5 de la loi du 25 février 1875, la chambre des députés se trouverai dissoute au moment où la présidence de la République se deviendrait vacante, il serait, à moins d'une convocation antérieure des électeurs pour un jour plus rapproché, procédé à l'élection d'une nouvelle chambre, le 3^e dimanche qui suivrait le jour où la vacance serait survenue ») (*ibid.*). Les dispositifs se retrouvent dans l'article 3 al.3 et 4 de la loi du 16 juillet 1875 (*Annexe III. 3*), le projet du gouvernement sur les rapports des pouvoirs publics n'en disant rien (*Annexe V. 22*).

¹⁴⁵⁰ *Vues...*, *op. cit.*, p.228.

des deux chambres réunies procédant à l'élection du Président (chaque parlementaire devant faire un choix unique) : celui qui obtient le plus de voix serait élu Président, celui qui arrive deuxième deviendrait Vice-président¹⁴⁵¹. Assez étonnamment, le second ne dit en revanche rien du mode d'élection du Président, quoiqu'il semble sous-entendre une désignation parlementaire¹⁴⁵². Parmi les membres de l'Assemblée, seul le député du Centre droit Savary envisage explicitement une élection du Président, qu'il souhaite effectuée par les chambres pour une durée indéterminée¹⁴⁵³. Personne ne propose une autre forme de nomination.

L'adoption de la procédure définitive par l'amendement Wallon n'a, en tant que telle, guère été discutée. En effet, la portée politique et symbolique de l'amendement Wallon a largement contribué à faire passer au second plan son dispositif, c'est-à-dire une élection purement parlementaire qui implique du reste la prépondérance de la Chambre des députés en raison du nombre très supérieur de ses membres (quoiqu'elle n'eût pas encore été fixée). Dans les discussions du 28 au 30 janvier 1875, l'ensemble des controverses porte sur la reconnaissance du caractère définitif de la République induite par les différents amendements proposés, dont seul celui de Wallon fixe une procédure pour désigner le Président. Ainsi, le 28 janvier, un amendement Laboulaye et d'autres députés du Centre gauche qui emploie l'expression « Le gouvernement de la République [...] », actant ainsi la République et qui confirme l'existence d'un Président de la République est proposé : « Art. 1^{er}. – Le Gouvernement de la République se compose de deux Chambres et d'un Président »¹⁴⁵⁴. Laboulaye explique que l'amendement qui a simplement pour « objet de transformer en droit ce qui est le fait existant aujourd'hui, de le transformer en fait définitif », mais reste muet sur l'élection présidentielle. Le lendemain, le texte est cependant rejeté à une courte majorité (359 contre 336)¹⁴⁵⁵. Wallon propose alors un autre amendement : « Le Président de la République est élu à la pluralité des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible »¹⁴⁵⁶ qui est toutefois repoussé la commission de Trente¹⁴⁵⁷.

Devant l'hémicycle, le sous-secrétaire d'État de l'instruction publique, membre du Centre droit, Albert Desjardins propose un amendement (« en qualité de député ») qui précéderait l'article

¹⁴⁵¹ *Ibid.* p.230-231.

¹⁴⁵² Il évoque le Président comme un « chef élu » qui « représente un parti auquel il doit tout » (*op. cit.*, p.144), dont probablement son élection. De plus Prévost-Paradol considère que la chute de 1848 résulte d'un conflit entre deux pouvoirs électifs (*ibid.* p.329).

¹⁴⁵³ *Op. cit.* p.127 (et préc.).

¹⁴⁵⁴ *JO* du 29 janvier 1875, p.768-769.

¹⁴⁵⁵ *JO* du 30 janvier 1875, p.795.

¹⁴⁵⁶ *Ibid.* p.798. Auparavant, le centriste Antonin Lefèvre-Pontalis avait retiré un amendement assez semblable à celui de Laboulaye (« Le Gouvernement de la France se compose de deux Chambres et d'un Président de la République qui est rééligible ») et annoncé se rallier à celui de Wallon (*ibid.* p.795).

¹⁴⁵⁷ Elle le rejette par 20 voix contre 6 (83^e séance, 30 janvier 1875, C II 612-614).

additionnel Wallon : « A l'expiration des pouvoirs conférés à M. le maréchal de Mac Mahon par la loi du 20 novembre 1873, et s'il n'est procédé à la révision des lois constitutionnelles, conformément aux articles ci-dessous... »¹⁴⁵⁸. Cet amendement ne change rien au fond des choses mais serait de nature à rassurer les monarchistes sur l'irrévocabilité de Mac Mahon et le droit de révision, est du reste très proche de celui de Lambert de Sainte Croix proposé devant les Trente le jour même¹⁴⁵⁹. Ventavon intervient cependant pour expliquer qu'il faudrait discuter l'amendement Wallon ultérieurement, notamment après la discussion de l'article 4 du projet de la commission (« À l'expiration du terme fixé par la loi du 20 novembre 1873, comme en cas de vacance du pouvoir présidentiel, le conseil des ministres convoque immédiatement les deux Assemblées, qui, réunies en congrès, statuent sur les résolutions à prendre »), car il « ne résout qu'une question de forme » et que l'amendement Desjardins est inutile ou prématuré. Il appelle en conséquence à rejeter les amendements, ou de les renvoyer à la discussion de l'article 4¹⁴⁶⁰. Suite à une remarque de Ventavon, Wallon change le terme « pluralité » par « majorité »¹⁴⁶¹ et affirme que l'Assemblée doit décider si elle veut « faire une loi toute personnelle, ou faire une loi générale qui soit la constitution du pays »¹⁴⁶². Le député du centre gauche Bérenger intervient ensuite pour s'interroger sur l'utilité de l'amendement Desjardins¹⁴⁶³ qui est finalement largement rejeté au scrutin (par 522 voix contre 129)¹⁴⁶⁴ avant que l'Assemblée n'adopte le célèbre amendement Wallon¹⁴⁶⁵.

L'examen du processus d'écriture révèle donc que le mode de nomination du Président de la République n'a pas fait l'objet de débats sérieux. Le rejet d'une élection au suffrage universel direct et l'influence du provisoire ont conditionné la procédure retenue, sans qu'aucune réflexion institutionnelle ne motive le choix. Cette élection parlementaire aurait pu être une force si le Président avait été responsable, dans un rôle de Premier ministre explicitement investit par les Chambres, ce qui peut accroître les chances que celles-ci le laisse gouverner. Comme le Président est cependant irresponsable « l'élection par les Chambres dépouille le Président de toute autorité, [et de la volonté de la faire savoir] lui lie les mains et lui ferme la bouche : le pouvoir exécutif est une émanation du pouvoir législatif ; il semble n'exister que par la volonté, ne vivre que par la tolérance de celui qui l'a créé » explique Jean Casimir Perier quelques années après le vote des lois

¹⁴⁵⁸ *JO* du 31 janvier 1875, p.829.

¹⁴⁵⁹ « À l'expiration des pouvoirs du Maréchal de Mac Mahon, et s'il n'a pas été procédé à la révision des lois constitutionnelles, dans la forme prescrite par la présente loi, le Président de la République sera élu à la pluralité... » rejeté par 15 voix contre 11 (83^e séance, 30 janvier 1875, C II 612-614).

¹⁴⁶⁰ *JO* du 31 janvier 1875, p.833.

¹⁴⁶¹ *Ibid.*

¹⁴⁶² *Ibid.* p.834

¹⁴⁶³ *Ibid.*

¹⁴⁶⁴ *Ibid.* p.835

¹⁴⁶⁵ *Ibid.* p.836

constitutionnelles de 1875¹⁴⁶⁶. En cas d'absence de légitimité extérieure au Parlement (dont bénéficie un monarque ou un Président élu au suffrage universel), la capacité du Président à exercer le pouvoir a en effet pour corolaire sa responsabilité¹⁴⁶⁷, de nature à préserver sa légitimité interne devant l'organe qui l'a désigné. De surcroît, l'absence de réelle capacité d'arbitrage accentue davantage encore cette faiblesse du Président de la République.

2) L'arbitrage impossible : la dissolution sur avis conforme du Sénat

La reconnaissance du droit de dissolution pour le Président de la République par l'article 5 de la loi du 25 février 1875 constitue une innovation majeure dans un régime républicain, pouvant dès lors apparaître comme une importante concession aux monarchistes dans leur souci d'équilibre des pouvoirs inspiré de la monarchie de Juillet ou de la constitution anglaise. Pour autant, le dispositif adopté en 1875 atténue grandement cette perception puisque le Président est contraint d'obtenir l'approbation du Sénat – lui aussi désigné par le suffrage universel, quoiqu'indirect – pour mettre en œuvre la procédure. Peut-on dès lors parler d'une prérogative présidentielle ? Si le Président de la République en possède en effet seul l'initiative, il se voit placé sous la dépendance de la chambre haute pour que sa volonté puisse aboutir. Autant avec un Sénat composé conformément aux vues des conservateurs, c'est-à-dire partiellement nommé par l'exécutif et désigné au suffrage restreint, les vues du Président auraient eu de bonnes chances de prévaloir, autant l'économie générale du système adopté en 1875 rend une telle perspective hypothétique. Paradoxalement, le droit de dissolution avec avis conforme du Sénat est pourtant adopté avant que la composition de ce dernier n'ait été définitivement tranchée.

La première fois qu'un tel dispositif est envisagé au cours des travaux de l'Assemblée¹⁴⁶⁸, c'est par l'organe de Thiers lors d'une de ses auditions par la commission chargée d'organiser la responsabilité ministérielle en décembre 1872, après qu'il ait notamment appelé à la création d'un Sénat : « Je ferai une hypothèse : on pourrait donner à la Chambre haute le droit de dissoudre l'autre

¹⁴⁶⁶ *Notes sur la Constitution de 1875, op. cit.* p.94. L'auteur emploie également l'expression d'« enfant des Chambres » pour le désigner (*ibid.* p.63).

¹⁴⁶⁷ Ainsi que Thiers l'avait expliqué devant la commission « loi de Broglie » : « Les interpellations sont le moyen le plus effectif et le plus quotidien d'agir sur la politique gouvernementale ». À la différence de la monarchie où le roi ne doit pas se mêler des « affaires publiques », « la responsabilité a pour corolaire agir. Agir c'est influencer sur l'Assemblée » ajoute-t-il (séance du 3 février 1873, C II 610).

¹⁴⁶⁸ Plusieurs ouvrages préconisent ce système comme celui de Molinari (*op. cit.*, p.76-77) ou du député du Centre droit Savary (*op. cit.*, p.117-122), lequel explique qu'« il n'est pas nécessaire d'insister sur le danger que présenterait un Président de la République armé du droit de dissolution, c'est-à-dire investi de toutes les prérogatives d'un roi avec la durée en moins, et en plus la tentation de la conquérir » (*ibid.* p.117). Voir aussi sa proposition de constitution qui en concrétise l'idée (*ibid.* p.223, Art.8).

Chambre. Si l'on adoptait cette combinaison, je ne craindrais plus l'avenir. La Chambre haute serait toujours d'accord en effet avec le Pouvoir Exécutif ; car les hommes qui sont au Pouvoir deviennent conservateurs par cela seul qu'ils y sont »¹⁴⁶⁹ explique ainsi le Président de la République. Le projet constitutionnel déposé par Dufaure le 19 mai 1873 formalise alors cette hypothèse¹⁴⁷⁰. L'exposé des motifs justifie la consécration du droit de dissolution comme le corolaire à la reconnaissance de la responsabilité ministérielle dans une optique de préservation de la gouvernabilité¹⁴⁷¹ et considère par ailleurs l'intervention du Sénat comme nécessaire pour éviter les abus du Président de la République :

« [il] ne saurait être investi de la prérogative supérieure et vraiment royale de dissoudre à volonté la Chambre des représentants. C'est sans doute à lui de reconnaître la nécessité d'une telle mesure, à lui que doit en appartenir l'initiative. Mais après qu'il l'a proposé, il ne reste que le Sénat qui puisse être revêtu du droit de la sanctionner. Il en usera avec autorité parce qu'il en usera avec réserve. C'est un corps en quelque sorte permanent, au moins insensiblement renouvelable, supérieur aux émotions du moment, et qui saura bien apprécier ce que les circonstances exigent ou comportent, et distinguer le cas où le pouvoir exécutif en entrant en lutte avec la Chambre des représentants obéit à un véritable intérêt public, des cas où il cède à l'impatience. »¹⁴⁷²

¹⁴⁶⁹ Séance du 16 décembre 1872 (C II 607).

¹⁴⁷⁰ Art.15 : « Lorsque le Président de la République estimera que l'intérêt du pays exige le renouvellement de la Chambre des députés avant l'expiration normale de ses pouvoirs, il demandera au Sénat l'autorisation de la dissoudre. Cette autorisation ne pourra être donnée qu'en comité secret et à la majorité des voix. Elle devra être donnée dans un délai de 8 jours.

Les collègues électoraux devront être convoqués dans les trois jours qui suivront la notification faite au Président de la République du vote affirmatif du Sénat » (*Annexe V. 7*). Il convient de souligner qu'une telle hypothèse avait également été envisagée par le projet de constitution du député de la Gauche républicaine Eymard Duvernay, déposé le 5 février 1873, bien que le terme de « dissolution » ne soit pas employé et que le député la conditionne de surcroît au renvoi préalable du ministère par la Chambre basse : « Lorsque la responsabilité ministérielle a été appliquée par l'Assemblée des représentants en raison du blâme dont elle a entendu frapper la politique du Président, celui-ci, dans le cas où il persévère, soumet sa ligne de conduite au Conseil des Anciens et s'il obtient son approbation, il a le droit de faire appel au pays par de nouvelles élections pour l'Assemblée nationale » (*Annexe V. 6*). Sa proposition n'est cependant jamais évoquée dans les discussions ultérieures et l'influence d'Eymard Duvernay est sans commune mesure avec celle de Dufaure et Thiers.

¹⁴⁷¹ « Si la liberté gagne quelque chose à cette perpétuelle mise en question des cabinets, la stabilité, la constance de direction, la suite des affaires peuvent y perdre, et les ambitions incessamment excitées par la chance du succès peuvent entraîner à leur suite des assemblées dont elles exploitent les passions. La proie offerte à l'esprit de parti en redouble l'ardeur, et il est impossible de s'assurer que jamais la Chambre des représentants, soit par des résolutions téméraires, soit par une résistance systématique, soit par des agressions acharnées, ne finira par égaler la politique, paralyser l'action du pouvoir et mettre en question l'existence même du Gouvernement ; il faut un remède à ce mal ; il faut une précaution contre ce danger possible. La monarchie constitutionnelle l'a trouvé dans le droit de dissolution. [...] Pourquoi n'emprunterions-nous pas son remède, quand nous pouvons avoir à craindre les mêmes maux qu'elle ? » (*JO* du 20 mai 1873, Annexe n°1779, p.3208).

¹⁴⁷² *Ibid.* Il s'agit même de l'« une des conditions indispensables au salut de l'ordre constitutionnel », une « ancre de miséricorde » affirme encore l'exposé des motifs (*ibid.*).

Lors de son audition par la commission des Trente le 28 mars 1874, de Broglie, alors Vice-président du Conseil indique qu'il entend reprendre dans son futur projet sur le Sénat (qu'il baptise Grand Conseil) l'idée de Thiers et Dufaure de conférer le droit de dissolution au Président avec avis conforme de la chambre haute, ce qui n'existe à sa connaissance dans « aucun pays »¹⁴⁷³. Le texte qu'il dépose devant l'Assemblée le 15 mai 1874 concrétise son souhait¹⁴⁷⁴ et en fournit les justifications dans les motifs. Comme les deux éminents membres du Centre gauche, le duc explique que le « droit de dissoudre une Assemblée élective a été jusqu'ici l'apanage exclusif de la royauté »¹⁴⁷⁵. Comme eux, il justifie « cette association de deux pouvoirs à l'acte isolé d'un seul » par la nécessité d'en éviter les abus, la procédure fournissant « les garanties d'une délibération sérieuse, et appuyée sur l'autorité morale d'un grand corps »¹⁴⁷⁶. Il ajoute cependant un autre argument : la volonté de ne « pas laisser le Président seul en face de l'opinion surexcitée, et d'une nouvelle agitation électorale » pendant le délai qui succède à la dissolution. « Il faut qu'il se présente au pays entouré d'un grand conseil de gouvernement, qui, ayant partagé avec lui la responsabilité de l'acte décisif, l'aide à en soutenir les conséquences » affirme-t-il¹⁴⁷⁷. En effet, à la différence du projet Thiers/Dufaure qui prévoit la convocation sous trois jours des collèges électoraux, de Broglie laisse un délai de six mois pour procéder à la réélection de la chambre dissoute. Les effets potentiels d'une dissolution seraient alors différents : quand les deux premiers l'envisagent comme un moyen de trancher immédiatement les conflits entre les pouvoirs¹⁴⁷⁸, le second entend d'abord conforter le pouvoir exécutif qui peut se « débarrasser » pendant une durée substantielle du contrôle d'une chambre rétive pour s'appuyer uniquement sur la Chambre haute, nécessairement acquise puisqu'elle aurait autorisé la mesure¹⁴⁷⁹.

Les débats ultérieurs de la commission des Trente illustrent par la suite les divisions sur la nécessité d'un avis du Sénat, alors que le principe de la dissolution est pour sa part unanimement adopté¹⁴⁸⁰. Les commissaires hostiles à l'accord de la chambre haute soulignent les risques de trop accroître les pouvoirs du Sénat qui deviendrait « arbitre et juge entre les Députés et le Président »¹⁴⁸¹, de

¹⁴⁷³ 44^e séance (C II 612-614).

¹⁴⁷⁴ « Dans le cas où le Président jugerait qu'il y a lieu de dissoudre la Chambre des représentants avant l'expiration légale de son mandat, cette dissolution pourra être prononcée par décret rendu après l'avis du grand conseil délibérant en séance secrète. Les électeurs devront être convoqués pour l'élection d'une nouvelle Chambre dans un délai de six mois. Dans l'intervalle, le Président gouverne avec le grand conseil. Il devra rendre compte de ses actes aux deux Chambres, dès l'ouverture de la Chambre des représentants » (Art. 21 ; *Annexe VI. 3*).

¹⁴⁷⁵ JO du 31 mai, annexe n°2369, p.3639.

¹⁴⁷⁶ *Ibid.* p.3640.

¹⁴⁷⁷ *Ibid.*

¹⁴⁷⁸ D'autant que le Président est responsable.

¹⁴⁷⁹ Dans le projet Thiers/Dufaure comme dans le projet de Broglie, l'avis de la Chambre haute est pris en séance secrète, ce que les lois de 1875 ne spécifient pas.

¹⁴⁸⁰ 61^e séance, 6 juillet 1874 (C II 612-614).

¹⁴⁸¹ Expression employée par le légitimiste Ventavon lorsqu'il expose aux Trente le rapport de la sous-commission chargée de préparer l'organisation des pouvoirs publics (59^e séance, 1^{er} juillet 1874, C II 612-614). La solution ayant

rendre la procédure trop complexe, car le ministère devrait convaincre le Président qui devrait à son tour convaincre le Sénat, alors qu'en cas de besoin « il faut agir et non délibérer »¹⁴⁸², ou encore d'aggraver davantage le conflit entre organes constitués que la dissolution est supposée résoudre¹⁴⁸³. Le député du Centre droit Delsol souligne ainsi que, selon lui, un Président est aussi inviolable qu'un roi et qu'il peut donc dissoudre seul, sans quoi une « guerre civile » pourrait éclore au sein du Parlement ou le Président pourrait être conduit à démissionner si le Sénat refuse¹⁴⁸⁴. Au contraire, Antonin Lefèvre-Pontalis (centre) se prononce pour le droit de dissolution avec le concours du Sénat, en expliquant que cela aurait été inutile dans le cadre d'une monarchie constitutionnelle¹⁴⁸⁵. Le membre du Centre droit Lambert de Sainte Croix souscrit à cette analyse, soulignant que le projet Thiers/Dufaure était analysé comme une « révolution. Jusqu'ici le droit de dissolution avait été le droit principal et comme l'essence même de la monarchie constitutionnelle » et que, partant, sans l'appui du Sénat, les risques d'affaiblissement du Président sont trop importants¹⁴⁸⁶. Malgré les nombreuses abstentions, les Trente rejettent cependant largement (par 12 voix contre 3) la proposition Lambert de Sainte Croix et Lefèvre-Pontalis sur l'avis du Sénat¹⁴⁸⁷. Ils se prononcent également en faveur du délai de six mois proposé par la sous-commission entre la dissolution et l'organisation des nouvelles législatives¹⁴⁸⁸. Pour autant, le projet de la commission est ambigu, car

été envisagée devant la sous-commission, il considère de plus qu'il serait « excessif » que le Président ait le choix de la chambre à dissoudre, affirmant donc le droit individuel du Président à dissoudre la Chambre basse et prévoyant un délai de six mois pour la remplacer, sans toutefois fournir d'explication sur cette durée (*ibid.*). Lors de séances précédentes, Audren de Kerdrel (légitimiste) et Paris (Centre droit) s'étaient également prononcés pour la dissolution sans avis du Sénat (53^e séance, 17 juin 1874 et 56^e séance 24 juin 1874, C II 612-614).

¹⁴⁸² Expression du commissaire du Centre droit d'Andellarre qui explique que, « malgré l'autorité de M. Dufaure et de M. le duc de Broglie », le système de l'avis conforme serait « trop compliqué » et demande donc l'adoption du dispositif de la sous-commission (61^e séance, 6 juillet 1874 C II 612-614).

¹⁴⁸³ Point de vue de Ventavon, lequel précise que la « question est la même » que le Septennat soit une institution personnelle ou non, la dissolution étant « la conséquence régulière du régime que nous instituons aujourd'hui », mais il la souhaite sans l'intervention du Sénat en raison des risques de conflit avec le Président (*ibid.*).

¹⁴⁸⁴ *Ibid.*

¹⁴⁸⁵ *Ibid.*

¹⁴⁸⁶ *Ibid.* Lefèvre-Pontalis insiste sur la nécessité d'un appui pour le Président. Lambert de Sainte Croix ajoute au cours de la séance que le Président ne démissionnerait pas mais se soumettrait à l'avis du Sénat. Lefèvre-Pontalis explique encore que « le plus grand mal, c'est que le droit de dissolution ne puisse pas s'exercer » : si le Président décide seul, le délai de six mois pour organiser les élections serait trop long et le raccourcir induirait le risque de voir une chambre identique élue. Le commissaire voudrait cependant connaître le sentiment de Mac Mahon ou au moins des ministres sur la question.

¹⁴⁸⁷ *Ibid.* Dufaure, qui en est pourtant un avocat estime qu'il lui est « impossible » de se prononcer à ce stade de la discussion sur la dissolution : il est contre si la loi est « personnelle », pour si « c'est une loi d'institution » et indique donc s'abstenir. La rédaction de l'article est en effet personnelle : « Le maréchal Président de la République est investi du droit de dissoudre la Chambre des députés. Il sera procédé, en ce cas, à l'élection d'une nouvelle Chambre dans le délai de six mois. »

¹⁴⁸⁸ Concernant les délais, d'Andellarre considère que six mois sont beaucoup trop longs. Delsol n'est lui « pas effrayé » par six mois à gouverner seul pour Mac Mahon. Vacherot (qui indique s'être rallié au Président seul) demande seulement deux mois de délai : « on dit qu'il faudra laisser au pays le temps de réfléchir : mais si l'opinion de la chambre est différente seulement de celle du Président, c'est lui qui devra céder ». Ventavon lui répond qu'il n'y pas d'obligation d'attendre six mois, il s'agit d'un maximum qui doit laisser « au pays le temps de se calmer afin de pouvoir émettre un vote sincère ». Vacherot rétorque que six mois ne sont pas suffisants dans ce cas. Après que Daru ait souscrit à l'analyse de Ventavon, Vacherot maintient son point de vue, estimant qu'il n'est « pas politique » de prolonger autant la crise et propose un délai de trois mois que la commission repousse (*ibid.*).

visé seulement Mac Mahon. Deux séances plus tard, le gouvernement, par l'organe du ministre de l'intérieur de Fourtou demande la consécration du droit de dissolution présidentiel, avec ou sans « concours » d'une seconde chambre¹⁴⁸⁹ (sans donc prendre parti sur la solution adoptée par la commission). Avant même que l'Assemblée ne détermine la composition du Sénat, Mac Mahon prend finalement fait et cause pour un avis du Sénat dans un message lu devant l'hémicycle le 6 janvier 1875. Visant le jour où une « Assemblée nouvelle » ferait place à celle de 1871, le Président explique que « [d]es conflits peuvent naître alors, et, pour les terminer, l'intervention d'une seconde Chambre offrant, par sa composition, de solides garanties, est indispensable. La nécessité ne serait pas moins grande, quand même, pour trancher ces conflits, vous croiriez utiles – comme mon Gouvernement l'a demandé – d'armer le pouvoir exécutif du droit de recourir au jugement du pays par la voie de la dissolution. L'usage de ce droit extrême serait périlleux, et j'hésiterais moi-même à l'exercer si, dans une circonstance si critique, le pouvoir ne se sentait appuyé par le concours d'une Assemblée modératrice »¹⁴⁹⁰.

Après l'adoption de l'amendement Wallon, le Ventavonat et sa rédaction purement personnelle n'est plus d'actualité. Les Trente se ressaisissent donc de la question de la dissolution et se penchent sur un autre amendement Wallon déposé devant l'hémicycle le 1^{er} février qui prévoit que le Président peut « sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat. En ce cas, les collèges électoraux sont convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois »¹⁴⁹¹. Quatre positions se détachent alors des débats de la commission relativement à l'avis du Sénat : ceux qui refusent l'avis du Sénat, ceux qui admettent la procédure mais la réservent au seul Mac Mahon, ceux qui veulent attendre de savoir comment le Sénat se compose, et ceux qui l'acceptent de manière générale.

Les trois premiers point-de-vue ont en commun de rejeter le dispositif proposé par Wallon. Ainsi le député d'Andelarre, confirmant son opinion, se dit « complètement opposé à l'intervention du Sénat » qui risque de créer de « nouveaux embarras » et « ne ferait qu'aggraver le conflit » : il n'est « donc pas utile de lui donner un droit qu'il n'a dans aucun pays »¹⁴⁹². Daru demande pour sa part que le projet de la commission soit maintenu. Le commissaire, rejoint par Delsol, ne veut pas de

¹⁴⁸⁹ 63^e séance, vendredi 10 juillet 1874 (C II 612-614).

¹⁴⁹⁰ JO du 7 janvier 1875, p.112. « J'ai la satisfaction de penser que, sur ce point, je suis en accord avec la majorité de cette Assemblée. Si dans le cours de la délibération, mon Gouvernement présente certaines modifications au projet que votre commission vous a soumis, ce sera pour en rendre l'adoption plus facile » ajoute le Maréchal (*ibid.*).

¹⁴⁹¹ JO du 2 février 1875, p.881. Wallon indique que son amendement vise à « donner au projet un caractère général » et non « personnel » (*ibid.*). Il indique par ailleurs se conformer au message de Mac Mahon du 6 janvier (*ibid.* p.882). Après que Lorgeril (ultra) ait combattu le droit de dissolution dans une République en prenant l'exemple de Cromwell, Paris, au nom de la commission, demande le renvoi de l'amendement Wallon sur la question de la dissolution devant elle (*ibid.*). Dufaure, au nom de la minorité de la commission, défend la dissolution avec avis du Sénat et demande aussi le renvoi (*Ibid.* p.882-883) qui est accepté par l'Assemblée (*ibid.* p.883).

¹⁴⁹² 85^e séance, 2^e séance du 1^{er} février 1875 (C II 612-614).

dissolution dans le cadre d'une république définitive : « je ne comprends pas en quoi un Président de la République, né de cette assemblée, puisse la dissoudre le lendemain du jour où elle l'aura nommé », le Président n'étant pas, comme un roi « au-dessus de tous les partis » mais le « chef du parti qui a la majorité »¹⁴⁹³. Les deux députés du Centre droit veulent donc distinguer le Maréchal de la République définitive¹⁴⁹⁴. De Meaux considère pour sa part que l'intervention du Sénat « change de caractère » selon la manière dont il se compose : s'il a la même origine que la Chambre, « c'est désarmer le Président ». D'un autre côté, il ne veut pas non plus affaiblir le Sénat en cas d'« échec » de la dissolution¹⁴⁹⁵.

Une coalition de membres du Centre droit et du Centre gauche soutient à l'inverse l'amendement de Wallon. Laboulaye, qui prend cette fois parti dans le débat, considère « qu'il ne faut pas découvrir le Président de la République » et est rejoint par Lefèvre-Pontalis qui perçoit l'intervention du Sénat comme « indispensable »¹⁴⁹⁶. Lambert de Sainte Croix indique de manière un peu résignée que « peu importe », le droit de dissolution lui semblant « tellement nécessaire, qu'il l'accordera soit entier, soit partagé ». Il refuse en revanche de le réserver au seul Mac Mahon car « le gouvernement parlementaire représentatif ne peut pas exister sans le droit de dissolution ». Or, s'il accepte la république, il faut « qu'elle ressemble le plus possible à la monarchie »¹⁴⁹⁷. Dufaure, en soutien à Lambert de Sainte Croix voit dans la mesure une « disposition utile et des plus conservatrices », rappelle que Mac Mahon la demande et développe de nouveau ses positions sur le sujet¹⁴⁹⁸. Finalement, les Trente rejettent l'amendement Wallon par 11 voix, puis l'adjonction de l'avis du Sénat au projet de la commission (donc réservé à Mac Mahon) par 8 voix contre 5 et enfin, sans que le point n'ait été discuté, les trois mois pour faire réélire la Chambre proposés par Wallon par 10 voix contre 5.

Le 2 février 1875, Bertauld dépose un autre amendement qui donne au seul Mac Mahon la possibilité de dissoudre une seule fois la Chambre durant son mandat, le droit étant refusé à ses

¹⁴⁹³ *Ibid.*

¹⁴⁹⁴ Lors de la séance de la commission qui précède le dépôt de l'amendement Wallon, de Tarteron (Légitimiste) avait également indiqué accepter le droit de dissolution pour Mac Mahon mais le refuser « à un Président de la République que je ne connais pas » (84^e séance, 1^{ère} séance du 1^{er} février 1875, C II 612-614).

¹⁴⁹⁵ 85^e séance, 2^e séance du 1^{er} février 1875 (C II 612-614). Talhouët (Centre droit) soulève de même le problème de la composition du Sénat pas encore tranchée (*ibid.*). Lors de la séance précédente, le légitimiste Keller et le commissaire de Centre droit Lacombe avaient aussi indiqué vouloir attendre le vote du Sénat pour se prononcer (84^e séance, 1^{ère} séance du 1^{er} février 1875, C II 612-614).

¹⁴⁹⁶ 85^e séance, 2^e séance du 1^{er} février 1875 (C II 612-614).

¹⁴⁹⁷ *Ibid.* Le légitimiste Audren de Kerdrel avait tenu une position semblable, indiquant que si la République existait « le mieux est encore d'y faire entrer les institutions monarchiques » (84^e séance, 1^{ère} séance du 1^{er} février 1875, C II 612-614).

¹⁴⁹⁸ 85^e séance, 2^e séance du 1^{er} février 1875 (C II 612-614). Dufaure avait pourtant indiqué six mois plus tôt que concernant le droit de dissolution, les commissaires ne peuvent « rien décider définitivement » tant que la composition de la deuxième chambre n'est pas fixée (64^e séance, 11 juillet 1874, C II 612-614).

successeurs¹⁴⁹⁹. Devant l'hémicycle, il défend son texte en expliquant que le droit de dissolution est « radicalement incompatible avec le principe républicain » mais nécessaire en l'état car le pouvoir de Mac Mahon est « irrévocable ». Le Président étant dès lors « irresponsable », la dissolution en serait en cas de conflit la « conséquence rigoureusement nécessaire »¹⁵⁰⁰. Il ne faudrait cependant pas que le Président puisse dissoudre de nouveau s'il n'est pas satisfait des élections, cela risquant de faire « le jeu des révolutions »¹⁵⁰¹. Le député du Centre gauche se montre donc l'avocat d'un Président responsable et sans prises sur la Chambre. Victor Luro (centre) qui défend ensuite l'amendement Wallon veut seulement accorder au président « ce qu'il demande » quant-au droit de dissolution, c'est-à-dire qu'il ne soit pas « exercé sous sa seule responsabilité » (ce qui ne poserait selon lui pas d'inconvénient dans une monarchie)¹⁵⁰². Le vicomte de Meaux défend toujours le projet personnel de la commission : comme avec le vote de l'amendement Wallon les constituants ont prévu « qu'il y aurait une succession indéfinie de Président de la République ; mais vous n'avez pas décidé que tous ces Présidents de la République auraient les mêmes droits et les mêmes prérogatives »¹⁵⁰³. Pour lui, Mac Mahon doit avoir le droit de dissolution, l'orateur se montrant toutefois très hostile à l'avis du Sénat dont on ne sait pas encore le mode de nomination et qui pourrait être désavoué si la « dissolution tourne contre ceux qui l'ont faite », risquant ainsi de donner naissance à une nouvelle assemblée toute puissante, « une Convention ». Il faut donc, pour maintenir la fonction « d'arbitrage » du Sénat, adopter le projet de la commission¹⁵⁰⁴. Dufaure prend ensuite la parole, indiquant, en réponse à la proposition Bertauld et aux propos de Meaux¹⁵⁰⁵, s'opposer à toute loi personnelle. Il explique que la seconde chambre et le droit de dissolution sont compatibles avec les principes républicains et donc qu'il soutient l'amendement Wallon. S'appuyant sur le message de Mac Mahon du 6 janvier, il affirme vouloir donner « un droit effectif et non pas un droit apparent » au Président qui ne dissoudrait pas « seul »¹⁵⁰⁶. Le député du Centre droit

¹⁴⁹⁹ « Pendant la durée des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi du 20 novembre 1873, le maréchal de Mac Mahon est investi du droit de dissoudre la Chambre des députés.

Il ne pourra exercer ce droit qu'une seule fois avant l'expiration légale de son mandat.

Le droit de dissolution, si la présente loi n'est pas révisée, n'appartiendra pas aux Présidents qui succéderont au maréchal de Mac Mahon » (*JO* du 3 février 1875, p.899). Défendu le même jour devant eux, les Trente avaient adopté l'amendement, le premier alinéa par 9 voix contre 5, les autres à l'unanimité (86^e séance, 2 février 1875, C II 612-614). Il est possible de constater que, sauf concernant l'avis du Sénat (que Mac Mahon obtiendra de justesse en 1877), l'amendement Bertauld décrit précisément l'évolution que connaîtra la constitution positive de la III^e République : Mac Mahon utilisera une fois le droit de dissolution, il échouera à imposer ses vues, la norme écrite ne sera pas révisée mais les successeurs du maréchal ne l'utiliseront plus.

¹⁵⁰⁰ *JO* du 3 février 1875, p.900.

¹⁵⁰¹ *Ibid.*

¹⁵⁰² *Ibid.* p.901. L'orateur explique passer outre ses « préférences » pour « collaborer avec le parti conservateur » car la « paralysie » lui semble dangereuse, et que « la République ne saurait jamais être le gouvernement d'un parti » (*ibid.* p.902).

¹⁵⁰³ *Ibid.* p.902

¹⁵⁰⁴ *Ibid.* p.903

¹⁵⁰⁵ *Ibid.*

¹⁵⁰⁶ *Ibid.* p.904

Chabrol introduit un sous-amendement qui tente une dernière fois – sans davantage de succès – de supprimer l’avis conforme du Sénat dans l’amendement Wallon. Le paragraphe est proposé par ce dernier est alors adopté, ainsi que celui qui prévoit un délai de six mois pour les nouvelles élections¹⁵⁰⁷. L’ensemble du dispositif est enfin confortablement validé au scrutin, par 425 voix contre 243¹⁵⁰⁸.

Lors de la troisième lecture de la loi, le 24 février 1875, l’article est réadopté après le rejet d’un amendement (non soumis à la commission) du républicain conservateur Cottin tendant à supprimer l’avis conforme du Sénat pour la dissolution. Lors de sa courte intervention pour justifier sa demande, le député explique qu’il agit en raison de la composition du Sénat qui avait cette fois été validée : « Le Sénat que vous venez de voter tout à l’heure, ne me paraît pas être naturellement un appui pour le Président de la République, un contrepoids aux entraînements de la Chambre directement élue. Il a dans son origine tout ce qu’il faut pour devenir, au besoin, un foyer d’opposition aussi ardent que pourrait l’être la Chambre des députés elle-même. Dans ces conditions, subordonner à un avis favorable du Sénat l’exercice du droit de dissolution, c’est s’exposer, par avance, à rendre ce droit lui-même, dans une foule de cas, parfaitement illusoire »¹⁵⁰⁹. Étonnamment, personne ne vient répondre à l’argumentaire ni surtout le soutenir, alors même que plusieurs députés légitimistes et membres du Centre droit avaient soulevé le problème lors des discussions précédentes.

Les débats difficiles pour aboutir à l’adoption de l’article illustrent donc à la fois l’absence de logique de la procédure au regard de l’ensemble de l’organisation constitutionnelle et la division des constituants sur le sujet. D’une part, les propositions qui visent initialement à instituer ce dispositif particulier se fondent sur un équilibre général du régime différent de celui finalement adopté : il est proposé soit par ceux qui estiment que le Président doit être politiquement responsable devant le Parlement (Thiers/Dufaure), soit par ceux qui considèrent que la loi doit être purement personnelle (les légitimistes et certains membres du Centre droit) ou que les pouvoirs de Mac Mahon ne peuvent être identiques à ceux de ses successeurs dans le cadre d’une République (d’autres monarchistes et certains républicains), soit par ceux qui envisagent un Sénat qui n’est pas l’émanation du suffrage universel, même indirect (chambre censitaire et/ou chambre nommée par l’exécutif). Les lois constitutionnelles ne confirment aucune de ces trois hypothèses et étonnamment, presque

¹⁵⁰⁷ *Ibid.* p.907-908. Leurent (Centre droit) propose de substituer le délai de six mois à celui de trois, mais sa demande est refusée et le paragraphe adopté en l’état (*ibid.* p.907).

¹⁵⁰⁸ *Ibid.* p.908. La priorité avait au préalable été refusée à l’amendement Bertauld (par 354 voix contre 346 à la demande du légitimiste Depeyre) (*ibid.* p.907).

¹⁵⁰⁹ *JO* du 25 février 1875, p.1443. Il est également possible de relever le rejet d’un article additionnel du légitimiste Raudot rendant possible une dissolution du Sénat avec avis conforme de la Chambre des députés (accueilli par des rires) (*ibid.* p.1443-1444).

personne ne réagit. L'argumentation institutionnelle qui justifie un avis du Sénat dans l'exercice du droit de dissolution aux yeux de nombreux députés ne se concrétise donc pas. D'autre part, les monarchistes, pour qui le droit de dissolution du monarque est l'une de ses prérogatives essentielles sont très divisés sur la question : certains admettent le droit de dissolution pur et simple pour le Président, d'autres insistent au contraire pour l'intervention de la Chambre haute en raison de la différence de nature entre un Président et un roi, quand d'autres encore refusent de conférer cette prérogative à un Président autre que Mac Mahon. Les membres du Centre gauche sont également divisés entre ceux qui soutiennent le droit de dissolution comme essentiel au régime parlementaire fonctionnel et ceux qui considèrent que le droit de dissolution est incompatible avec le principe républicain. Ces derniers se font du reste l'écho des positions des républicains radicaux qui restent silencieux sur la question et permettent l'adoption d'un dispositif qu'ils réprouvent sur le fond¹⁵¹⁰. Au total, l'avis du Sénat pour l'exercice du droit de dissolution place le Président dans une situation de dépendance vis-à-vis d'un organe dont il ne contrôle pas, même partiellement, la composition. Le contreseing ministériel étant de surcroît requis pour la mesure, le Président est également dans l'incapacité de l'exercer si le gouvernement s'y refuse, sauf à nommer un ministère minoritaire devant la Chambre des députés à dissoudre. Dans une telle circonstance, ainsi que le montrera la crise du 16 mai, ce sont à la fois le Président et le Sénat qui se retrouveraient affaiblis, accentuant la mainmise de la Chambre des députés sur le régime. Si le Sénat est d'accord avec la Chambre des députés et donc naturellement avec le ministère, c'est le Président seul qui se trouverait discrédité d'avoir voulu dissoudre, rendant l'hypothèse inenvisageable.

En tout état de cause, comme le note le Professeur Lauvaux dans son étude sur la dissolution des chambres parlementaires, les constituants ne réceptionnent ni la théorie de la dissolution de Prévost-Paradol¹⁵¹¹, ni le modèle britannique¹⁵¹². Du reste, Bagehot lui-même, commentant la théorie de Prévost-Paradol, considère que :

« la Constitution anglaise d'aujourd'hui ne reconnaît pas au roi ce privilège que M. Prévost-Paradol regarde comme nécessaire et qu'il désigne sous le nom de *dissolution royale*. Un roi d'Angleterre ne saurait dissoudre le Parlement contre la volonté et contre l'intérêt d'un

¹⁵¹⁰ Seul Lenoël (Gauche républicaine) l'avait combattu lors de l'ouverture de la discussion générale (21 janvier 1875, JO du 22 janvier 1875, p.567-568).

¹⁵¹¹ La théorie de la dissolution de Prévost-Paradol (dissolution royale / ministérielle) « est remarquable » mais « elle est une théorie, et qui n'influencera pas de façon cohérente le Constituant de 1875 » (*La dissolution des assemblées parlementaires, op. cit.*, p.33).

¹⁵¹² Dans le modèle britannique, l'institution d'une Chambre haute perçue comme « l'un des principaux éléments d'équilibre des pouvoirs, permettant notamment d'éviter une confrontation directe entre le chef de l'État et la chambre élective », la fonction du droit de dissolution est « conçue comme complémentaire du rôle de la chambre haute ». Dès lors que l'Assemblée de 1871 crée un « lien organique entre les deux éléments », le « modèle britannique se trouve complètement écarté » : le rôle du Sénat est de « briser toute tentative d'imposer un pouvoir personnel » (*ibid.* p.37).

ministère qui est au pouvoir. [...] Dans la pratique, le souverain se croit obligé, en Angleterre, de suivre l'avis du ministère que la Chambre des communes veut maintenir au pouvoir. Toute prérogative contraire à ce principe est tombée en désuétude. Un souverain peut accorder et accorde en effet à un ministère la possibilité de renouveler par un appel aux électeurs la majorité qui lui fait défaut dans la Chambre des communes ; mais frapper par derrière, pour ainsi dire, et égorger au moyen d'un appel au pays, pris pour complice, le ministère que soutient un Parlement en pleine existence, voilà une éventualité qui n'entre plus aujourd'hui dans les calculs, bien qu'autrefois il y ait eu des faits de cette sorte à enregistrer dans nos annales. »¹⁵¹³

L'illusion monarchique est probablement née du contexte politique qui préside à l'adoption des lois : en 1875, le Sénat est imaginé par les monarchistes et les libéraux comme un soutien de Mac Mahon, ce qui sera le cas en pratique entre 1876 et 1879. Juridiquement, les choses sont autres : le mode de recrutement des sénateurs ne garantit en rien qu'une majorité d'entre eux soit en accord avec le Président, d'autant que leur poids dans l'élection de ce dernier est plus faible que celui de la Chambre des députés.

Section 3 – (Conclusion de partie) La République parlementaire de 1875 : l'ordre sans monarque ni César

Les lois constitutionnelles de 1875 apparaissent à une large majorité des commentateurs postérieurs comme fondant un régime parlementaire orléaniste ou dualiste qui subira une « déviation » moniste après la crise du 16 mai 1877. Dans cette hypothèse, le Président de la République posséderait un véritable droit de regard sur la politique exécutive, en particulier par l'existence d'une responsabilité des ministres devant lui et non devant le seul Parlement¹⁵¹⁴. Ainsi que l'explique Madame Havas, depuis la Constitution de 1791, « le chef de l'État, dès lors qu'il existe, est systématiquement investi du droit de nommer et de révoquer les ministres » et, comme les lois de 1875 ne remettent pas en cause ces prérogatives, « il semble permis de considérer que la responsabilité politique des ministres devant le Président de la République existe en tant que règle coutumière »¹⁵¹⁵. Si une telle interprétation est retenue, le Président ne se contenterait pas de *nommer* les membres du gouvernement au regard de la majorité parlementaire – et de les renvoyer lorsqu'ils ont perdu la

¹⁵¹³ *La Constitution anglaise, op. cit.*, p.vii-ix.

¹⁵¹⁴ Le Professeur Verpeaux explique par exemple que les lois de 1875 fondent un « régime parlementaire dualiste, c'est-à-dire un régime devant lequel le gouvernement est responsable à la fois devant le chef de l'État et devant les assemblées » (VERPEAUX Michel, *Droit constitutionnel français*, 2^e éd., Paris, Puf, 2015, p.223).

¹⁵¹⁵ *La responsabilité ministérielle en France, op. cit.*, p.437.

confiance des chambres –, il pourrait les *choisir* dans la mesure où ils ne seront pas mis en minorité et s'en séparer sans qu'ils ne l'aient été, donc réellement influencer la politique du gouvernement. En outre, le droit de dissolution pourrait avoir deux fonctions : d'une part, classiquement, trancher les conflits entre les ministres et la Chambre des députés, par exemple en l'absence de majorité nette pour soutenir un gouvernement stable ; d'autre part, permettre au Président de tenter « d'adapter » la composition de la Chambre à la ligne politique qu'il désire suivre, le ministère matérialisant cette dernière. La dissolution serait donc, suivant les circonstances, un moyen d'arbitrage ou un moyen d'action, faisant du Président de la République le véritable chef de la politique exécutive. Il ne fait du reste aucun doute que Mac Mahon et certains monarchistes (de Broglie en particulier) qui ont participé à l'écriture des lois constitutionnelles de 1875 tenteront sans succès d'imposer cette interprétation entre 1876 et octobre 1877.

Pour autant, est-il possible de considérer que la lecture dualiste du régime résulte du processus d'écriture ? Autrement dit, ne fait-on pas une confusion entre la première application des lois de 1875 et l'écriture de celles-ci ? Il est en effet tentant de considérer que, puisqu'elles sont presque immédiatement interprétées de la sorte par une partie de leurs auteurs, ces derniers seraient parvenus à imposer leur vision des choses pendant les débats. L'étude de l'écriture des lois constitutionnelles de 1875 ne le montre pas¹⁵¹⁶. En premier lieu, jamais les constituants monarchistes n'affirment que le Président doit pouvoir décider – même partiellement – de la politique du gouvernement, ce qu'une grande partie des républicains réclame dans l'optique où ils le veulent responsable. Au cours de la présidence Thiers, la priorité de la majorité monarchiste est au contraire de garantir la responsabilité ministérielle devant l'Assemblée afin qu'il préside davantage qu'il ne gouverne. Une fois Mac Mahon installé à la magistrature suprême, leur objectif est de consacrer son irresponsabilité, ce à quoi la pratique du pouvoir du maréchal et l'instauration du Septennat tendent avant que la loi du 25 février ne le confirme, ce qui implique, parallèlement, un contreseing de tous ses actes par les ministres. Ainsi que l'affirme de Broglie dans l'exposé des motifs de son projet de loi sur la seconde chambre, il s'agit bien, *in fine*, d'empêcher le Président de la République de gouverner : « Si l'on veut que le Chef de l'État suive dans la direction qu'il imprime à la politique, non ses penchants personnels, mais les indications de la majorité parlementaire, il faut restreindre la responsabilité qui lui incombe et étendre, dans la même proportion, celle de ses agents ministériels. Si vous le laissez responsable de tous les détails de la politique, s'il pouvait être

¹⁵¹⁶ De même que le texte des lois lui-même, comme le notent les Professeurs Duhamel et Tusseau : « Les lois constitutionnelles de 1875 instaurent-elles un régime parlementaire dualiste, c'est-à-dire d'un côté doté d'un chef de l'État effectif, de l'autre un Parlement, tandis qu'entre les deux le gouvernement fait la liaison ? La double responsabilité des ministres, devant le président et devant le Parlement, est le critère juridique du régime parlementaire dualiste. En droit, il manque ; en fait, les fondateurs du régime tenteront de l'imposer, sans y parvenir » (DUHAMEL Olivier et TUSSEAU Guillaume, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4^e éd, Seuil, 2016, p.182).

pris à partie pour tous les actes qui portent sa signature avec le contreseing d'un ministre, la conséquence nécessaire serait de lui laisser la possibilité de gouverner comme il l'entend, à ses risques et périls »¹⁵¹⁷. À ce titre, la théorie dualiste implique que si le Chef d'État ne gouverne pas, son droit de dissolution devient alors fondamental pour qu'il puisse influencer la direction de la politique. Or, comme il l'a été démontré, le droit de dissolution consacré à l'article 5 de la loi du 25 février 1875 semble très fragile pour être considéré comme un véritable moyen d'action, étant donnée la nécessité d'un avis conforme du Sénat.

En second lieu, jamais les constituants monarchistes n'affirment ouvertement que les ministres sont ou doivent être responsables devant le Président. Ce dernier choisit le ministère en fonction des vœux de la majorité parlementaire¹⁵¹⁸, l'éventuelle illusion de leur responsabilité devant lui naît de l'identité de vue entre Mac Mahon et la majorité de l'Assemblée qui vient de le désigner. Les lois constitutionnelles confirmant la nomination parlementaire du Président, la majorité qui l'élit peut changer sans que le Président ne puisse être inquiétée par la nouvelle jusqu'à la fin de son mandat puisqu'il est irresponsable. Toutefois, dans ce cas, le Président perd tout contrôle sur la composition et l'action du ministère. N'ayant en outre pas la stature d'un monarque perçu comme extérieur à la « politique politicienne », il ne possède plus aucune légitimité pour faire prévaloir ses vues. En somme, le Président peut influencer la politique gouvernementale dans la mesure où le Parlement l'accepte mais à compter du moment où un désaccord surgit avec la représentation nationale, il devient impuissant jusqu'à la fin de son mandat. Autrement dit, le Parlement pourrait éventuellement décider que le régime est dualiste, mais pour un temps donné : il ne s'agirait pas alors d'un dualisme structurel mais conjoncturel. *In fine*, le processus d'écriture entre 1871 et 1875, s'il n'exclut pas la possibilité d'une lecture orléaniste de l'ordre constitutionnel ne la postule pas pour autant. Le consensus minimal qui réunit la majorité qui vote les lois de 1875 se réduit à garantir la nature parlementaire du régime, non l'esprit orléaniste de ce dernier.

Il ne s'agit cependant pas ici de remettre en cause l'influence des conceptions royalistes du pouvoir exécutif sur le processus d'écriture constitutionnelle. Ainsi que le montre Nicolas Roussellier, les

¹⁵¹⁷ JO du 31 mai 1874, Annexe n°2369, p.3639.

¹⁵¹⁸ Le Message de Mac Mahon du 26 mai 1873 en témoigne : « Appelé par l'Assemblée nationale à la présidence de la République, j'ai exercé sans retard le pouvoir que vous m'aviez confié, et fait choix d'un ministère dont tous les membres sont sortis de vos rangs. La pensée qui m'a guidé dans la composition de ce ministère et celle qui devra l'inspirer lui-même dans tous ces actes, c'est le respect de vos volontés et le désir d'en être toujours le scrupuleux exécuteur. Le droit de majorité est la règle de tous les gouvernements parlementaires, mais cette règle est surtout d'une application nécessaire dans les institutions qui nous régissent, en vertu desquelles le magistrat chargé du pouvoir exécutif n'est que le délégué de l'Assemblée, en qui réside la seule autorité véritable et qui est l'expression vivante de la loi ». Suivant le vœu de l'Assemblée qui a renversé le gouvernement précédent, il explique que le « Gouvernement qui vous représente doit donc être et sera, je vous le garantis, énergiquement conservateur », puis plus loin que ses intentions « ne sont autres que de me conformer aux vôtres » (JO du 27 mai 1873, p.3359).

monarchistes « ont su donner un refuge au pouvoir exécutif défini comme irresponsable et non révocable, stable et extérieur aux joutes des partis »¹⁵¹⁹. À la différence de la plupart des républicains qui demandent un Président de la République qui gouverne mais qui peut être révoqué en raison de sa responsabilité, ils parviennent à garantir une permanence à l'exécutif qui peut alors « continuer à jouer un rôle essentiel : il est le garant et le directeur de la politique de l'État en matière de diplomatie et d'engagements militaires. Par-là, une vision séparative de la politique et de l'État s'impose comme un véritable legs de la monarchie à la République nouvelle. Il y a d'un côté le périmètre des joutes parlementaires et politiques d'où sortent les lois qui seront "exécutées" par le pouvoir et de l'autre une sphère dans laquelle le même pouvoir préserve un droit autonome »¹⁵²⁰. Ce faisant, la stabilité de l'ordre constitutionnel semble mieux garantie en cas de renversement d'un gouvernement, l'État ne se retrouvant pas sans chef.

Au total, les trois lois constitutionnelles de 1875 permettent le retour à l'ordre, sans passer par le retour d'un César concentrant les pouvoirs ou d'un monarque concentrant l'attention. L'Assemblée de 1871 parvient de manière inédite à produire une stabilisation institutionnelle *et* en termes de droits. Les droits individuels *et* la nomination et le contrôle de l'exécutif sont confiés à un Parlement issu du suffrage universel, sans pour autant pouvoir retomber dans le pur régime d'Assemblée en raison du bicaméralisme et de la consécration d'un Président de la République irresponsable et doté d'un mandat long. Auparavant, les droits individuels étaient inscrits dans la constitution (au moins par renvoi) mais leur effectivité n'était pas garantie pour autant. L'exécutif n'était pour sa part que partiellement contrôlé par la représentation nationale en raison de la composition même du parlement (présence d'une pairie) ou s'appuyait sur la volonté populaire qui l'avait désigné pour échapper au contrôle parlementaire. Avec les lois constitutionnelles de 1875, si le Parlement veut développer les droits de 1789, et dans une moindre mesure de 1848, il le peut, si le Parlement veut nommer une créature à la présidence de la République, il le peut et s'il veut renverser le gouvernement, il le peut aussi. Le cadre l'ordre constitutionnel de la III^e République est donc parlementaire au point de vue normatif et institutionnel. La loi est la norme de droit fondamentale, incontrôlable. Le Parlement est l'organe central, dominant. L'Assemblée de 1871 en est pleinement consciente. Les espoirs des uns et des autres quant à la future interprétation des textes et à l'éventuelle transformation de la forme du régime tiennent justement dans les évolutions de la composition du Parlement, reflétant alors celle de la volonté nationale.

¹⁵¹⁹ *La force de gouverner, op. cit.*, p.90.

¹⁵²⁰ *Ibid.* p.90-91.

Conclusion

Alors que, le 31 décembre 1875, l'Assemblée nationale de 1871 vit ses dernières minutes, son président, le duc d'Audiffret-Pasquier, adresse à ses collègues députés une ultime déclaration sous forme de *satisfecit* : « Chacun de vous avait apporté dans cette enceinte ses convictions, ses souvenirs, ses espérances. Elles ont toutes été dominées par une seule et unique pensée, l'amour du pays ! (C'est vrai ! – Très bien ! Très bien !) De là est sortie la Constitution du 25 février 1875, œuvre incomplète peut-être, mais en dehors de laquelle vous deviez craindre que le pays ne se trouvât de nouveau exposé au despotisme et à l'anarchie »¹⁵²¹. Ainsi que l'explique l'un des chefs du Centre droit, les membres de l'Assemblée de 1871 ont en effet su surmonter leurs divisions pour écrire puis voter les lois constitutionnelles de 1875. Ces divisions, au demeurant bien connues, sur la forme du régime entre monarchistes et républicains, sur la nature du régime entre monarchistes plus ou moins libéraux ou entre républicains plus ou moins conservateurs, pourraient alors laisser penser que l'adoption d'une constitution écrite relève d'une sorte de « miracle constitutionnel de dernière minute » contingenté par la seule nécessité de ne pas laisser le pays sans constitution, fut elle fragmentaire, incomplète et, surtout, décevante pour chacun des députés. Pourtant, l'étude de l'écriture des lois constitutionnelles dément largement une telle vision.

S'ils ne permettent pas d'expliquer entièrement plusieurs *choix particuliers* de l'Assemblée de 1871, qui sont le fruit de négociations entre groupes politiques dont le détail est, parfois, assez obscur étant donné leur caractère partiellement officieux (composition du Sénat, irresponsabilité du Président), les débats constitutifs, même étalés dans le temps, parfois confus et souvent tactiques permettent d'éclairer d'autres de ces choix et surtout les *choix généraux* des constituants (république ; bicaméralisme ; constitution parlementaire ; fin d'un constitutionnalisme bavard). Il en va de même des dispositifs organisant provisoirement les institutions, même s'ils paraissent témoigner de l'impossibilité à s'entendre pour faire du « définitif ». Le fréquent usage stratégique de l'argumentation¹⁵²², par exemple chez les monarchistes pour refuser de rendre Thiers irresponsable donc retarder d'autant la mise en place d'une responsabilité ministérielle effective ou chez une partie des républicains pour accepter l'adoption d'une seconde chambre, ne suffit pas à rendre les débats inexploitablement car impuissants à retranscrire une partie au moins des réelles intentions constitutionnelles des acteurs du processus d'écriture des lois de 1875. Les arguments, fussent-ils utilisés à des fins stratégiques sont en effet *choisis* par les constituants et peuvent ainsi révéler quelque chose des objectifs poursuivis. Dans un souci de cohérence, rares sont par exemple les points de vue qui ne défendent pas la responsabilité ministérielle dans le cadre d'un régime définitif

¹⁵²¹ JO du 1^{er} janvier 1876, p.27.

¹⁵²² D'après le concept explicité par le Professeur Elster (cf. « Argumenter et négocier dans deux Assemblées constitutives », *op. cit.* et « L'usage stratégique de l'argumentation », *op. cit.*).

– y compris, pour dire, cas échéant, qu'elle est mal garantie, et refuser en conséquence de voter un projet. De même, l'argumentation stratégique visant à pousser son camp à adopter un dispositif au départ peu populaire en son sein signifie quelque chose de la volonté d'avoir un minimum d'organisation constitutionnelle écrite plutôt que rien, et justifie également le fait que cette organisation soit simple et aisément réformable en théorie afin de parvenir à s'entendre sur autre chose que rien. De la même manière, aucun membre de l'Assemblée n'utilise, même tactiquement, d'argumentaire favorable à une séparation stricte des pouvoirs à l'américaine. Ce faisant, la présente étude a opéré un « tri » très conséquent dans l'abondance de débats, pour ne retenir que ceux qui sont utiles à la compréhension de la production constitutionnelle de l'Assemblée de 1871. Ainsi, les débats houleux et nombreux sur la forme du régime ou sur la compétence constituante de l'Assemblée ne peuvent être centraux dans l'analyse car ils n'éclairent guère la production et l'adoption des lois constitutionnelles de 1875, sauf pour souligner les divisions politiques des constituants et leur effet sur la durée de l'écriture, éléments déjà bien connus.

Quant au résultat de ce processus d'écriture constitutionnelle, il apparaît, d'une part, qu'une large majorité des membres de l'Assemblée de 1871 parvient à se réunir dans une opposition aux approches « doctrinales » du processus d'écriture dont l'histoire constitutionnelle depuis 1789 démontrait l'échec patent. À ce titre, l'anti-constitutionnalisme contrerévolutionnaire des ultras et son pendant, le constitutionnalisme radical républicain, sont aisément écartés et en premier lieu par ceux qui pourraient être soupçonnés d'en être les héritiers. La plupart des monarchistes, légitimistes inclus, récusent les prétentions anachroniques du comte de Chambord et de ses soutiens. Même lorsqu'ils sont qualifiés de radicaux, les républicains se font davantage remarquer par leur discrétion lors des débats constitutionnels et par leur discipline de vote qui permet l'adoption des lois de 1875 que par la défense d'une « République républicaine », dont les contours potentiels demeurent de surcroît très flous¹⁵²³. Les bonapartistes, marginaux à l'Assemblée, mettent plus en avant leurs velléités plébiscitaires, dont la pratique césariste récente sous le Second Empire n'inspire aucune confiance, qu'ils n'insistent sur la synthèse entre démocratie et régime parlementaire qu'avait tardivement su réaliser la constitution impériale, faisant également de cette dernière un épouvantail.

La remise en cause du constitutionnalisme traditionnel fonde également une méthode nouvelle pour écrire la constitution. Les caractéristiques générales de cette dernière sont déterminées *a contrario* et davantage par nécessité que par choix : refuser le pouvoir personnel d'un roi thaumaturge ou d'un César, refuser la dictature d'une assemblée populaire, c'est être libéral ; refuser la mise en place des systèmes fondés sur la satisfaction d'une unique faction politique et qui

¹⁵²³ Seul le maintien et le développement du suffrage universel apparaît comme un élément nettement déterminé.

concrétisent une théorie supposément parfaite de l'organisation des pouvoirs, c'est être conservateur ; refuser l'absence d'institutions quand personne ne peut imposer les siennes, c'est accepter la forme républicaine. *De facto*, l'œuvre de l'Assemblée de 1871 est alors moins une constitution qu'un ensemble de normes matériellement constitutionnelles et partiellement écrites, dont les contours se dessinent progressivement au gré des lois organisant transitoirement les institutions, un ordre constitutionnel, souple et ouvert, dont l'adaptation et l'adaptabilité aux temps et aux mœurs prime largement sur la perfection et la symbolique. Il ne s'agit plus de satisfaire *une* majorité, celle des partisans de la décision politique fondamentale mais *la* majorité des constituants. La durée du processus d'écriture constitutionnelle et l'impact de l'organisation provisoire sur la définitive accentuent du reste cette tendance.

Il est dès lors possible de percevoir un changement de la signification du concept d'écriture constitutionnelle, en tant que processus de formalisation de la constitution. L'écriture devient ainsi un *acte relatif* – ou une série d'actes relatifs – et *partiel* quand il s'appréhendait auparavant comme un exercice absolu et unifié : rédiger et adopter des normes constitutionnelles n'a plus vocation à codifier toute la Constitution, ni à transcrire dans le droit écrit un nouvel ordre juridique *ex nihilo*. Exercer le pouvoir constituant devient *une* « simple » capacité à écrire des articles de constitution quand il s'agissait auparavant de *la* formalisation d'un système constitutionnel résultant d'une décision politique fondamentale qui conditionnait ce pouvoir. En ce sens, les constituants voient leurs prérogatives théoriques augmenter. Ils exercent *un* pouvoir constituant dont ils sont libres de déterminer les contours et l'utilisation et non plus *le* pouvoir constituant, certes plus majestueux dans sa symbolique mais conditionné en termes de résultats. Toutefois ce mouvement s'accompagne en réalité d'une forte restriction pratique de leurs capacités : puisque l'écriture de la constitution n'est plus un acte « parfait » doté de vertus intrinsèques, il s'agit de se limiter à l'essentiel et d'être consensuel. Dès lors, les constituants renoncent à l'idée d'établir un standard prétendument supérieur aux précédents mais veulent trouver un standard simple. Ce dernier deviendra ensuite supérieur car il sera durable (ce que les députés de l'Assemblée de 1871 ne pouvaient pas savoir et n'envisageaient du reste pas pour la plupart).

D'autre part, il apparaît qu'alors que l'Assemblée est politiquement très divisée, le processus d'écriture des lois constitutionnelles révèle une véritable convergence entre les constituants : tous les camps revendiquent la place centrale du Parlement dans l'ordre constitutionnel qui se fonde. En tant qu'organe élu, seul représentatif de la volonté nationale, il est la manifestation des droits politiques des citoyens et la garantie leurs droits civils. Le pouvoir exécutif, s'il ne se confond pas avec lui du fait de sa dualité, demeure subordonné de par la consécration d'une responsabilité ministérielle effective et par l'absence d'un monarque. Naturellement, cette convergence entre

députés ne masque pas les possibilités d'interprétations disparates des dispositifs finalement votés : doit-on y voir un gouvernement parlementaire, un régime parlementaire moniste ou un régime parlementaire dualiste¹⁵²⁴ ? Dans toutes les hypothèses, le Parlement demeure cependant le centre du système institutionnel. *In fine*, en 1875, la constitution n'a plus de signification propre, sous-entendant un résultat nettement déterminé en d'équilibre des pouvoirs mais tend à la réalisation d'un objectif : la liberté politique et la fin de la Révolution. Par conséquent, la marge de manœuvre des futurs acteurs politiques pour donner un sens à la constitution est beaucoup plus grande. En ce sens on pourrait y voir une forme d'insécurité juridique. Pourtant, la souplesse de l'ensemble qui réduit la possibilité d'un hiatus entre le texte et la pratique favorise au contraire la stabilité : l'ordre constitutionnel fondé entre 1871 et 1875 permet aux normes constitutionnelles d'être le produit d'une combinaison entre un texte et une pratique. Dès lors, ainsi que l'affirme le Professeur Baranger, la crise du 16 mai 1877 qui survient moins de deux ans après la séparation de l'Assemblée de 1871 est une « crise de régime » ou une « crise sur le régime » et non une « crise constitutionnelle »¹⁵²⁵.

Au total, le processus d'écriture des lois constitutionnelles de 1875 marque donc la fondation d'un ordre constitutionnel parlementaire. Doit-on juridiquement réduire cet ordre et ce régime à un simple compromis de circonstance ? Les circonstances, c'est-à-dire le contexte politique, sont certes loin d'être étrangères à la nature et à la structure de la production constitutionnelle de l'Assemblée de 1871 – comme pour tous les processus d'écriture – mais elles n'épuisent cependant pas l'analyse. Le travail d'écriture constitutionnelle entre 1871 et 1875 n'est pas réductible à un pur marchandage politique entre diverses factions, dont presque toutes obtiennent quelques succès sans qu'aucune ne puisse se prévaloir du triomphe. L'écriture des lois constitutionnelles de 1875 répond à une logique juridique plus profonde, qu'une partie des constituants eux-mêmes ne perçoivent pas, aveuglés qu'ils sont par leurs divisions. Il ressort également de l'analyse une absence de paternité de l'œuvre : aucun constituant, ni aucun penseur supposé les inspirer, n'impose complètement son point de vue¹⁵²⁶ ou, à tout le moins, la position qu'on veut lui prêter.

Les querelles sur l'interprétation des lois constitutionnelles de 1875 débutent quelques mois après leur écriture, laissant croire que les constituants ne se sont accordés sur rien. Pourtant, en réalité, ces querelles se déroulent au sein du cadre tracé par le processus d'écriture (et ce cadre n'est lui-

¹⁵²⁴ Cette interprétation semblant très douteuse au regard des débats constituants et des dispositifs adoptés par l'Assemblée (*cf. supra*).

¹⁵²⁵ In PIMENTEL Carlos-Miguel (dir.), *La crise du 16 mai 1877, Édition critique des principaux débats constitutionnels*, Paris, Dalloz, 2017, p.294. Telle est également l'opinion de Nicolas Roussellier (*ibid.* p302-303).

¹⁵²⁶ Nathalie Droin et le Professeur Charlot avaient déjà pu le démontrer concernant Prévost-Paradol : CHARLOT Patrick et DROIN Nathalie, « Lucien-Anatole Prévost-Paradol, un des « pères spirituels » des lois constitutionnelles de 1875 ? », in *Écrire la constitution, op. cit.*, p.271-283.

même pas entièrement écrit). L'expression populaire qui veut que « le diable se cache dans les détails » était adaptée aux constitutions précédentes : en apparence, peu de chose les séparent des lois de 1875 mais un « détail » compromettrait le tout, l'absence du suffrage universel avant 1848, son utilisation césariste après. Ici, le diable n'est caché nulle part mais le « dieu Parlement » est visible partout (dans le peu qu'il y a et, par conséquent, dans les larges marges d'interprétations qui lui sont laissées). L'antagonisme entre constitution et institutions disparaît : auparavant, soit la constitution était défaillante, créant des institutions théoriquement parfaites mais en pratique fragiles et déséquilibrées, soit la constitution était impuissante, en raison d'une institution qui concentrait les pouvoirs et supprimait les libertés. Le plus souvent, les deux aspects étaient liés. En 1875, l'ordre constitutionnel repose à la fois sur les lois écrites et sur les institutions – plus précisément sur une institution centrale, le Parlement.

L'écriture des lois constitutionnelles de 1875 peut dès lors être rattaché à l'idée d'une fondation au sens du doyen Hauriou dans sa célèbre théorie de l'institution¹⁵²⁷, fondation qui vise à se poursuivre, plutôt qu'à l'idée d'un processus d'écriture « classique » se concrétisant dans une construction normative finie et perçue comme définitive¹⁵²⁸. Selon le publiciste toulousain, une institution naît en effet d'une « opération de fondation » qui peut être « formelle » ou « coutumière »¹⁵²⁹ et qui se poursuit ultérieurement, indépendamment de la volonté des fondateurs¹⁵³⁰. Entre 1871 et 1875, la fondation se déroule par ces deux biais (par le droit écrit et la pratique, comme pour la vice-présidence du Conseil) et se poursuit ensuite durant la III^e République. De plus, selon Hauriou, une institution doit reposer sur une idée directrice, qui est son élément le plus fondamental¹⁵³¹. Or, la majorité des constituants partageait la volonté commune de finir enfin la révolution, en

¹⁵²⁷ « La théorie de l'institution et de la fondation (essai de vitalisme social) » (1925) in HAURIOU Maurice, *Aux sources du droit, Le pouvoir l'ordre et la liberté*, Cahiers de la nouvelle journée, n°23 (1933), Caen, Bibliothèque de philosophie politique et juridique, 1986, p.89-128. L'auteur définit l'institution comme « une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes ; d'autre part, entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures » (*ibid.* p.96).

¹⁵²⁸ Malgré l'existence de procédures de révision rendant possible les modifications des constitutions.

¹⁵²⁹ HAURIOU, « La théorie de l'institution [...] », *op. cit.*, p.119. Il précise auparavant que « les institutions représentent dans le droit, comme dans l'histoire, la catégorie de la durée, de la continuité et du réel ; l'opération de leur fondation constitue le fondement juridique de la société et de l'État » (*ibid.* p.89).

¹⁵³⁰ « L'effet juridique de fondation demande explication, aussi bien dans la fondation par volonté isolée que dans celle par volonté commune : comment des volontés individuelles peuvent-elles engendrer un corps social ? Il y a ici une disproportion entre la cause et l'effet qui surprend : la durée de l'institution dépassera de beaucoup la longévité des fondateurs et de leurs volontés. Il faut réfléchir que l'organisation en un corps social et la durée de l'institution ne sont pas uniquement imputables à la volonté des fondateurs primitifs, ils le sont aussi à la vertu propre de l'idée directrice de l'institution fondée ; elle ne cessera d'attirer à soi de nouveaux adhérents qui seront de nouveaux fondateurs en ce qu'ils continueront la fondation, à mesure qu'elle s'objectivera dans le milieu social. » Ainsi, les fondateurs primitifs ont « planté dans le milieu social une idée vivante qui, une fois plantée, s'y développe par elle-même » (*ibid.* p.121).

¹⁵³¹ Ce qu'il appelle « l'idée de l'œuvre », qui est en fait un « programme d'action » (*ibid.* p.98-99). « L'incorporation de l'idée directrice dans une institution lui assure donc, grâce à la continuité d'action du pouvoir organisé qui en découle, l'établissement et le maintien d'un ensemble de situations juridiques au milieu desquelles il est extrêmement avantageux de se mouvoir » explique-t-il encore (*ibid.* p.114).

garantissant une participation des citoyens à la vie politique, en assurant la transmission pacifique du pouvoir dans un cadre modéré et pluraliste et en préservant les libertés individuelles. Dès lors, l'institution parlementaire qui fait vivre cette idée devient au moins aussi importante que la norme constitutionnelle écrite¹⁵³², même si celle-ci donne également des éléments à même de définir la nature et la structure constitutionnelle de l'État. L'intention commune des constituants était celle-ci, quoique chacun d'eux ait également eu d'autres ambitions et donc des regrets. Étrange paradoxe pour un pays de droit écrit comme la France, tout imbibé d'un mythe constitutionnaliste qu'il a largement contribué à créer : le succès des lois de 1875 vient de ce qui est perçu comme un échec des constituants. Qu'ils trouvent le « plus petit dénominateur commun » susceptible de les réunir dans le Parlement peut apparaître comme décevant et incomplet, pour autant le résultat est là. Ainsi que le souligne le Professeur Beaud, « la fondation constituante est [...] conçue à la fois comme une *rupture* décisive – on “fonde” quelque chose qui n'existait pas auparavant – et comme l'amorce d'un mouvement de création ininterrompue du droit constitutionnel qui entretiendra l'existence de la constitution ainsi “fondée” »¹⁵³³. La Constitution est morte mais l'ordre constitutionnel est vivant. Le droit constitutionnel de la III^e République peut alors se développer.

¹⁵³² Hauriou reconnaît qu'en matière constitutionnelle, davantage que dans d'autres domaines, les normes écrites peuvent permettre de saisir certains contours de l'idée : « les règles de droit n'ont point pour objet d'exprimer le contenu positif de l'idée directrice de l'institution. Quelles sont les lois de l'État qui expriment de façon directe le contenu positif de l'idée de l'État ? Ainsi que nous l'avons déjà observé, les règles de droits sont essentiellement des limites, elles ne dessinent que les contours des choses, mais il arrive qu'indirectement, par le dessin des contours, le contenu positif soit, dans une certaine mesure, déterminé. Cette conséquence se produit surtout en ce qui concerne les règles statutaires et constitutionnelles » (*ibid.* p.117).

¹⁵³³ BEAUD Olivier, *La puissance de l'État*, Paris, Puf, « Léviathan », 1994, p.448. Il explique encore que la doctrine de la fondation constituante de Hauriou a « le mérite de décrire à la fois l'évènement singulier de l'édiction de l'acte constituant et les événements multiples et répétés de la “fondation continuée” que sont les différents actes d'interprétation de la constitution (pratique et coutume constitutionnelle). Elle réussit à concilier la description du phénomène de la hiérarchie entre le pouvoir constituant et les pouvoirs constitués et celui de la continuité de la constitution » (*ibid.* p.450).

Annexes

Annexe I. Repères chronologiques

1870

2 septembre : défaite de Sedan, Napoléon III prisonnier des allemands.

4 septembre : proclamation de la République à Paris. Mise en place du Gouvernement de la Défense nationale composé de républicains modérés et radicaux qui poursuit la guerre.

1871

28 janvier : signature d'un armistice de 21 jours avec l'Allemagne. La convention prévoit l'organisation de l'élection d'une Assemblée nationale.

8 février : élection de l'Assemblée nationale au suffrage universel direct, sur la base de la loi électorale de 1849 (scrutin de liste majoritaire départemental). Large majorité monarchiste.

12 février : première réunion de l'Assemblée nationale à Bordeaux, Paris étant toujours encerclé par les allemands.

13 février : Jules Favre, ministre des affaires étrangères du Gouvernement de la défense nationale, indique à l'Assemblée que ce dernier dépose ses pouvoirs « entre les mains des représentants du pays ».

16 février : le républicain Jules Grévy est élu Président de l'Assemblée nationale par 519 voix sur 536.

17 février : l'Assemblée adopte un décret à la quasi-unanimité qui nomme Adolphe Thiers « chef du pouvoir exécutif de la République française ».

19 février : formation d'un gouvernement transpartisan composé de monarchistes et de républicains.

26 février : prolongation de l'armistice avec l'Allemagne, transformé en préliminaires de paix.

1^{er} mars : l'Assemblée adopte une motion qui déchoit Napoléon III et le prononce responsable de la ruine du pays.

10 mars : dans un discours devant l'Assemblée, Thiers s'engage devant les différents partis à « ne tromper aucun de vous, de ne préparer sous le rapport des questions constitutionnelles, aucune solution à votre insu, et qui serait de notre part, de ma part, une sorte de trahison », scellant ainsi l'engagement qualifié de « Pacte de Bordeaux » (matérialisé par la composition du ministère). L'Assemblée décide de se transférer à Versailles.

20 mars : l'Assemblée nationale et le gouvernement s'installent à Versailles.

26 mars : début de la Commune de Paris.

14 avril : adoption d'une loi relative aux élections municipales (suffrage universel masculin, élection du maire par le Conseil municipal dans toutes les communes de moins de 20 000 habitants, sauf les chefs-lieux d'arrondissement).

28 mai : après une dernière semaine particulièrement sanglante, fin de la Commune.

2 juillet : élections partielles pour remplacer les députés élus dans plusieurs départements le 8 février, 99 sièges sur 114 pour les républicains qui demeurent cependant minoritaires à l'Assemblée.

10 août : adoption de la loi sur les conseils généraux (renforcement de leurs prérogatives, élection des conseillers au suffrage universel) par 509 voix contre 126.

31 août : adoption de la loi Rivet qui nomme Thiers « Président de la République ».

2 septembre : Dufaure (Centre gauche), ministre de la Justice, est nommé Vice-président du Conseil par décret.

1872

20 janvier : Thiers remet sa démission suite à un différend économique avec l'Assemblée. Il revient sur sa décision après que l'Assemblée ait indiqué le soutenir.

15 février : adoption de la « loi Tréveneuc » relative au rôle des conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles par 482 voix contre 75.

24 mai : adoption de la loi réorganisant le Conseil d'État (consécration de la justice déléguée, les Conseillers d'État sont élus par l'Assemblée, renaissance du Tribunal des conflits).

13 novembre : dans un discours devant l'Assemblée, Thiers prend parti pour organiser la République conservatrice.

29 novembre : suite au message de Thiers, création d'une commission de trente membres chargée de préparer un projet de loi « pour régler les attributions des pouvoirs public et les conditions de la responsabilité ministérielle ».

1873

13 mars : adoption de la « loi de Broglie » par 407 voix contre 225 qui complexifie l'intervention du Président de la République devant l'Assemblée.

4 avril : Buffet (Centre droit) remplace Jules Grévy à la présidence de l'Assemblée nationale, ce dernier ayant démissionné.

28 avril : élection de Barodet (républicain radical) à l'Assemblée face à Rémusat (ministre des Affaires étrangères de Centre gauche) qui fait craindre aux monarchistes une résurgence du radicalisme.

18 mai : formation d'un nouveau ministère composé de républicains modérés.

19 mai : Dufaure dépose au nom du gouvernement un projet de loi constitutionnelle organisant la République.

24 mai : après que le nouveau gouvernement ait été mis en minorité, Thiers présente sa démission qui est acceptée par l'Assemblée. Le Maréchal de Mac Mahon est immédiatement élu à la présidence de la République en remplacement de Thiers.

25 mai : ministère monarchiste, de Broglie Vice-Président du Conseil, gouvernement de l'Ordre moral.

30 octobre : publication d'un nouveau manifeste de Chambord qui clôt les espoirs monarchistes.

20 novembre : adoption du Septennat.

26 novembre : nouveau ministère de Broglie, le précédent ayant démissionné le 24.

26 novembre - 4 décembre : difficile élection des membres de la première commission constitutionnelle (la commission des Trente), finalement dominée par les monarchistes.

1874

20 janvier : adoption de la loi sur les maires (tous sont nommés par l'exécutif, ainsi que leurs adjoints et peuvent être pris en dehors du conseil municipal).

16 mai : de Broglie renversé, remplacé par de Cisse à majorité constante.

24 mai : élection de Bourgoing, ancien écuyer de Napoléon III, à l'Assemblée qui fait craindre une résurgence du bonapartisme.

15 juin : Casimir Perier (Centre gauche) et Lambert de Sainte Croix (Centre droit) déposent chacun une proposition visant à déterminer la base des travaux de la commission des Trente, le texte de Casimir-Perier reconnaissant implicitement la République.

7 juillet : adoption de la loi électorale municipale (suffrage universel masculin, âge électoral de 21 ans).

9 juillet : message de Mac Mahon qui demande à l'Assemblée de compléter la loi du 20 novembre 1873.

21 juillet : dépôt d'un projet de loi d'organisation des pouvoirs public préparé par la commission des Trente (le « Ventavonat ») et lecture de son rapport.

23 juillet : l'Assemblée rejette la proposition Casimir-Perier par 374 voix contre 333.

24 juillet : l'Assemblée décide d'ajourner la première lecture de la loi sur les pouvoirs publics au retour des vacances parlementaires.

3 août : dépôt du projet de loi constitutionnelle relatif à la création et aux attributions du Sénat préparé par la commission des Trente et lecture de son rapport.

3 décembre : message de Mac Mahon qui appelle l'Assemblée à faire son œuvre constituante.

6 janvier : message de Mac Mahon qui exhorte les députés à discuter les lois constitutionnelles. Mise en minorité du ministère de Cissey qui reste en fonction pour expédier les affaires courantes.

21-22 janvier : première lecture de la loi constitutionnelle sur l'organisation des pouvoirs publics, l'Assemblée décide qu'elle passera à la seconde délibération par 538 voix contre 145.

25 janvier : première lecture de la loi constitutionnelle relative à la création et aux attributions du Sénat, l'Assemblée décide qu'elle passera à la seconde délibération par 498 voix contre 173.

28 janvier : début de la deuxième lecture de la loi constitutionnelle sur l'organisation des pouvoirs publics.

30 janvier : adoption de l'amendement Wallon par 353 voix contre 352.

3 février : fin de la deuxième lecture de la loi constitutionnelle sur l'organisation des pouvoirs publics, l'Assemblée décide qu'elle passera à la troisième délibération par 508 voix contre 174.

11-12 février : début de la deuxième lecture de la loi constitutionnelle sur le Sénat, adoption surprise de l'amendement Duprat qui prévoit que les sénateurs sont tous élus au suffrage universel direct par 322 voix contre 310. Après l'avoir adopté et avoir adopté un ensemble d'articles qui le complète, l'Assemblée rejette le passage à la troisième délibération de la loi par 368 voix contre 345.

22 février : la commission des Trente dépose un nouveau projet de loi sur le Sénat. L'Assemblée déclare l'urgence et commence immédiatement à le discuter.

24 février : adoption de la loi constitutionnelle relative au Sénat par 435 voix contre 234. Début de la troisième lecture de la loi sur les pouvoirs publics.

25 février : adoption de la loi constitutionnelle sur l'organisation des pouvoirs publics par 425 voix contre 254.

10 mars : nomination d'un nouveau ministère Centre droit/Centre gauche, dirigé par Buffet. Ce dernier est remplacé par Audiffret-Pasquier (Centre droit) à la présidence de l'Assemblée.

19 mai : démission de la première commission des Trente.

28 mai : élection de la deuxième commission des Trente, dominée par les républicains.

21-22 juin : première lecture de la loi constitutionnelle sur les rapports entre les pouvoirs publics, l'Assemblée décide qu'elle passera à la deuxième délibération.

7 juillet : deuxième lecture de la loi constitutionnelle sur les rapports entre les pouvoirs publics, l'Assemblée décide qu'elle passera à la troisième délibération par 526 voix contre 93.

16 juillet : adoption de la loi constitutionnelle relative aux rapports entre les pouvoirs publics par 520 voix contre 84.

2 août : adoption de la loi organique relative à l'élection des sénateurs par 533 voix contre 72.

30 novembre : adoption de la loi organique relative à l'élection des députés.

31 décembre : séparation de l'Assemblée nationale de 1871.

Annexe II. Textes relatifs à l'organisation provisoire

1. Décret du 17 février 1871¹⁵³⁴

L'Assemblée nationale, dépositaire de l'autorité souveraine,
Considérant qu'il importe, en attendant qu'il soit statué sur les institutions de la France, de pourvoir immédiatement aux nécessités du gouvernement et à la conduite des négociations,

Décète :

M. Thiers est nommé chef du pouvoir exécutif de la République française. Il exercera ses fonctions avec le concours des ministres qu'il aura choisis et qu'il présidera.

2. Loi du 31 août 1871 (« loi Rivet »)¹⁵³⁵

L'Assemblée nationale,

Considérant qu'elle a le droit d'user du pouvoir constituant, attribut essentiel de la souveraineté dont elle est investie, et que les devoirs impérieux que tout d'abord elle a dû s'imposer, et qui sont encore loin d'être accomplis, l'ont seuls empêchée jusqu'ici d'user de ce pouvoir ;

Considérant que, jusqu'à l'établissement des institutions définitives du pays, il importe aux besoins du travail, aux intérêts du commerce, au développement de l'industrie, que nos institutions provisoires prennent, aux yeux de tous, sinon cette stabilité qui est l'œuvre du temps, du moins celle que peuvent assurer l'accord des volontés et l'apaisement des partis ;

Considérant qu'un nouveau titre, une appellation plus précise, sans rien changer au fond des choses, peut avoir cet effet de mettre mieux en évidence l'intention de l'Assemblée de continuer franchement l'essai loyal commencé à Bordeaux ;

Que la prorogation des fonctions conférées au chef du pouvoir exécutif, limitée désormais à la durée des travaux de l'Assemblée, dégage ces fonctions de ce qu'elles semblent avoir d'instable et de précaire, sans que les droits souverains de l'Assemblée en souffrent la moindre atteinte, puisque dans tous les cas la décision suprême appartient à l'Assemblée, et qu'un ensemble de garanties nouvelles vient assurer le maintien de ces principes parlementaires, tout à la fois la sauvegarde et l'honneur du pays ;

Prenant, d'ailleurs, en considération les services éminents rendus au pays par M. Thiers depuis six mois et les garanties que présente la durée du pouvoir qu'il tient de l'Assemblée ;

Décète :

Art. 1^{er}. Le chef du pouvoir exécutif prendra le titre de président de la République française, et continuera d'exercer, sous l'autorité de l'Assemblée nationale, tant qu'elle n'aura pas terminé ses travaux, les fonctions qui lui ont été déléguées par décret du 17 février 1871.

Art. 2. Le président de la République promulgue les lois dès qu'elles lui sont transmises par le président de l'Assemblée nationale.

Il assure et surveille l'exécution des lois.

Il réside au lieu où siège l'Assemblée.

¹⁵³⁴ *BL*, XII^e série, Tome deuxième, n°48, p.71.

¹⁵³⁵ *BL*, XII^e série, Tome troisième, n°62, p.113-114.

Il est entendu par l'Assemblée nationale toutes les fois qu'il le croit nécessaire, et après avoir informé de son intention le président de l'Assemblée.

Il nomme et révoque les ministres. Le conseil des ministres et les ministres sont responsables devant l'Assemblée.

Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre.

Art. 3. Le président de la République est responsable devant l'Assemblée.

3. Loi du 13 mars 1873 (« loi de Broglie » ou « loi chinoise »)¹⁵³⁶

L'Assemblée nationale,

Réservant dans son intégrité le pouvoir constituant qui lui appartient, mais voulant apporter des améliorations aux attributions des pouvoirs publics,

Décète :

Art. 1^{er}. La loi du 31 août 1871 est modifiée ainsi qu'il suit :

« Le président de la République communique avec l'Assemblée par des messages qui, à l'exception de ceux par lesquels s'ouvrent les sessions, sont lus à la tribune par un ministre.

Néanmoins, il sera entendu par l'Assemblée dans la discussion des lois, lorsqu'il le jugera nécessaire, et après l'avoir informée de son intention par un message.

La discussion à l'occasion de laquelle le président de la République veut prendre la parole est suspendue après la réception du message, et le président sera entendu le lendemain, à moins qu'un vote spécial ne décide qu'il le sera le même jour. La séance est levée après qu'il a été entendu, et la discussion n'est reprise qu'à une séance ultérieure. La délibération a lieu hors la présence du président de la République. »

Art. 2. Le président de la République promulgue les lois déclarées urgentes dans les trois jours, et les lois non urgentes dans le mois après le vote de l'Assemblée.

Dans le délai de trois jours, lorsqu'il s'agira d'une loi non soumise à trois lectures, le président de la République aura le droit de demander, par un message motivé, une nouvelle délibération. Pour les lois soumises à la formalité des trois lectures, le président de la République aura le droit, après la seconde, de demander que la mise à l'ordre du jour pour la troisième lecture ne soit fixée qu'après le délai de deux mois.

Art. 3. Les dispositions de l'article précédent ne s'appliqueront pas aux actes par lesquels l'Assemblée nationale exercera le pouvoir constituant qu'elle s'est réservé dans le préambule de la présente loi.

Art. 4. Les interpellations ne peuvent être adressées qu'aux ministres et non au président de la République. Lorsque les interpellations adressées aux ministres ou les pétitions envoyées à l'Assemblée se rapportent aux affaires extérieures, le président de la République aura le droit d'être entendu.

Lorsque ces interpellations ou ces pétitions auront trait à la politique intérieure, les ministres répondront seuls des actes qui les concernent. Néanmoins, si par une délibération spéciale, communiquée à l'Assemblée avant l'ouverture de la discussion par le vice-président du conseil des ministres, le conseil déclare que les questions soulevées se rattachent à la politique générale du

¹⁵³⁶ *BL*, XII^e série, Tome sixième, n°121, p.161-162.

gouvernement et engagent ainsi la responsabilité du président de la République, le président aura le droit d'être entendu dans les formes déterminées par l'article 1^{er}.

Après avoir entendu le vice-président du conseil, l'Assemblée fixe le jour de la discussion.

Art. 5. L'Assemblée nationale ne se séparera pas avant d'avoir statué :

1° sur l'organisation et le mode de transmission des pouvoirs législatif et exécutif ;

2° sur la création et les attributions d'une seconde chambre ne devant entrer en fonctions qu'après la séparation de l'Assemblée actuelle ;

3° sur la loi électorale.

Le gouvernement soumettra à l'Assemblée des projets de loi sur les objets ci-dessus énumérés.

4. Loi du 20 novembre 1873 (« Septennat »)¹⁵³⁷

Art. 1^{er}. Le pouvoir exécutif est confié pour sept ans au maréchal de Mac-Mahon, duc de Magenta, à partir de la promulgation de la présente loi ; ce pouvoir continuera à être exercé avec le titre de président de la République et dans les conditions actuelles jusqu'aux modifications qui pourraient y être apportées par les lois constitutionnelles.

Art. 2. Dans les trois jours qui suivront la promulgation de la présente loi, une commission de trente membres sera nommée en séance publique et au scrutin de liste, pour l'examen des lois constitutionnelles.

¹⁵³⁷ *BL*, XII^e série, Tome septième, n°163, p.717.

Annexe III. Lois constitutionnelles de 1875

1. Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs¹⁵³⁸

Art 1^{er}. Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : la Chambre des députés et le Sénat. La Chambre des Députés est nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale.

La composition, le mode de nomination et les attributions du Sénat seront réglés par une loi spéciale.

Art. 2. Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale.

Il est nommé pour sept ans.

Il est rééligible.

Art. 3. Le président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux chambres.

Il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux chambres ; il en surveille et en assure l'exécution.

Il a le droit de faire grâce ; les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi.

Il dispose de la force armée.

Il nomme à tous les emplois civils et militaires.

Il préside aux solennités nationales ; les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre.

Art. 4. Au fur et à mesure des vacances qui se produiront à partir de la promulgation de la présente loi, le président de la République nomme, en Conseil des ministres, les conseillers d'État en service ordinaire.

Les conseillers d'État ainsi nommés ne pourront être révoqués que par décret rendu en Conseil des ministres.

Les conseillers d'État nommés en vertu de la loi du 24 mai 1872 ne pourront, jusqu'à l'expiration de leurs pouvoirs, être révoqués que dans la forme déterminée par cette loi.

Après la séparation de l'Assemblée nationale, la révocation ne pourra être prononcée que par une résolution du Sénat.

Art. 5. Le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat.

En ce cas, les collèges électoraux sont convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois.

Art. 6. Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels.

Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison.

¹⁵³⁸ *BL*, XII^e série, Tome dixième, n^o246, p.165-166.

Art. 7. En cas de vacance par décès ou pour toute autre cause, les deux chambres procèdent immédiatement à l'élection d'un nouveau Président.

Dans l'intervalle, le Conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif.

Art. 8. Les chambres auront le droit, par délibérations séparées prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles.

Après que chacune des deux chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la révision.

Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale.

Toutefois, pendant la durée des pouvoirs conférés par la loi du 20 novembre 1873 à M. le maréchal de Mac-Mahon, cette révision ne peut avoir lieu que sur proposition du Président de la République.

Art. 9. Le siège du pouvoir exécutif et des deux chambres est à Versailles.

2. Loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat¹⁵³⁹

Art. 1^{er}. Le Sénat se compose de trois cents membres : deux cent vingt-cinq élus par les départements et les colonies, et soixante-quinze élus par l'Assemblée nationale.

Art. 2. Les départements de la Seine et du Nord éliront chacun cinq sénateurs ;

Les départements de la Seine-Inférieure, Pas-de-Calais, Gironde, Rhône, Finistère, Côtes-du-Nord, chacun quatre sénateurs ;

La Loire-Inférieure, Saône-et-Loire, Ille-et-Vilaine, Seine-et-Oise, Isère, Puy-de-Dôme, Somme, Bouches-du-Rhône, Aisne, Loire, Manche, Maine-et-Loire, Morbihan, Dordogne, Haute-Garonne, Charente-Inférieure, Calvados, Sarthe, Hérault, Basses-Pyrénées, Gard, Aveyron, Vendée, Orne, Oise, Vosges, Allier, chacun trois sénateurs ;

Tous les autres départements, chacun deux sénateurs.

Le territoire de Belfort, les trois départements de l'Algérie, les quatre colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et des Indes françaises éliront chacun un sénateur.

Art. 3. Nul ne peut être sénateur s'il n'est Français, âgé de quarante ans au moins et s'il ne jouit de ses droits civils et politiques.

Art. 4. Les sénateurs des départements et des colonies sont élus à la majorité absolue, et, quand il y a lieu, au scrutin de liste, par un collège réuni au chef-lieu du département ou de la colonie, et composé :

1° des députés ;

2° des conseillers généraux ;

3° des conseillers d'arrondissement ;

4° des délégués élus, un par chaque conseil municipal, parmi les électeurs de la commune.

Dans l'Inde française, les membres du Conseil colonial ou des conseils locaux sont substitués aux conseillers généraux, aux conseillers d'arrondissement et aux délégués des conseils municipaux.

Ils votent au chef-lieu de chaque établissement.

¹⁵³⁹ *Ibid.* p.167-168.

Art. 5. Les sénateurs nommés par l'Assemblée sont élus au scrutin de liste et à la majorité absolue des suffrages.

Art. 6. Les sénateurs des départements et des colonies sont élus pour neuf années et renouvelables par tiers, tous les trois ans.

Au début de la première session, les départements seront divisés en trois séries, contenant chacune un égal nombre de sénateurs. Il sera procédé, par la voie du tirage au sort, à la désignation des séries qui devront être renouvelées à l'expiration de la première et de la deuxième période triennale.

Art. 7. Les sénateurs élus par l'Assemblée sont inamovibles.

En cas de vacance par décès, démission ou autre cause, il sera, dans les deux mois, pourvu au remplacement par le Sénat lui-même.

Art. 8. Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois.

Toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, déposées à la Chambre des députés et votées par elle.

Art. 9. Le Sénat peut être constitué en Cour de justice pour juger, soit le Président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'État.

Art. 10. Il sera procédé à l'élection du Sénat un mois avant l'époque fixée par l'Assemblée nationale pour sa séparation.

Le Sénat entrera en fonctions et se constituera le jour même où l'Assemblée nationale se séparera.

Art. 11. La présente loi ne pourra être promulguée qu'après le vote définitif de la loi sur les pouvoirs publics.

3. Loi du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics¹⁵⁴⁰

Art. 1^{er}. Le Sénat et la Chambre des députés se réunissent chaque année le second mardi de janvier, à moins d'une convocation antérieure faite par le Président de la République.

Les deux chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année. La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre. - Le dimanche qui suivra la rentrée, des prières publiques seront adressées à Dieu dans les églises et dans les temples pour appeler son secours sur les travaux des assemblées.

Art. 2. Le Président de la République prononce la clôture de la session. Il a le droit de convoquer extraordinairement les chambres. Il devra les convoquer si la demande en est faite, dans l'intervalle des sessions, par la majorité absolue des membres composant chaque chambre.

Le Président peut ajourner les chambres. Toutefois, l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session.

Art. 3. Un mois avant le terme légal des pouvoirs du Président de la République, les chambres devront être réunies en Assemblée nationale pour procéder à l'élection du nouveau Président.

À défaut de convocation, cette réunion aurait lieu de plein droit le quinzième jour avant l'expiration de ces pouvoirs.

¹⁵⁴⁰ BL, XII^e série, Tome onzième, n°260, p.1-3.

En cas de décès ou de démission du Président de la République, les deux chambres se réunissent immédiatement et de plein droit.

Dans le cas où, par application de l'article 5 de la loi du 25 février 1875, la Chambre des députés se trouverait dissoute au moment où la présidence de la République deviendrait vacante, les collèges électoraux seraient convoqués, et le Sénat se réunirait de plein droit.

Art. 4. Toute assemblée de l'une des deux chambres qui serait tenue hors du temps de la session commune est illicite et nulle de plein droit, sauf le cas prévu par l'article précédent et celui où le Sénat est réuni comme Cour de justice ; et, dans ce dernier cas, il ne peut exercer que des fonctions judiciaires.

Art. 5. Les séances du Sénat et celles de la Chambre des députés sont publiques.

Néanmoins, chaque chambre peut se former en comité secret, sur la demande d'un certain nombre de ses membres, fixé par le règlement.

Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet.

Art. 6. Le Président de la République communique avec les chambres par des messages qui sont lus à la tribune par un ministre.

Les ministres ont leur entrée dans les deux chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des commissaires désignés, pour la discussion d'un projet de loi déterminé, par décret du Président de la République.

Art. 7. Le Président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours les lois dont la promulgation, par un vote exprès de l'une et l'autre chambres, aura été déclarée urgente.

Dans le délai fixé par la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée.

Art. 8. Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent.

Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

Art. 9. Le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux chambres.

Art. 10. Chacune des chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de l'élection ; elle peut, seule, recevoir leur démission.

Art. 11. Le bureau de chacune des deux chambres est élu chaque année pour la durée de la session, et pour toute session extraordinaire qui aurait lieu avant la session ordinaire de l'année suivante.

Lorsque les deux chambres se réunissent en Assemblée nationale, leur bureau se compose du président, des vice-présidents et secrétaires du Sénat.

Art. 12. Le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés, et ne peut être jugé que par le Sénat.

Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat.

Le Sénat peut être constitué en Cour de justice par un décret du Président de la République, rendu en Conseil des ministres, pour juger toute personne prévenue d'attentat contre la sûreté de l'État.

Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi.

Une loi déterminera le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement.

Art. 13. Aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 14. Aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre chambre est suspendue pendant la session, et pour toute sa durée, si la chambre le requiert.

Annexe IV. Principales propositions, projets et amendements relatifs à l'organisation provisoire

1. Proposition Baze déposée le 15 juin 1871¹⁵⁴¹

Art. 1^{er}. L'Assemblée nationale ne se dissoudra point :

1° Avant d'avoir par telles conventions diplomatiques, lois et mesures de gouvernement qu'il appartiendra, pourvu à l'exécution du traité de paix conclu avec l'empire d'Allemagne le 10 mai dernier, assuré le paiement de l'indemnité de guerre stipulée, et affranchi le sol national de toute occupation étrangère ;

2° Avant d'avoir voté :

Les lois de réorganisation des armées de terre et de mer et de tous les services accessoires ;

Les lois de réorganisation de la magistrature ;

Les lois de réorganisation de tous les services civils, administratifs et financiers ;

Les lois électorales.

Art. 2. Sauf le cas où elle prononcerait elle-même sa dissolution volontaire avant le terme ci-après fixé, elle tiendra son mandat pour terminé par le fait seul de l'expiration de deux années, à partir de la promulgation du présent décret, et elle convoquera alors les collèges électoraux pour élire une autre Assemblée.

Art. 3. L'Assemblée nationale maintient et confirme, dans la personne de M. Thiers, les pouvoirs, droits et prérogatives de président du conseil, chef du pouvoir exécutif qu'elle lui a conféré par son décret du 17 février 1871.

2. Proposition Rivet déposée le 12 août 1871¹⁵⁴²

L'Assemblée nationale,

Considérant qu'il importe, pour répondre au vœu du pays et satisfaire aux intérêts les plus pressants du travail et du crédit, de donner des garanties nouvelles de durée et de stabilité au gouvernement établi ;

Décète :

Art. 1^{er}. M. Thiers exercera, sous le titre de président de la République, les fonctions qui lui ont été dévolues par le décret du 17 février dernier.

Art. 2. Ses pouvoirs sont prorogés de trois ans. Toutefois si, dans cet intervalle, l'Assemblée nationale jugeait à propos de se dissoudre, les pouvoirs de M. Thiers, liés à ceux de l'Assemblée, ne dureraient que le temps nécessaire pour la constitution d'une Assemblée nouvelle, laquelle, à son tour, aurait à statuer sur le pouvoir exécutif.

Art.3. Le président de la République est chargé de la promulgation des lois ;

¹⁵⁴¹ JO du 28 juin 1871, Annexe n°321, p.1624.

¹⁵⁴² JO du 20 août 1871, Annexe n°500, p.2826.

Il surveille et assure leur exécution ;
Il fait présenter les projets de loi à l'Assemblée nationale par les ministres.
Les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui ;
Il réside au lieu où siège l'Assemblée nationale, est logé aux frais de la République et reçoit un traitement alloué par la loi de finance.

Art. 4. Il préside le conseil des ministres, dont il nomme et révoque les membres ;
Il désigne dans le conseil un vice-président ;
En cas d'absence ou d'empêchement, le vice-président le remplace dans la présidence du conseil et l'exercice de ses autres fonctions.

Art. 5. Les agents diplomatiques, les commandants des armées de terre et de mer, et tous les magistrats ou fonctionnaires d'un ordre supérieur, sont nommés et révoqués en conseil des ministres.

Art. 6. Tous les actes du pouvoir exécutif doivent être contresignés par un ministre.
Les ministres sont responsables devant l'Assemblée.

3. Proposition Adnet déposée le 12 août 1871¹⁵⁴³

L'Assemblée nationale, confiante dans la sagesse et le patriotisme de M. Thiers, lui continue son concours, et au nom du pays reconnaissant, lui confirme les pouvoirs qu'elle lui a conférés à Bordeaux.

4. Amendement Chambrun « pour la révision de la constitution provisoire du 17 février 1871 ou Pacte de Bordeaux » du 13 août 1871¹⁵⁴⁴

L'Assemblée Nationale,
Considérant qu'il importe, pour répondre aux vœux du pays et pour satisfaire aux intérêts les plus pressants du travail et du crédit, de donner des garanties nouvelles de stabilité et de fixité au gouvernement provisoirement établi,
Décrète :

Art. 1^{er}. L'illustre chef du pouvoir exécutif [*M. Thiers*] exercera, sous le titre de président de la République, les fonctions qui lui ont été dévolues par l'Acte du 17 février dernier.
Ses pouvoirs et son titre lui sont conférés dans les conditions du Pacte de Bordeaux [*dans les mêmes conditions que par le Pacte de Bordeaux*].

Art. 2. La dignité à laquelle est élevé le chef du pouvoir exécutif par l'Assemblée Souveraine détermine l'unique changement apporté soit dans son texte, soit dans son esprit audit Pacte de Bordeaux, qui est renouvelé, confirmé et garanti sans aucune limitation dans sa durée.

¹⁵⁴³ JO du 19 août 1871, Annexe n°501, p.2785.

¹⁵⁴⁴ Défendu devant la commission « loi Rivet » le 21 août 1871. Imprimé annoté annexé aux PV de la commission (C 3136). Les annotations sont retranscrites en italique et entre crochets.

Il ne pourra y être dérogé à l'avenir que par l'établissement d'un gouvernement définitif et dans les termes de l'article 3 [suivant].

Art. 3. L'Assemblée nationale, la plus librement élue des assemblées françaises, s'inspirant des exemples constants qui lui ont été donnés par ses devancières pendant les années 1789, 1791 et 1848, ne se séparera pas sans avoir accompli le mandat qui lui a été confié par le suffrage universel et sans avoir fixé d'une manière inébranlable les destinées, la grandeur, la prospérité de la patrie par la délibération, le vote et la promulgation de la Constitution de la France.

Art. 4. Le président de la République est chargé de la promulgation des lois.

Il surveille et assure leur exécution.

Il fait présenter les projets de lois à l'Assemblée nationale par les ministres.

Les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

Il réside au lieu où siège l'Assemblée nationale, est logé aux frais de l'État et reçoit un traitement alloué par la loi de finances.

Art. 5. Il préside le conseil des ministres, dont il nomme et révoque les membres.

Art. 6. Les agents diplomatiques, les commandants des armées de terre et de mer, et tous les magistrats ou fonctionnaires d'un ordre supérieur sont nommés et révoqués en conseil des ministres.

Art. 7. Tous les actes du pouvoir exécutif doivent être contresignés par un ministre.

Art. 8. Le président de la République peut désigner, dans le conseil des ministres, un vice-président. En cas d'absence ou d'empêchement, le vice-président le remplace dans l'exercice de ses fonctions et dans la présidence du conseil.

Art. 9. Ce conseil est indivisiblement et solidairement responsable devant l'Assemblée souveraine.

5. Amendement de Goulard défendu en commission le 21 août 1871¹⁵⁴⁵

L'Assemblée nationale dépositaire de l'autorité souveraine, confiante dans la sagesse et le patriotisme de M. Thiers, Considérant qu'il importe pour répondre au vœu du pays et aux besoins de la situation, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, de donner des garanties nouvelles de durée et de stabilité au gouvernement provisoire institué par le décret du 17 février 1871 en poursuivant l'essai loyal et sincère de la République, jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur les institutions de la France ;

Décète :

Art. I. M Thiers continue d'exercer ses fonctions de chef du pouvoir exécutif sous l'autorité de l'Assemblée. Il prend le titre de Président de la République.

Art. II. Les pouvoirs de M. Thiers liés à ceux de l'Assemblée dureront autant que l'Assemblée elle-même.

Art. III. La Nouvelle assemblée est convoquée de plein droit pour le lendemain du jour ou finira le mandat de l'assemblée actuelle. Elle aura à son tour à statuer sur le pouvoir exécutif.

¹⁵⁴⁵ Devant la commission « loi Rivet ». Transcrit dans le PV de la séance (C 3136).

Art. IV. Le Président de la République nomme et révoque les ministres. Tous les actes du pouvoir exécutif doivent être contresignés par un ministre. Le ministère et chacun des ministres sont responsables devant l'Assemblée.

6. Amendement de Maleville défendu en commission le 21 août 1871¹⁵⁴⁶

L'Assemblée nationale, confiante dans la sagesse et le patriotisme éprouvés de M. Thiers, Considérant en outre qu'il importe de donner au gouvernement créé par elle des garanties que le vœu des populations réclame dans un intérêt d'ordre et de sécurité.

Décète :

Art. I. M. Thiers exercera sous le titre de Président de la République les fonctions qui lui ont été déléguées par le décret du 17 février dernier.

Art. II. Ses pouvoirs sont prorogés de 3 ans, toutefois, si dans cet intervalle l'assemblée nationale jugeait à propos de se dissoudre, les pouvoirs de M. Thiers et ceux de l'Assemblée cesseraient en même temps.

7. Amendement Perrot défendu en commission le 22 août 1871¹⁵⁴⁷

L'Assemblée nationale usant de son pouvoir constituant qui est inhérent à l'autorité souveraine dont elle est investie ne croyant pas que le moment opportun soit encore venu pour elle de délibérer sur la forme définitive à donner aux institutions politiques de la France, mais voulant mettre un terme aux interprétations fausses qui ont été coupablement propagées dans le pays, et qui y ont semé des inquiétudes sans fondement au sujet de la manière dont elle a toujours entendu pratiquer le gouvernement provisoire qu'elle a institué par son décret du 17 février 1871 ;

Considérant comme utile et nécessaire pour dissiper tous les doutes de préciser conformément aux principes d'un régime parlementaire sincère et libéral les attributions qu'elle a voulu déléguer au pouvoir exécutif.

Enfin croyant répondre à un vœu du pays en assurant une durée relative aux pouvoirs qui avaient été confiés par elle à Bordeaux aux lumières et au patriotisme de M. Thiers ;

Décète :

Art. 1^{er}. Le chef du pouvoir exécutif prendra le titre de Président de la République Française.

Art. 2. Il surveille et assure l'exécution des lois et promulgue celles qui sont votées par l'Assemblée nationale dans un délai de ... jours pour celles qui ont été délibérées d'urgence et dans un délai de ... jours pour les autres.

Les envoyés et les ambassadeurs...

Il réside...

Art. 3. Il nomme et révoque les ministres qui sont responsables devant l'Assemblée de tous les actes du gouvernement. Il désigne dans le conseil un de ses membres pour le présider, quand il ne

¹⁵⁴⁶ *Ibid.*

¹⁵⁴⁷ *Ibid.*

le préside pas lui-même. Tous les actes du Président de la République sont contresignés par un ministre.

Art. 4. Les ministres sont chargés de présenter à l'Assemblée et de discuter devant elle les projets de loi proposés par le Gouvernement. Ils peuvent se faire assister pour la discussion par des commissaires nommés par décret du Président de la République.

Art. 5. Le Président de la République communique avec l'Assemblée par des messages. Toutefois il sera entendu par elle toutes les fois qu'il le demandera par un message, et l'Assemblée fixera le jour où l'audition aura lieu.

Art. 6. Les agents diplomatiques...

Art. 7. M. Thiers est nommé Président de la République et exerce ses fonctions selon qu'elles viennent d'être définies tant que l'Assemblée croira devoir subsister.

Art. 8. Dans le cas où l'Assemblée jugerait à propos de se dissoudre elle pourra modifier comme elle l'entendra les conditions du pouvoir exécutif, pour la période de transition qui sera nécessitée par cette mesure.

8. Amendement Bottiau défendu en commission le 22 août 1871¹⁵⁴⁸

L'Assemblée voulant donner à M. Thiers un témoignage de reconnaissance, et au gouvernement une stabilité indispensable à la prospérité du pays,

Art. 1^{er}. M. Thiers exerce sous le titre de Président de la République les fonctions qui lui ont été dévolues par le décret du 17 février dernier.

Art. 2. Le Président de la République nomme et révoque les ministres.

Art. 3. Les ministres sont responsables devant l'Assemblée nationale.

Art. 4. Tous les actes du gouvernement doivent être contresignés par un ministre.

Art. 5. Le Président de la République sera personnellement entendu par l'Assemblée Nationale chaque fois qu'il en fera la demande par un message.

9. Amendement Eymard-Duvernay d'août 1871¹⁵⁴⁹

Art. 1^{er}. L'Assemblée nationale voulant épargner au pays les graves inconvénients et les dangers d'un provisoire qu'il n'a pas dépendu d'elle d'abrèger, déclare qu'elle limite désormais son mandat à l'étude des questions budgétaires et des moyens applicables au traité de paix, à la réorganisation

¹⁵⁴⁸ *Ibid.*

¹⁵⁴⁹ Manuscrit non daté annexé aux PV de la commission « loi Rivet » (C 3136). Les amendements annexés étant classés dans l'ordre chronologique, il semble que celui-ci soit antérieur au 21 août 1871. En tout état de cause, il ne peut être postérieur au 29 août 1871, date de la dernière réunion de la commission.

de l'armée et à l'élaboration d'une loi électorale ; qu'en conséquence le 1^{er} mai prochain, au plus tard, elle fera place à une Assemblée constituante.

Art. 2. Jusque-là et même jusqu'à la promulgation de la constitution, si la future assemblée n'en décide pas autrement, Monsieur Thiers exercera, sous le titre de président de la République, les fonctions qui lui ont été dévolues par le décret du 17 février dernier.

Art. 3. En cas de démission, décès ou autre empêchement le président de l'Assemblée Nationale sera *ipso facto* investi des mêmes fonctions.

Art. 4. Le président de la République intervient quand il le juge convenable, dans les débats de l'Assemblée pour les besoins de la politique générale, dont il a la direction et la responsabilité. Il y est habituellement représenté par des ministres, dont l'un prend le titre de président du Conseil et qui répondent soit devant l'Assemblée soit devant le Conseil d'État et les tribunaux ordinaires, de tous les actes de gouvernement ou d'administration qu'ils ont contresigné.

10. Amendement Sansas du 29 août 1871¹⁵⁵⁰

L'Assemblée repoussant la qualification d'assemblée constituante qui ne lui appartient pas exprime seulement le vœu que la constitution du 4 novembre 1848 qui est la règle de notre droit public soit modifiée dans les parties défectueuses relatives à la Présidence et aux attributions du pouvoir exécutif, par une assemblée de révision nommée spécialement à cet effet en conformité à l'article 111 de la constitution.

L'Assemblée reconnaît devoir se séparer après le vote des lois fiscales nécessaires à la marche des services courants et à l'accomplissement des conditions de la paix. Les pouvoirs de Monsieur Thiers chef du pouvoir exécutif de la République française continueront à exister sans modifications jusqu'à la réunion de la prochaine assemblée.

11. Proposition Dahirel « ayant pour objet de déterminer la forme des relations du Président de la République française et de l'Assemblée nationale » déposée le 9 septembre 1871¹⁵⁵¹

Considérant que le règlement de l'Assemblée nationale a été arrêté alors qu'il n'y avait pas de Président de la République et qu'il n'a pu, en conséquence, déterminer la forme des relations du Président et de l'Assemblée.

L'Assemblée nationale décrète :

Art. 1^{er} (132 du règlement). Lorsque le président de l'Assemblée nationale recevra un message du Président de la République, il en prendra d'abord lecture, avertira l'Assemblée de son objet et l'engagera, s'il le juge convenable, à se former en comité secret.

¹⁵⁵⁰ Manuscrit annexé aux PV de la commission « loi Rivet » (C 3136).

¹⁵⁵¹ JO du 20 octobre 1871, Annexe n°621, p.4067.

Art. 2 (133 du règlement). Après la lecture du message, soit en séance publique, soit en comité secret, l'Assemblée se retirera dans ses bureaux et nommera une commission de 15 membres, chargés de rédiger une adresse en réponse au message. Cette adresse sera discutée et votée en séance publique.

12. Proposition Destremx « tendant à donner de la force et de la stabilité au pouvoir, et à mettre le pays à l'abri des crises gouvernementales » déposée le 10 février 1872¹⁵⁵²

Art. 1^{er}. L'Assemblée nationale sera partiellement renouvelée.

Art. 2. Le Président de la République nommé par l'Assemblée nationale, ne pourra assister aux séances et ne prendra la parole qu'après l'avoir demandé par un message.

Art. 3. Après l'adoption de ces bases fondamentales, une commission de 45 membres, nommée en séance publique, proposera à l'Assemblée un projet de loi pour fixer les pouvoirs et les attributions de chacun des grands corps de l'État.

13. Proposition Eymard-Duvernay déposée le 17 juillet 1872¹⁵⁵³

Art. 1^{er}. L'Assemblée nationale, se conformant aux paroles prononcées par M. Thiers à Bordeaux, et acceptée par elle, s'inspirant d'ailleurs des graves nécessités politiques qui sollicitent de toutes part l'établissement d'un régime définitif, déclare qu'elle fera procéder le plus prochainement qu'il sera possible à des élections générales, pour la nomination d'une Assemblée constituante.

Art. 2. L'Assemblée s'occupera, dès sa rentrée et toute autre affaire cessante, du budget de 1873, ainsi que la loi d'organisation militaire ; elle terminera également, dans le plus bref délai, l'œuvre d'investigation et de lumière qu'elle a entreprise par ses diverses commissions d'enquête et convoquera ensuite les électeurs pour le mois de février 1873 au plus tard.

Art. 3. Jusque-là, c'est-à-dire jusqu'à la réunion de la prochaine Assemblée, en cas de vacance du pouvoir exécutif par démission ou autrement, la Présidence de la République sera dévolue au Président de l'Assemblée nationale, lequel devra être immédiatement remplacé.

14. Amendement Barthe défendu en commission le 13 décembre 1872¹⁵⁵⁴

L'Assemblée Nationale,

Considérant que pour maintenir dans le pays l'ordre et la tranquillité dont il a un besoin supérieur, il importe de consolider la République qui est aujourd'hui son gouvernement légal ;

Considérant que le meilleur moyen d'obtenir cette consolidation consiste à prévenir des froissements entre les pouvoirs publics en leur assurant un fonctionnement régulier,

¹⁵⁵² JO du 24 février 1872, Annexe n°887, p.1331.

¹⁵⁵³ JO du 30 juillet 1872, Annexe n°1319 p.5235.

¹⁵⁵⁴ Commission « loi de Broglie ». Transcrit dans le PV de la séance (C II 607).

Décrète :

Art. 1^{er}. Les pouvoirs de M. Thiers, Président de la République sont prorogés pour trois ans à partir du 1^{er} janvier 1873 ;

Art. 2. Dans le cas d'empêchement ou de décès du Président de la République dans le cours de ces trois années, les fonctions du pouvoir Exécutif seront assurées par M. Jules Grévy, Président actuel de l'Assemblée Nationale ;

Art. 3. L'Assemblée Nationale sera renouvelée par tiers les 15 février 1873, 15 février 1874, et 15 février 1875.

Un tirage au sort déterminera les membres sortants ;

Art. 4. Dans le but d'amener plus d'ordre et de calme dans les travaux de l'Assemblée, et la garantir contre les conséquences d'entraînements possibles dans le vote des lois et des résolutions, une commission prise dans son sein sera chargée de les réviser.

Cette commission, composée de deux cents membres, prendra le Titre de Section de contrôle ;

Art. 5. Tous les membres de l'Assemblée feront successivement partie de la Section de contrôle, par la voie d'un tirage au sort qui aura lieu tous les trois mois ;

Art. 6. La Section de contrôle siègera dans un local distinct, nommera un Président, des Vice-Présidents et des Secrétaires. Les séances seront publiques ;

Art. 7. Toute loi, toute résolution, après avoir été votée par l'Assemblée, sera soumise à la Section de contrôle qui procédera à l'examen, à la discussion et au vote dans les mêmes formes que celles adoptées par l'Assemblée

Art. 8. Si la Section de contrôle ne propose aucune modification, la Décision adoptée par l'Assemblée acquerra le caractère de loi.

Si, au contraire, la Section de contrôle propose des modifications, la Décision n'acquerra définitivement le caractère de loi qu'après une nouvelle délibération de l'Assemblée.

Les membres désignés par le sort pour faire partie de la Commission de contrôle, ne pourront prendre part aux délibérations de l'Assemblée, pendant le trimestre assigné à la durée des fonctions de ladite Commission.

Art. 9. Le Président de la République sera entendu, soit par l'Assemblée Nationale, soit par la Section de contrôle, toutes les fois qu'il le jugera nécessaire, et après avoir informé de son intention le Président par un Message.

Art. 10. La discussion de la loi ou de la résolution, à l'occasion de laquelle le Président de la République voudra prendre la parole, sera suspendue après la réception de son Message et ne sera reprise, qu'en son absence, et après un délai de vingt-quatre heures, à moins que l'urgence n'ait été déclarée.

15. Projet préparatoire présenté en commission par de Larcy le 13 janvier 1873¹⁵⁵⁵

Art. 1^{er}. L'article 1er de la Loi du 31 août 1871 est modifié ainsi qu'il suit :

Le Président de la République communique avec l'Assemblée par des Messages qui sont lus à la tribune par un Ministre ; néanmoins il sera entendu par l'Assemblée lorsqu'il le jugera nécessaire, et après avoir informé de son intention par un message.

La discussion à l'occasion de laquelle le Président de la République veut prendre la parole est suspendue après la réception du Message, et le Président sera entendu le lendemain à moins qu'un vote spécial ne décide qu'il le sera le même jour. La séance est levée après qu'il a été entendu, et la discussion n'est reprise qu'à une séance ultérieure. La délibération a lieu hors la présence du Président de la République.

Art. 2. Le Président de la République promulgue les lois d'urgence dans les trois jours, et les lois non urgentes dans le mois après le vote de l'Assemblée.

Dans le délai de trois jours, lorsqu'il s'agira d'une loi non soumise à trois lectures, le Président de la République aura le droit de demander, par un Message motivé, une nouvelle délibération.

Pour les lois soumises à la formalité des trois lectures, le Président de la République aura le droit, après la deuxième, de demander que la mise à l'ordre du jour pour la troisième délibération ne soit fixé qu'après un délais de un mois.

Les interpellations ne peuvent être adressées qu'aux ministres, et non au Président de la République.

Art. 3. Après la séparation de l'Assemblée Nationale, le Pouvoir Législatif sera exercé par deux Chambres.

La Commission est chargée de préparer : 1^o un projet de loi sur l'élection des députés ; 2^o un projet de loi sur la nomination et les attributions d'une 2^e Chambre.

16. Amendement Barthe défendu en commission le 15 novembre 1873¹⁵⁵⁶

Art. 1^{er}. Le Gouvernement de la République se compose d'une représentation nationale divisée en deux chambres et d'un président de la République, chef du pouvoir exécutif.

Art. 2. Le Président de la République est nommé pour cinq ans ; il peut être réélu.

Il est investi des attributions suivantes :

L'initiative des lois lui appartient comme à la représentation nationale ;

Il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par la représentation nationale ; il en surveille et assure l'exécution ;

Il négocie et ratifie les traités ; aucun traité n'est définitif qu'après avoir été approuvé par la représentation nationale ;

Il a le droit de faire grâce ; les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi ;

Il dispose de la force armée sans pouvoir la commander en personne ;

Il préside aux solennités nationales ; les envoyés et ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

¹⁵⁵⁵ Commission « loi de Broglie ». Projet préparé par une sous-commission qui avait délibéré avec Thiers, transcrit dans le PV de la séance (C II 608).

¹⁵⁵⁶ Commission « Septennat ». Amendement n°6 annexé au registre (C 3136).

Art. 3. Le Président de la République et les ministres pris, soit individuellement soit collectivement, sont responsables des actes du Gouvernement.

Art. 4. Les pouvoirs déterminés dans les articles qui précèdent sont conférés au Président actuel de la République pour une durée de cinq ans à partir du jour où par la promulgation des lois constitutionnelles, le Gouvernement de la République sera complètement organisé.

Jusqu'à cette époque, il continuera d'exercer le pouvoir exécutif dans les conditions actuelles.

Art. 5. Une commission de trente membres sera nommée sans délai, par les bureaux de l'Assemblée, pour l'examen des lois constitutionnelles.

Annexe V. Principales propositions, projets et amendements relatifs à l'organisation constitutionnelle générale ou visant à encadrer le travail constituant

1. Proposition Tarbelet « ayant pour but l'affirmation de la République » déposée le 9 mai 1871¹⁵⁵⁷

L'Assemblée nationale, considérant que la situation indécise où se trouve la France est une des causes principales des troubles qui désolent la patrie ;

Considérant que les Bonaparte, qui n'ont que trop donné à la France la mesure de leur pernicieuse ambition, sont les seuls prétendants capables de profiter une fois encore de nos désastres pour s'emparer du pouvoir ;

Considérant que déjà ils couvrent la France de leurs complots et de leur influence délétère ;

Considérant que cet état d'indécision laisse le pouvoir complètement désarmé contre de si coupables projets ;

Considérant que, pour dégager d'une manière absolue sa responsabilité, devant la France, devant l'Europe et l'histoire, et la faire retomber toute entière sur les auteurs de la rébellion, elle ne veut pas laisser subsister, même un semblant d'équivoque sur ses bonnes intentions ;

L'Assemblée nationale, s'inspirant de son droit, de sa force, et surtout de son amour de la patrie ;

En vertu de son pouvoir souverain,

Décète :

Art. 1^{er}. L'Assemblée nationale se déclare : Assemblée constituante.

Art. 2. Elle limite son mandat au terme de deux ans, pendant lesquels elle fera les lois organiques ;

Art. 3. La République sera désormais le Gouvernement de la France.

2. Proposition Peyrat déposée le 16 mai 1871¹⁵⁵⁸

Art. unique. L'Assemblée nationale reconnaît la République comme le gouvernement définitif de la France.

3. Proposition Dahirel déposée le 15 juin 1871¹⁵⁵⁹

L'Assemblée nationale constituante,

Considérant qu'elle a été nommée par le suffrage universel pour établir un gouvernement définitif,

¹⁵⁵⁷ JO du 17 mai 1871, Annexe n°214, p.1068-1069.

¹⁵⁵⁸ JO du 1^{er} juin 1871, Annexe n°231, p.1188.

¹⁵⁵⁹ JO du 26 juin 1871, Annexe n°323, p.1587.

Décète :

Art. 1^{er}. Une commission de quinze membres sera élue dans la séance du 22 juin prochain, en séance publique et par scrutin de liste, à l'effet de préparer et de rédiger un projet de constitution.

Art. 2. Pour faire le choix des membres de cette importante commission, l'Assemblée ne tiendra pas de séance publique les 20 et 21 dudit mois de juin.

Art. 3. La commission de constitution devra déposer son projet le 9 juillet au plus tard, afin qu'il soit discuté et adopté lorsque l'Assemblée sera complétée par les élections partielles qui auront lieu le 2 juillet.

4. Proposition Belcastel déposée le 12 août 1871¹⁵⁶⁰

Art. 1^{er}. L'Assemblée nationale n'entend pas préjuger, avant le vote formel d'une constitution définitive, la forme du gouvernement.

Art. 2. Elle ne se dissoudra pas avant d'avoir proclamé cette forme définitive.

5. Proposition de Saisy « ayant pour objet l'affirmation par le peuple français, réuni dans ses comices, de la forme de gouvernement sous laquelle il veut vivre » déposée le 8 décembre 1871¹⁵⁶¹

L'Assemblée nationale considérant :

Que la France n'a plus qu'une existence journalière et sans lendemain connu ; qu'elle s'épuise dans une vaine attente de sa destinée, ne sachant où elle va et exploitée par les partis qui revendiquent à leur profit les droits qui n'appartiennent qu'à la souveraineté de la nation ; que c'est là le chemin qui mène aux décompositions sociales et que, sur sa pente rapide, il faut arrêter au plus tôt ;

Que si pour libérer les trois quart du territoire occupé, payer les deux cinquième de la dette ennemie et assurer le triomphe de l'ordre sur les attentats de la démagogie, l'Assemblée nationale a dû surseoir à la reconstitution de la France, elle ne peut laisser passer deux fois l'heure de ressaisir la plénitude de son autorité, sans s'exposer à ne plus l'exercer et sans laisser le pays en butte aux éventualités du provisoire devant la perspective des dernières libérations et des derniers milliards ; Qu'avant de songer à rien constituer, la question double née de l'antagonisme des deux formes de gouvernement : République ou Monarchie, doit être réduite à une solution unique qui soit la volonté de la France ; que cet ordre vainement écarté par les partis est le seul logique et devient l'ordre législatif de cette épreuve suprême ; que pour accumuler l'évidence, la solennité et la loyauté légale sur un acte qui est le principe même et la première assise de la constitution future, l'Assemblée nationale peut ajouter à la souveraineté de son mandat la garantie d'une information irréfutable et universelle ;

Que le maintien de l'ordre, le réveil du travail et de la prospérité publique, la réforme de nos finances et l'entier affranchissement du sol français sont inséparablement liés à la stabilité de nos institutions politiques ;

¹⁵⁶⁰ JO du 30 août 1871, Annexe n°499, p.3081.

¹⁵⁶¹ JO du 18 décembre 1871, Annexe n°679, p.5058.

Décète :

Art. 1^{er}. L'Assemblée nationale demande à la France d'affirmer la forme de gouvernement sous laquelle elle veut vivre : la question posée par elle est : République ou Monarchie.

Art. 2. Tous les électeurs sont convoqués dans leurs comices communaux pour le 28 janvier 1872, et répondront individuellement à la question soumise à leur vote par le mot République ou Monarchie inscrit sur un bulletin plié qu'ils déposeront dans l'urne.

Art. 3. Le scrutin durera un jour ; il sera ouvert à six heures du matin et clos à cinq heures du soir.

Art. 4. L'Assemblée nationale proclamera le résultat du plébiscite et entreprendra immédiatement l'œuvre de la constitution politique de la France conformément à l'expression définitive de la volonté nationale.

6. Proposition Eymard-Duvernay du 17 juillet 1872 modifiée après son renvoi à la commission « loi de Broglie » le 5 février 1873¹⁵⁶²

Art. 1^{er}. L'Assemblée déclare que, voulant s'occuper de la forme définitive à donner à nos institutions, elle fera préalablement procéder, suivant la loi de 1849 et par tirage au sort, au renouvellement de la moitié des députés formant le contingent de chaque département.

Dans les départements où le chiffre des députés est impair, le nombre de ceux qu'il y a lieu de soumettre à la réélection sera de la moitié plus un.

Art. 2. La commission des Trente proposera, d'accord avec le Gouvernement, à l'Assemblée pour être soumis à l'appréciation des électeurs aussi bien que des candidats, le sommaire d'une constitution républicaine, réduite aux dispositions fondamentales concernant la distribution des pouvoirs publics et leurs limites, laissant à tous le soin de développer ce programme en s'inspirant des grands devoirs qu'ils ont à remplir et d'où dépendent les destinées du pays.

Art. 3. L'Assemblée nationale, qui a conféré la présidence de la République à M. Thiers pour toute sa durée, est heureuse de lui confirmer ce titre que la reconnaissance publique a consacré, et elle ne doute pas que les nouveaux députés ne s'associent à cet hommage rendu à un grand citoyen.

Proposition de constitution jointe en note¹⁵⁶³ :

La France se constitue en République.

Son but est l'amélioration du sort commun par le développement du travail, de la moralité, des lumières et du bien-être de chacun.

Ses moyens et ses devoirs sont – pour l'État : – Le maintien inviolable des droits naturels et inammissibles [*sic*] de l'homme en société, égalité, liberté, sûreté, propriété, – la garantie des droits politiques du citoyen, participation de tous à la chose publique, – liberté des cultes, de la presse, liberté d'association, – l'instruction publique et l'assistance des classes souffrantes.

Pour le Gouvernement : – La séparation des pouvoirs, la responsabilité de tous les fonctionnaires et la pleine indépendance de la magistrature.

¹⁵⁶² Proposition initiale **Annexe IV. 13.** JO du 16 février 1873, Annexe à Annexe n°1319, p.1140-1141.

¹⁵⁶³ *Ibid.*

Pour les individus : – L'ordre, par le respect de la loi et l'observation de la justice, le dévouement, au nom de la religion et de la fraternité.

Du pouvoir législatif.

Le pouvoir législatif est divisé entre deux assemblées qui prennent le nom d'Assemblée nationale et de Conseil des Anciens.

La première, formée de 450 membres, émane du suffrage direct et universel. Chaque circonscription électorale, composée autant que possible du même nombre d'électeurs, nomme trois députés au scrutin de liste, mais afin que les minorités puissent être représentées dans une juste proportion (ce qui est une condition essentielle de la véritable démocratie), chaque électeur sera libre de donner ses trois votes au même candidat.

Le Conseil des Anciens comprend 150 membres. Il est nommé par des électeurs de deuxième degré, âgés de 30 ans au moins, choisis en nombre égal au vingtième des citoyens inscrits sur les listes électorales et par les électeurs du premier degré qui sont âgés de 25 ans.

Nul ne peut être élu membre du Conseil des Anciens s'il n'est âgé de quarante ans accomplis ; mais ce mandat n'est point incompatible, à concurrence du tiers des sièges de l'Assemblée, avec les hautes fonctions de l'administration et de la justice.

L'Assemblée des représentants est élue pour trois ans et se renouvelle intégralement. Le Conseil des Anciens est élu pour six ans et se renouvelle par moitié.

Toute proposition de loi qui est repoussée par le Conseil des Anciens comme contraire à la constitution ne peut être reproduite sous la même législature. En cas de rejet pour d'autres motifs, la proposition est renvoyée à la session suivante de l'Assemblée des représentants. Elle doit alors être soumise, s'il y a lieu, à une nouvelle discussion, et dans le cas où le Conseil des Anciens persiste dans sa résolution, elle ne sera convertie en loi qu'autant qu'elle aura réuni les deux tiers des suffrages.

Du pouvoir exécutif.

Le pouvoir exécutif est délégué à un magistrat qui reçoit le titre de Président de la République.

Il doit être âgé de quarante ans au moins et il est élu pour trois ans, mais toujours rééligible. Il ne peut être choisi parmi les membres des familles ayant régné sur la France.

Les deux Assemblées se réunissent pour procéder à son élection, au scrutin secret et à la majorité absolue des suffrages.

En cas de démission, décès ou autre empêchement, le président du Conseil des Anciens remplit par intérim les fonctions de Président de la République.

Avant d'entrer en exercice, le Président prêtre, devant les deux Assemblées réunies, le serment dont la teneur suit :

(Serment de la Constitution de 1848)

Le président promulgue les lois. Il peut, par un message motivé, provoquer une deuxième délibération.

Il a le droit de faire grâce.

Le Président de la République intervient, quand il le juge convenable, dans les débats de l'Assemblée pour les besoins de la politique générale dont il a la direction et la responsabilité.

Il y est habituellement représenté par des ministres dont l'un prend le titre de président du conseil, et qui répondent collectivement ou individuellement soit devant l'Assemblée, soit devant le conseil d'État et les tribunaux ordinaires de tous les actes de gouvernement et d'administration.

Lorsque la responsabilité ministérielle a été appliquée par l'Assemblée des représentants en raison du blâme dont elle a entendu frapper la politique du Président, celui-ci, dans le cas où il persévère,

soumet sa ligne de conduite au Conseil des Anciens et s'il obtient son approbation, il a le droit de faire appel au pays par de nouvelles élections pour l'Assemblée nationale. Toute autre mesure par laquelle le président dissout les Assemblées législatives, les proroge, ou met obstacle à l'exercice de leur mandat, est un crime de haute trahison.

7. **Projet Thiers/Dufaure sur l'organisation des pouvoirs publics déposé le 19 mai 1873**¹⁵⁶⁴

Art. 1^{er}. Le Gouvernement de la République française se compose d'un Sénat, d'une Chambre des représentants et d'un Président de la République, chef du pouvoir exécutif.

Art. 2. Le Sénat est formé de 265 membres, citoyens français, âgés de trente-cinq ans au moins, jouissant de tous leurs droits civils, politiques et de famille.

La Chambre des représentants est formée de 537 membres, citoyens français, âgés de vingt-cinq ans au moins, jouissant de tous leurs droits civils, politiques et de famille.

Le Président de la République doit avoir quarante ans au moins et jouir de tous ses droits civils, politiques et de famille.

Art. 3. Le Sénat est nommé pour dix ans et se renouvelle par cinquième tous les deux ans.

La Chambre des représentants est nommée pour cinq ans et se renouvelle intégralement après la cinquième année.

Le Président de la République est nommé pour cinq ans ; il peut être réélu.

Art. 4. Chacun des quatre-vingt-six départements de la France nomme trois sénateurs ; le territoire de Belfort, les départements de l'Algérie, les îles de la Réunion, de la Martinique et de la Guadeloupe en nomment chacun un.

L'élection est faite par le suffrage direct de tous les électeurs du département, du territoire ou de la colonie, et au scrutin de liste pour les départements de la France.

Art. 5. Ne peuvent être élus aux fonctions de sénateur que :

1° Les membres de la Chambre des représentants ;

2° Les anciens membres des Assemblées législatives ;

3° Les ministres et anciens ministres ;

4° Les membres du conseil d'État ; de la cour de cassation et de la cour des comptes ;

5° Les présidents et anciens présidents des conseils généraux ;

6° Les membres de l'Institut ;

7° Les membres nommés du conseil supérieur du commerce, de l'agriculture et de l'industrie ;

8° Les cardinaux, archevêques et évêques ;

9° Les présidents des deux consistoires de la confession d'Augsbourg qui comptent le plus grand nombre d'électeurs et des douze consistoires de la religion réformée qui comptent le plus grand nombre d'électeurs ;

10° Le président et le grand rabbin du consistoire central des israélites de France ;

11° Les maréchaux et généraux de division, les amiraux et vice-amiraux en activité de service ou dans le cadre de la réserve, les gouverneurs de l'Algérie et des trois grandes colonies ayant exercé ces fonctions pendant cinq ans ;

¹⁵⁶⁴ JO du 20 mai 1873, Annexe n°1779, p.3208-3209.

- 12° Les préfets en activité de service ;
- 13° Les maires des villes au-dessus de 100,000 âmes ;
- 14° Les fonctionnaires qui ont rempli pendant dix ans les fonctions de directeurs dans les administrations centrales des ministères ;
- 15° Les magistrats en retraite qui ont appartenu à la cour de cassation, aux cours d'appel ou qui ont rempli les fonctions de président d'un tribunal civil.

Art. 6. Les éligibles désignés aux paragraphes 1, 4 et 12 de l'article précédent déclareront dans les quinze jours qui suivront les élections s'ils entendent accepter les fonctions de sénateur. Leur silence équivaudra à un refus ; leur acceptation entraînera de plein droit leur démission des emplois qu'ils occupaient.

Art. 7. Chacun des 332 arrondissements de la France, y compris le territoire de Belfort nommé au moins un représentant. Toutefois, les arrondissements dont la population dépasse 100,000 habitants éliront autant de représentants qu'il y aura de fois 100,000 habitants, toute fraction supplémentaire comptant comme 100,000 habitants.

La répartition ne pourra être modifiée qu'en vertu du recensement quinquennal de la population et par une loi.

Il est attribué deux représentants à chacun des départements de l'Algérie et un à chacune des six colonies de la Réunion, la Martinique, la Guadeloupe, le Sénégal, la Guyane et l'Inde française.

Art. 8. L'élection des représentants se fait par le vote direct de tous les électeurs de l'arrondissement. L'arrondissement qui aura plusieurs représentants à nommer sera divisé en autant de sections qu'il y aura de représentants. Les sections seront formées par agglomérations de cantons. Elles ne pourront être établies et modifiées que par la loi.

Art. 9. Le Président de la République est nommé par un congrès composé : 1° des membres du Sénat ; 2° des membres de la Chambre des représentants ; 3° d'une délégation de trois membres désignés par chacun des conseils généraux de France et d'Algérie dans leur session annuelle du mois d'août.

Ce congrès sera présidé par le président du Sénat.

Art. 10. Lorsqu'il y aura lieu à nommer le Président de la République, le président du Sénat, dans les huit jours, convoquera les sénateurs, les représentants et les conseillers généraux désignés.

Le délai pour la réunion n'excédera pas quinze jours.

Le Président de la République sera nommé à la majorité absolue des suffrages.

Le président du Sénat notifiera la nomination au Président de la République élu et au président de la Chambre des représentants.

ATTRIBUTIONS DES POUVOIRS PUBLICS

Art. 11. L'initiative des lois appartient aux deux Chambres et au Président de la République.

Les deux Chambres concourent également à la confection des lois. Toutefois les lois d'impôt sont soumises d'abord à la Chambre des représentants.

Le Sénat peut être constitué en cour de justice pour juger des poursuites en responsabilité contre le Président et les ministres, et les généraux en chef des armées de terre et de mer.

Art. 12. Chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection ; elle peut seule recevoir leur démission.

Art. 13. Les sénateurs et les représentants ne pourront être recherchés, accusés, ni jugés en aucun temps pour les opinions qu'ils auront émises dans la Chambre à laquelle ils appartiennent.

Ils ne pourront être arrêtés en matière criminelle sauf le cas de flagrant délit, ni poursuivis qu'après que la Chambre dont ils font partie a autorisé la poursuite.

Art. 14. Le Président de la République promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres. Il en surveille et en assure l'exécution.

Il négocie et ratifie les traités. Aucun traité n'est définitif qu'après avoir été approuvé par les deux Chambres.

Il a le droit de faire grâce ; les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi.

Il dispose de la force armée sans pouvoir la commander en personne.

Il préside aux solennités nationales ; les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

Le Président de la République et les ministres pris soit individuellement soit collectivement, sont responsables des actes du Gouvernement.

Art. 15. Lorsque le Président de la République estimera que l'intérêt du pays exige le renouvellement de la Chambre des représentants avant l'expiration normale de ses pouvoirs, il demandera au Sénat l'autorisation de la dissoudre. Cette autorisation ne pourra être donnée qu'en comité secret et à la majorité des voix. Elle devra être donnée dans un délai de huit jours.

Les collèges électoraux devront être convoqués dans les trois jours qui suivront la notification faite au Président de la République du vote affirmatif du Sénat.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Art. 16. Lorsque l'Assemblée nationale aura déterminé par un vote l'époque où elle se séparera, le Président de la République convoquera les collèges électoraux pour l'élection des représentants et ultérieurement pour l'élection des sénateurs, de manière à ce que les deux Chambres puissent se constituer le jour même de la dissolution.

Les pouvoirs du Président de la République dureront jusqu'à la notification du vote du congrès qui aura élu le nouveau Président.

8. Proposition Chambrun « relative aux pouvoirs publics » déposée le 25 juillet 1873¹⁵⁶⁵

I^{er}. – *Forme du Gouvernement parlementaire.*

Art. 1^{er}. Le Gouvernement s'exerce par le concours du Président de la République, des ministres, du Sénat, de la Chambre des députés et du conseil d'État.

Art. 2. La puissance législative s'exerce collectivement par le Président, le Sénat et la Chambre des députés.

II. – *Du Président et des ministres.*

Art. 3. Le Président est responsable devant les Chambres

Art. 4. Le Président est le chef de l'État. Il commande les forces de terre et de mer, négocie les traités, nomme à tous les emplois, fait les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois.

¹⁵⁶⁵ JO du 10 novembre 1873, Annexe n°1952, p.6830.

Art. 5. Aucun traité n'est définitif qu'après avoir été approuvé par les Chambres.

Art. 6. Le Président a le droit de faire grâce. Les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi.

Art. 7. Le Président convoque et proroge le Sénat et la Chambre des députés. Il prononce la clôture des sessions.

Art. 8. Le Président sanctionne et promulgue les lois.

Art. 9. Il nomme et révoque les ministres.
Les ministres délibèrent en conseil sous sa présidence.
Ils sont solidairement responsables.

Art. 10. Les ministres peuvent être membres du Sénat ou de la Chambre des députés.
Ils ont entrée dans l'une et l'autre des Assemblées et doivent être entendus toutes les fois qu'ils le demandent.

III. – *Du Sénat.*

Art. 11. Le Sénat se recrute par lui-même, sur la présentation du pouvoir exécutif.

Art. 12. Les sénateurs sont inamovibles.

Leur nombre n'est pas limité.

Art. 13. Les membres qui composent le bureau du Sénat sont, à l'ouverture de chaque session, nommés parmi ses membres par le Président.

Art. 14. Le Sénat discute et vote les projets de loi.

IV. – *De la Chambre des députés.*

Art. 15. Les députés sont élus par le suffrage universel pour six ans, et de manière à ce que la Chambre soit renouvelée tous les deux ans par tiers.

Art. 16. La Chambre des députés discute et vote les projets de loi.

Art. 17. La Chambre des députés élit, à l'ouverture de chaque session, les membres qui composent son bureau.

Art. 18. Si le Président, sur consentement du Sénat, dissout la Chambre des députés, il doit en convoquer une nouvelle dans un délai de trois mois.

V. – *Du conseil d'État.*

Art. 19. Le conseil d'État est chargé de préparer les projets de loi et les règlements d'administration publique et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière d'administration.

Art. 20. Les conseillers d'État sont nommés par le Président et révocables par lui.

Art. 21. Les ministres ont rang, séance et voix délibérative au conseil d'État.

9. Proposition Eschassériaux déposée le 5 novembre 1873¹⁵⁶⁶

Art. 1^{er}. – Le peuple français est convoqué dans ses comices le dimanche 4 janvier 1874, pour se prononcer sur le Gouvernement définitif de la nation.

Art. 2. – Chaque électeur déposera dans l'urne du scrutin un bulletin de vote portant l'une des énonciations suivantes :

Royauté,
République,
Empire.

Art. 3. – Le vote aura lieu à la commune, conformément aux lois existantes et d'après les listes électorales actuellement en vigueur.

Art. 4. – Les électeurs momentanément absents de leur domicile seront admis à voter dans le lieu actuel de leur résidence, mais seulement sur la production d'un extrait de la liste électorale de leur commune constatant leur inscription.

Art. 5. – Seront rayés des listes électorales les noms des individus décédés depuis le 31 mars ou qui auraient perdu la jouissance de leur droit de vote. À cet effet, un tableau rectificatif sera publié et affiché dans chaque commune, cinq jours avant la réunion des électeurs.

Les citoyens qui justifieront de l'accomplissement par eux des conditions prescrites par la loi pour être électeurs, depuis la clôture des listes électorales, seront admis au vote.

Art. 6. – Le scrutin sera ouvert dans chaque commune, depuis six heures du matin jusqu'à six heures du soir.

Toutefois, les préfets, sur la demande des maires, pourront autoriser l'ouverture des opérations électorales à cinq heures du matin.

L'arrêté préfectoral devra être affiché dans la commune, trois jours avant le scrutin.

Art. 7. – Le vote aura lieu au scrutin secret, au moyen d'un bulletin manuscrit ou imprimé. Tout bulletin qui contiendra des énonciations autres que celles indiquées en l'article 2 sera annulé et ne comptera pas dans la supputation du nombre des suffrages. Néanmoins, il sera annexé au procès-verbal.

Le dépouillement du vote suivra immédiatement la clôture du scrutin.

Art. 8. – Les électeurs de l'armée de terre et de mer voteront dans le lieu de leur garnison ou de leur résidence au moment du vote.

Chacune des sections militaires ou maritimes sera présidée par le chef le plus élevé en grade.

Art. 9. – Le recensement des votes de chaque département sera fait, en séance publique, par la commission de permanence du conseil général.

Art. 10. – Le recensement général des votes aura lieu au sein de l'Assemblée nationale.

Art. 11. – La majorité absolue des votants est nécessaire pour la validité du vote.

Si elle n'est pas obtenue, le scrutin sera ouvert de nouveau le troisième dimanche qui suivra la proclamation du recensement général des votes.

Ce second vote sera valable à la majorité relative.

¹⁵⁶⁶ JO du 6 novembre 1873, p.6719.

Art. 12. – L'Assemblée nationale assurera l'exécution de la décision souveraine prononcée par la nation.

Si cette décision est favorable au rétablissement de la royauté, la couronne de France sera offerte au comte de Chambord qui prendra le nom de Henri V.

La royauté sera héréditaire, conformément aux dispositions de la Charte de 1814.

Si la République est proclamée, l'Assemblée fixera la date la plus prochaine pour l'élection du Président de la République par le suffrage universel.

Si la décision nationale ordonne le rétablissement de l'Empire, le fils de l'Empereur Napoléon III sera appelé au trône comme Empereur des Français et portera le nom de Napoléon IV.

L'Empire sera héréditaire, conformément aux sénatus-consultes qui ont constitués la dynastie impériale.

Art. 13. – Jusqu'à l'installation du chef du nouveau gouvernement, les pouvoirs actuels exerceront leurs fonctions.

Art. 14. – Dans le délai de six mois, une Assemblée constituante sera réunie. Elle aura pour mission d'organiser les pouvoirs publics et de déterminer leurs attributions, en exécution du vote national.

Art. 15. – L'Assemblée actuelle votera une loi électorale en vertu de laquelle le suffrage universel procédera à l'élection d'une Assemblée constituante, et elle prononcera aussitôt sa dissolution.

10. Amendement Jules Simon défendu en commission le 13 novembre 1873¹⁵⁶⁷

Considérant que la forme du gouvernement de la France ne doit pas être indéfiniment livrée aux compétitions, et que la prolongation de l'état provisoire mettrait en péril les plus grands intérêts du pays ;

Considérant que la stabilité d'un gouvernement ne peut être assurée que par l'organisation des pouvoirs qui le composent ;

Décète :

Art. 1^{er}. La France est constituée en République.

Art. 2. La composition, les attributions et la durée du pouvoir législatif, le mode d'élection, les attributions et la durée du pouvoir exécutif sont déterminés par la loi constitutionnelle.

Art. 3. Jusqu'à la promulgation de cette loi, les pouvoirs du Président de la République resteront réglés par les lois des 31 août 1871 et 13 mars 1873.

11. Projet de la commission « Septennat » déposé le 15 novembre 1873¹⁵⁶⁸

Art. 1^{er}. Les pouvoirs du maréchal de Mac Mahon, Président de la République, lui sont continués pour une période de cinq ans au-delà du jour de la réunion de la prochaine législature.

¹⁵⁶⁷ Commission « Septennat ». Amendement n°7 annexé au registre (C 3136).

¹⁵⁶⁸ JO du 24 novembre 1873, Annexe n°2011, p.7150.

Art. 2. Ces pouvoirs s'exerceront dans les conditions actuelles jusqu'au vote des lois constitutionnelles.

Art. 3. La disposition énoncée dans l'article 1^{er} prendra place dans les lois organiques et n'aura le caractère constitutionnel qu'après le vote de ces lois.

Art. 4. Dans les trois jours qui suivront la promulgation de la présente loi, une commission de trente membres sera nommée dans les bureaux pour l'examen des lois constitutionnelles présentées à l'Assemblée nationale les 19 et 20 mai 1873.

12. Proposition Dahirel déposée le 27 mars 1874¹⁵⁶⁹

Art. 1^{er}. Le 1^{er} juin 1874, l'Assemblée nationale se prononcera sur la forme définitive du Gouvernement de la France.

Art. 2. Le vote aura lieu à la tribune, il sera constaté par le dépôt d'une carte nominale, fait par chaque représentant du peuple à l'appel de son nom.

13. Proposition Casimir-Perier déposée le 15 juin 1874¹⁵⁷⁰

La commission des lois constitutionnelles prendra pour base de ses travaux sur l'organisation et la transmission des pouvoirs publics :

1^o L'article 1^{er} du projet de loi déposé le 19 mai 1873, ainsi conçu :

« Le Gouvernement de la République française se compose de deux Chambres et d'un Président, chef du pouvoir exécutif. »

2^o La loi du 20 novembre 1873, par laquelle la Présidence de la République a été confiée à M. le maréchal de Mac Mahon jusqu'au 20 novembre 1880 ;

3^o La consécration du droit de révision partielle ou totale de la Constitution dans les formes et à des époques que déterminera la loi constitutionnelle.

14. Proposition Lambert de Sainte Croix déposée le 15 juin 1874¹⁵⁷¹

L'Assemblée nationale invite la commission des lois constitutionnelles à prendre pour base de ses travaux les dispositions suivantes :

1^o Le maréchal de Mac Mahon exercera le pouvoir exécutif dont il a été investi par la loi du 20 novembre 1873 sous le titre de Président de la République française ;

2^o Le pouvoir législatif est partagé entre deux Assemblées ;

3^o Le Président de la République a le droit de dissoudre la Chambre des députés, d'accord avec la Chambre haute ;

¹⁵⁶⁹ JO du 11 mai 1874, Annexe n°2359, p.3204

¹⁵⁷⁰ JO du 20 juin 1874, Annexe n°2476, p.4189.

¹⁵⁷¹ JO du 23 juin 1874, Annexe n°2477, p.4270.

4° A l'expiration des pouvoirs du Président de la République, les deux Chambres, réunies en congrès national, désigneront le successeur du maréchal de Mac Mahon, ou statueront sur la révision totale ou partielle des lois constitutionnelles dans les formes déterminées par lesdites lois.

15. Proposition La Rochefoucauld Bisaccia déposée le 15 juin 1874¹⁵⁷²

L'Assemblée nationale décrète :

Art. 1^{er}. Le gouvernement de la France est la monarchie ; le trône appartient au chef de la maison de France.

Art. 2. Le maréchal de Mac Mahon prend le titre de lieutenant général du royaume.

Art. 3. Les institutions politiques de la France seront réglées par l'accord du roi et des représentants de la nation.

16. Proposition Wallon déposée le 16 juin 1874¹⁵⁷³

Art. 1^{er}. Le Président de la République est élu à la pluralité des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale.

Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible.

Art. 2. Le titre et les pouvoirs de Président de la République, conférés à M. le maréchal de Mac Mahon par la loi du 20 novembre 1873, lui sont continués sans autre forme d'élection, jusqu'au terme de sept ans à partir de la promulgation de la présente loi, aux conditions ci-après définies.

Art. 3. Les droits et les devoirs du Président de la République sont réglés par les articles 44, 49 à 57 et 60 à 64 de la Constitution de 1848.

Il peut en outre, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat.

En ce cas, les collèges électoraux sont convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois.

Art. 4. En cas de vacance par décès ou par toute autre cause, les deux Chambres réunies procèdent, dans le délai d'un mois, à l'élection d'un nouveau Président.

Dans l'intervalle, le vice-président du conseil est investi du pouvoir exécutif.

Art. 5. Les lois constitutionnelles peuvent être révisées sur la demande soit du Président de la République, soit de l'une des deux Chambres.

Toutefois, pendant la durée des pouvoirs conférés par la loi du 20 novembre 1873 à M. le maréchal de Mac Mahon, cette révision ne peut avoir lieu que sur la proposition du Président de la République.

¹⁵⁷² JO du 24 juin 1874, Annexe n°2478, p.4301

¹⁵⁷³ JO du 23 juin 1874, Annexe n°2479, p.4268.

Art. 6. Quand le Président de la République propose la révision de la Constitution, ou que l'une des Chambres l'a résolue, les deux Chambres se réunissent dans la huitaine en une même Assemblée, sous la présidence du président du Sénat, pour en délibérer.

Si la proposition est rejetée, elle ne peut être reproduite avant le terme d'un an.

Si, ce terme expiré, elle est reproduite et rejetée de nouveau, elle ne peut plus être représentée avant le renouvellement de la Chambre des députés.

Art. 7. Si la proposition est votée par les deux Chambres réunies, les deux Chambres, formées en Assemblée nationale, procèdent à la révision de la Constitution.

Art. 8. Le Président de la République est tenu de promulguer et de faire exécuter les nouvelles lois constitutionnelles dans les délais qui auront été fixés par l'Assemblée nationale.

17. Amendement Pradié défendu devant la commission des Trente le 29 juin 1874¹⁵⁷⁴

1° Le gouvernement de la France se compose d'un chef du pouvoir exécutif et de 2 chambres procédant d'un mode de nomination différent.

2° Est maintenue la disposition de la loi du 20 novembre qui confie pour 7 ans au Maréchal le pouvoir exécutif, sous le titre de Président de la République.

3° Le droit de dissolution de la chambre des députés est conféré à M. le Président de la République.

4° En cas de vacance des pouvoirs du Maréchal, les deux chambres réunies en Congrès, nommerait son successeur, ou procéderait à la révision des Lois constitutionnelles.

18. Projet de la commission des Trente déposé le 15 juillet 1875 (« Ventavonat »)¹⁵⁷⁵

Art. 1^{er} Le maréchal de Mac Mahon, Président de la République, continue d'exercer avec ce titre le pouvoir exécutif dont il est investi par la loi du 20 novembre 1873.

Art. 2. Il n'est responsable que dans le cas de haute trahison.

Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels.

Art. 3. Le pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées : la Chambre des députés et le Sénat.

La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale.

Le Sénat se compose de membres élus et nommés dans les proportions et aux conditions qui seront réglées par une loi spéciale.

Art. 4. Le maréchal Président de la République est investi du droit de dissoudre la Chambre des députés. Il sera procédé en ce cas à l'élection d'une nouvelle Chambre dans le délai de six mois.

¹⁵⁷⁴ 58^e séance (C II 612-614).

¹⁵⁷⁵ JO du 3 août 1874, Annexe n°2549, p.5505.

Art. 5. À l'expiration du terme fixé par la loi du 20 novembre 1873, comme en cas de vacance du pouvoir présidentiel, le conseil des ministres convoque immédiatement les deux Assemblées qui, réunies en congrès, statuent sur les résolutions à prendre.

Pendant la durée des pouvoirs confiés au Maréchal de Mac Mahon, la révision des lois constitutionnelles ne peut être faite que sur sa proposition.

19. Amendement Wallon du 23 juillet 1874¹⁵⁷⁶

La commission des lois constitutionnelle prendra pour base dans ses travaux sur l'organisation et la transmission des pouvoirs publics les dispositions suivantes :

1^o Le pouvoir exécutif est partagé entre deux chambres ; Sénat et Chambre des députés ;

2^o Le pouvoir exécutif confié à un président de la République nommé pour sept ans par les deux Chambres réunies en Assemblée nationale ;

3^o La loi du 20 novembre 1873 qui confère pour sept ans le pouvoir exécutif à M. le maréchal de Mac Mahon, avec le titre de président de la République ;

4^o Le droit pour le président de la République de dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat sur l'avis conforme du sénat ;

5^o La révision des lois constitutionnelles sur la demande soit du Président de la République, soit de l'une des deux Chambres ; avec cette réserve que pendant la durée des pouvoirs conférés à M. le maréchal de Mac Mahon par la loi du 20 novembre, cette révision ne pourra avoir lieu que sur proposition du président de la République.

20. Amendement Naquet du 28 janvier 1875¹⁵⁷⁷

Art. 1^{er}. – Le pouvoir législatif s'exerce par une Assemblée unique composée du nombre de députés qui a été fixé par la Constitution de 1848, défalcation faite de ceux qui appartenaient aux départements cédés à l'Allemagne. Les députés sont élus par le suffrage universel, d'après les prescriptions de la loi électorale politique actuelle. La Chambre est élue pour deux ans, et se renouvelle intégralement à l'expiration de cette période.

Art. 2. – A partir du 20 novembre 1880, le pouvoir exécutif est confié à un président du conseil sans portefeuille, responsable devant la Chambre, élu et révocable par elle, et qui prend le titre de Président de la République.

Les ministres ne sont responsables de leurs actes que vis-à-vis du Président ; ils ne peuvent point faire partie de la Chambre.

Art. 3. – Les modifications à la présente loi constitutionnelle et à la loi électorale ne pourront être faites que par une Assemblée de révision convoquée spécialement à cet effet. Comme la présente loi, elles devront, avant d'être promulguées, être soumises par oui ou par non à la ratification du suffrage universel.

¹⁵⁷⁶ JO du 24 juillet 1874, p.5185.

¹⁵⁷⁷ JO du 29 janvier 1875, p.765-766.

21. Amendement Barthe du 1^{er} février 1875¹⁵⁷⁸

Le maréchal de Mac Mahon, Président de la République, dont les pouvoirs ont été prorogés pour sept ans par la loi du 20 novembre 1873, est investi des attributions suivantes :

L'initiative des lois lui appartient comme aux membres des deux chambres.

Il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées ; il en surveille l'exécution.

Il négocie et notifie les traités. – Aucun traité n'est définitif qu'après avoir été approuvé par les Chambres.

Il a le droit de faire grâce. – Les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi.

Il dispose de la force armée, sans pouvoir la commander en personne.

Il préside aux solennités nationales. Les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

22. Projet de loi « organique sur les rapports des pouvoirs publics » déposé le 18 mai 1875 par Dufaure au nom du gouvernement¹⁵⁷⁹

Art. 1^{er}. Le Sénat et la Chambre des députés se réunissent chaque année le second mardi de janvier, à moins d'une convocation antérieure faite par le Président de la République.

Les deux chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année. La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre.

Art. 2. Le Président de la République prononce la clôture de la session. Il a le droit de convoquer extraordinairement les chambres. Il devra les convoquer si la demande en est faite, dans l'intervalle des sessions, par la moitié plus un des membres composant chaque chambre.

Le Président peut ajourner les chambres. Toutefois, l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session.

Art. 3. Toute assemblée de l'une des deux chambres qui serait tenue hors du temps de la session commune est illicite et nulle de plein droit, sauf le cas prévu par l'article précédent et celui où le Sénat est réuni comme Cour de justice ; et, dans ce dernier cas, il ne peut exercer que des fonctions judiciaires.

Art. 4. Les séances du Sénat et celles de la Chambre des députés sont publiques.

Néanmoins, chaque chambre peut se former en comité secret sur la demande de son président ou de dix membres.

Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet.

Art. 5. Le Président de la République communique avec les chambres par des messages qui sont lus à la tribune par un ministre.

Les ministres ont leur entrée dans les deux chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des commissaires désignés, pour la discussion d'un projet de loi déterminé, par décret du Président de la République.

¹⁵⁷⁸ JO du 2 février 1875, p.879.

¹⁵⁷⁹ JO du 22 mai 1875, Annexe n°3017, p.3619.

Art. 6. Le Président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours les lois dont la promulgation, par un vote exprès de l'une et l'autre chambres, aura été déclarée urgente.

Dans le délai fixé par la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée.

Art. 7. Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent.

Les traités de commerce qui engagent les finances de l'État ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

Art. 8. Chacune des chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de l'élection ; elle peut, seule, recevoir leur démission.

Art. 9. Le bureau de chacune des deux chambres est élu chaque année pour la durée de la session, et pour toute session extraordinaire qui aurait lieu avant la session ordinaire de l'année suivante.

Lorsque les deux chambres se réunissent en Assemblée nationale, leur bureau se compose des présidents, des vice-présidents et secrétaires du Sénat.

Art. 10. Le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés, et ne peut être jugé que par le Sénat.

Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat.

Le Sénat peut être constitué en Cour de justice par un décret du Président de la République, rendu en Conseil des ministres, pour juger toute personne prévenue d'attentat contre la sûreté de l'État.

Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi.

Une loi déterminera le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement.

Art. 11. Aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 12. Aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre chambre est suspendue pendant la session, et pour toute sa durée, si la chambre le requiert.

Annexe VI. Principales propositions, projets ou amendements relatifs à la création et à l'organisation d'une seconde chambre

1. Proposition Cézanne déposée le 8 janvier 1873¹⁵⁸⁰

ORGANISATION DU CORPS LÉGISLATIF

Art. 1^{er}. Le corps législatif se compose de deux Chambres : le Sénat et la Chambre des députés.

Titre I^{er}. – *De la composition du Sénat*

Art. 2. Le Sénat se compose de trois cent six membres savoir :

Cent quatre-vingt membres élus par les quatre-vingt-dix départements de la France et de l'Algérie.
Six membres élus par les colonies.

Trente membres nommés par la magistrature, l'université, l'Institut et certaines chambres de commerce conformément à la loi spéciale qui sera faite.

Trente membres nommés par la Chambre des députés.

Trente membres nommés par le pouvoir exécutif.

Trente membres nommés par le Sénat.

Art. 3. Nul ne peut être élevé à la dignité de sénateur soit par l'élection dans les départements et les colonies, soit par tout autre vote, s'il n'est citoyen français, en possession de ses droits civils et politiques et âgés de quarante ans révolus.

Art. 4. Chacun des quatre-vingt-dix départements de la France et de l'Algérie (l'arrondissement de Belfort étant rattaché au département du Doubs) élit tous les 3 ans un sénateur qui reçoit un mandat de six ans.

Art. 5. Chacune des six colonies suivantes : Martinique, Guadeloupe, Guyane, Sénégal, Réunion, Inde française, élit tous les six ans un sénateur, qui reçoit un mandat de six ans.

Art. 6. L'élection a lieu au scrutin secret et au suffrage universel direct, conformément aux prescriptions de la loi électorale.

Art. 7. Sont éligibles à la dignité de sénateur par les départements et les colonies :

a) Les citoyens qui ont été investis du mandat électif de conseiller général, député ou sénateur.

b) Les évêques.

c) Les fonctionnaires qui ont exercé des fonctions publiques ci-après : ministre, ambassadeur, premier président, procureur général, directeur dans un ministère, recteur, commissaire général de la marine, gouverneur, préfet ou chef d'une administration publique dans un département ou dans les colonies.

d) Les anciens officiers ou fonctionnaires militaires, qui ont obtenu dans l'armée régulière, soit le grade de colonel, soit le grade capitaine de vaisseau, soit un grade équivalent.

¹⁵⁸⁰ JO du 16 janvier 1873, Annexe n°1527, p.309. Si le projet porte en théorie sur « l'organisation des pouvoirs publics », seuls les titres relatifs à la composition du Sénat et aux mesures transitoires sont complétés : le député envisagé en effet que les autres dispositions constitutionnelles soient rédigées dans un cadre institutionnel bicaméral, une fois les sénateurs désignés.

Art. 8. Les sénateurs nommés par le Sénat, la Chambre des députés, le pouvoir exécutif, la magistrature, l'université, l'Institut et les chambres de commerce reçoivent un mandat de six ans. Ils peuvent être renommés ; ils ne peuvent être révoqués.

Titre II. – *De la composition de la Chambre des députés.*

Titre III. – *Des attributions du Sénat.*

Titre IV. – *Des attributions de la Chambre des députés.*

Titre V. – *Des relations des Chambres entre elles et avec le Pouvoir exécutif.*

Titre VI. – *De l'assemblée plénière des deux Chambres.*

Titre VII. – *Mesures transitoires.*

2. Proposition Pradié « sur le mode de nomination d'une seconde Chambre et sur l'organisation et les attributions des pouvoirs publics » déposée le 15 novembre 1873¹⁵⁸¹

CHAPITRE PREMIER. – *Mode de nomination du Sénat*

Art. 1^{er}. Les sénateurs seront nommés par les communes, votant au suffrage universel direct réglementé et organisé, avec la garantie des maires nommés par le pouvoir exécutif, et des conseils municipaux composés ainsi qu'il est expliqué dans nos propositions de loi électorale et municipale n^{os} 1769, 1783, 1818.

Art. 2. Chaque commune comptera pour une voix dans la nomination des sénateurs, quelles que soient son étendue territoriale et sa population.

Les chefs-lieux de département et d'arrondissement, et les villes de plus de dix mille âmes, auront autant de voix qu'il leur sera attribué de sections municipales par la loi communale présentée par le Gouvernement.

Art. 3. Seront proclamés sénateurs les candidats qui auront eu la majorité dans le plus grand nombre de communes et de sections municipales, quel que soit d'ailleurs le nombre total de voix qu'ils auront obtenues dans l'ensemble de ces communes et sections.

Art. 4. Chaque département nommera autant de sénateurs qu'il a de fois 150,000 habitants : toute fraction excédante de plus de 75,000 habitants aura droit à un sénateur de plus. Mais dans aucun cas le nombre de sénateur ne pourra excéder cinq par département.

(Cela donne environ 270 sénateurs départementaux.)

Art. 5. En outre des sénateurs nommés par les départements, il sera nommé soixante-dix sénateurs par les groupes d'intérêts nationaux et les grands corps de l'État.

Art. 6. Ces soixante-dix sénateurs seront nommés de la manière suivante :

1^o Dix sénateurs, chargés de représenter les intérêts de la science, des lettres et des arts, seront nommés par l'Institut, le Collège de France et les facultés ;

¹⁵⁸¹ JO du 28 novembre 1873, Annexe n^o2010, p.7264-7265.

2° Dix sénateurs, chargés de représenter la justice, seront nommés par la cour de cassation et les cours d'appel ;

3° Dix sénateurs, chargés de représenter l'armée, seront nommés par le chef de l'État en conseil des ministres ;

4° Dix sénateurs, chargés de représenter les intérêts financiers, seront nommés par la cour des comptes, la chambre syndicale des agents de change, et les conseils d'administration ou de surveillance des grandes compagnies financières ayant un capital-actions d'au moins 50 millions au cinquième réalisés ;

5° Quinze sénateurs, chargés de représenter les intérêts du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, seront nommés par les membres du conseil supérieur du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, les membres des chambres de commerce, des chambres consultatives des arts et métiers et d'agriculture, et par les directeurs et les membres des conseils d'administration ou de surveillance des compagnies de chemin de fer, et des sociétés commerciales et industrielles représentant un capital-actions de 20 millions à la moitié réalisés ;

6° Cinq sénateurs, chargés de représenter les intérêts des ouvriers, seront nommés par les conseils des prudhommes ;

7° Dix sénateurs, chargés de représenter les intérêts de la religion, seront nommés, savoir, sept par l'épiscopat, et trois par les consistoires des différents cultes.

Art. 7. Le mode de procéder à l'élection des sénateurs énumérés à l'article précédent sera le même que le mode en usage pour l'élection des membres du conseil supérieur de l'instruction publique. Il sera fait à cet égard un règlement d'administration par le conseil d'État.

Art. 8. En outre des dix sénateurs qu'il nomme pour représenter l'armée, le chef de l'État nommera, en conseil des ministres, parmi les notabilités de la politique, les diverses illustrations et les hautes positions sociales, un nombre de sénateurs suffisant pour que le Sénat soit aussi nombreux que la Chambre des députés.

(Il nommera ainsi environ 30 à 40 sénateurs, ce qui, avec les 270 nommés par les départements et les 70 nommés pour représenter les différents groupes et corps, donnera 370 sénateurs, nombre égal à celui des députés.)

CHAPITRE II. – *De la réunion des deux chambres en Assemblée nationale et des attributions des pouvoirs publics.*

Art. 9. Les deux Chambres se réunissent en Assemblée nationale ou en parlement :

1° Le premier jour de l'inauguration de chaque session législative, en présence du chef de l'État pour entendre son message ;

2° Quand il s'agira de voter sur l'organisation des pouvoirs, sur les lois constitutionnelles ou les modifications à ces lois constitutionnelles, sur une déclaration de guerre et dans certains cas exceptionnels qui seront déterminés par la commission ;

3° Toutes les fois, enfin, que le chef de l'État ou l'une des deux Chambres, voulant prévenir ou terminer un conflit, croiront utile de faire voter ensemble des deux Assemblées, sous la présidence du chef de l'État ou celle de son délégué.

Art. 10. Indépendamment du droit d'inviter par un message les deux Chambres à se réunir en assemblée nationale, le chef de l'État aura le droit de dissoudre la Chambre des députés, à la charge par lui de faire procéder à de nouvelles élections dans les six mois.

Art. transitoire. Les articles de nos autres propositions, qui ne sont pas contraires aux articles ci-dessus, sont maintenus. Nous retirons les dispositions qui n'ont pas rapport à notre présente proposition.

3. Projet « touchant la création et les attributions d'une seconde Chambre et les relations à établir entre les pouvoirs publics » déposé par le duc de Broglie au nom du gouvernement le 15 mai 1874¹⁵⁸²

Art. 1^{er}. Le pouvoir exécutif conféré pour sept ans à M. le maréchal de Mac Mahon par la loi du 20 novembre 1873 continue à être exercé dans les conditions et avec les attributions actuelles, sauf les modifications et additions contenues dans la présente loi.

Art. 2. Après la séparation de l'Assemblée actuelle, le pouvoir législatif sera exercé par deux Assemblées dans les conditions suivantes :

Art. 3. L'une de ces Assemblées porte le nom de grand conseil ; l'autre, celui de Chambre des représentants.

Le grand conseil est composé :

1° De membres élus par les départements ;

2° De membres de droit ;

3° De membres nommés par décret du Président de la République rendu en conseil des ministres.

Art. 5. Nul ne peut être membre du grand conseil s'il n'est Français, âgé de trente-cinq ans et jouissant de ses droits civils et politiques.

Art. 6. Les membres élus par les départements sont choisis par un collège électoral composé :

1° Des représentants et anciens représentants du département ;

2° Des conseillers généraux du département ;

3° Des conseillers d'arrondissement du département ;

4° Des présidents, vice-présidents, conseillers de cours d'appel, des présidents, vice-présidents et juges titulaires des tribunaux de première instance siégeant dans le département ;

5° Des archevêques, évêques, membres du chapitre diocésain et curés inamovibles du département ;

6° Des présidents de consistoires protestants et israélite du département ;

7° Des membres des tribunaux et chambres de commerce du département ;

8° Des bâtonniers et anciens bâtonniers de l'ordre des avocats, des présidents des chambres de notaires et d'avoués du département ;

9° Des doyens et professeurs des facultés siégeant dans le département ;

10° Des officiers généraux du cadre de réserve, des officiers généraux et supérieurs en retraite des armées de terre et de mer et, dans les mêmes conditions, des fonctionnaires des départements de la marine et de la guerre qui leurs sont assimilés par décret ;

11° Des président et vice-présidents de chambres, conseillers et juges honoraires domiciliés dans le département ;

12° Des fonctionnaires de l'ordre administratif et judiciaire en activité ou en retraite après 20 ans de services dans la même administration dont la liste est dressée dans le tableau A ci-annexé ;

¹⁵⁸² JO du 1^{er} juin 1874, Annexe n°2369, p.3652-3653.

13° Des grand-croix, grands-officiers, commandeurs et officiers de la légion d'honneur domiciliés dans le département ;

14° Des contribuables du département les plus imposés à la contribution foncière en nombre égal aux deux sixièmes du collège entier, et des plus imposés à la contribution des patentes en nombre égal au sixième du collège entier.

Art. 7. Font partie en outre du collège électoral du département de la Seine, les membres du conseil d'État, de la cour de cassation et de la cour des comptes, les membres de l'Institut, de l'Académie de médecine, du Collège de France, les professeurs du Jardin des Plantes et de la Bibliothèque nationale.

Art. 8. Chaque département nomme un membre du grand conseil quand la population est au-dessous de 300 000 âmes ;

Deux quand la population est de 3 à 600 000 âmes ;

Trois quand la population est de six cent mille âmes et au-dessus.

L'élection a lieu au chef-lieu de département et par scrutin de liste.

Art. 9. La liste des électeurs ci-dessus désignés est dressée par une commission du conseil général du département. Elle est affichée et publiée dans toutes les communes du département, et toute personne pourra réclamer, soit la radiation d'un nom inscrit, soit l'inscription d'un nom omis, pendant un délai d'un mois.

Les réclamations peuvent être portées en premier ressort devant le tribunal de première instance du département, en appel devant la cour d'appel du ressort.

Art. 10. Si un électeur porté dans l'une des douze premières catégories ci-dessus désignées figure en même temps parmi les contribuables les plus imposés, soit à la contribution foncière, soit à la contribution des patentes, son nom sera rayé de cette dernière classe, et remplacé par le contribuable de la même classe le plus imposé après ceux qui auraient été primitivement inscrits.

Art. 11. Si un électeur se trouve porté sur la liste électorale de deux ou plusieurs départements, il devra faire connaître le département où il préfère voter et ne sera admis à voter que dans celui qu'il aura désigné.

Art. 12. Les membres faisant de droit partie du grand conseil, sont :

1° Les cardinaux ;

2° Les maréchaux et amiraux ;

3° Les premiers présidents de la cour de cassation et de la cour des comptes.

Art. 13. Les membres nommés par le pouvoir exécutif peuvent être au nombre de cent cinquante et doivent être choisis dans les catégories suivantes, sauf l'exception indiquée à l'article ci-après :

1° Les membres de la Chambre des représentants ;

2° Les anciens membres des Assemblées législatives ;

3° Les ministres et anciens ministres ;

4° Les membres du conseil d'État, de la cour des comptes et de la cour de cassation, et les procureurs généraux près les mêmes cours ;

5° Les premiers présidents des cours d'appel et les procureurs généraux près ces cours ;

6° Les présidents et anciens présidents des conseil généraux ;

7° Les membres de l'Institut ;

8° Les membres nommés des conseils supérieurs du commerce, de l'agriculture et de l'industrie ;

9° Les archevêques et évêques ;

10° Les présidents des deux consistoires de la confession d'Augsbourg qui comptent le plus grand nombre d'électeurs, et les deux consistoires de la religion réformée qui comptent le plus grand nombre d'électeurs ;

11° Le président et le grand rabbin du consistoire central des israélites de France ;

12° Les ambassadeurs et ministres plénipotentiaires en activité ou en retraite ;

13° Les généraux de division, les vice-amiraux en activité de service et dans le cadre de réserve, les gouverneurs de l'Algérie et des colonies ;

14° Les préfets en activité de service ;

15° Les maires des villes de 50 000 âmes ;

16° Les fonctionnaires qui ont rempli pendant dix ans les fonctions de directeurs ou de secrétaires généraux dans les administrations centrales des ministères ;

17° Les inspecteurs généraux des ponts et chaussées et des mines ;

18° Les gouverneur et régents de la Banque de France.

Art. 14. Dix membres peuvent être choisis, en dehors de cette catégorie, par le Président de la République, parmi les citoyens qui ont rendu des services éminents à l'État.

Art. 15. Les membres élus du grand conseil par les départements ne sont pas soumis à réélection avant sept ans. Les membres nommés par le Président sont inamovibles, sous réserve, pour les uns et les autres, des droits conférés au congrès, conformément à l'article 23 ci-dessous.

Art. 16. Les membres du grand conseil ne recevront ni traitement ni indemnité.

Art. 17. La Chambre des représentants est élue dans des conditions déterminées par une loi spéciale.

Art. 18. Le grand conseil et la Chambre des représentants ont l'initiative et la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent être présentées en premier lieu à la Chambre des représentants. Quand une loi a été adoptée par les deux Chambres, le Président a le droit de réclamer une 2^e délibération dans les conditions indiquées par l'article 2, paragraphe 2 de la loi du 13 mars 1873.

Il ouvre et ferme les sessions des Chambres.

Art. 19. Le grand conseil ratifie les traités négociés et conclus par le Président de la République.

Art. 20. Le grand conseil peut être constitué en cour de justice pour juger soit le Président de la République, soit le ministre. Les ministres sont responsables individuellement de leurs actes personnels, solidairement de la politique générale du Gouvernement. La responsabilité du Président n'est engagée que dans les cas de haute trahison, tentative d'usurpation et de concussion. Dans ces divers cas seulement il pourrait être déclaré déchu des droits que lui a conférés la loi du 20 novembre 1873. Cette déclaration devra être faite par les deux Chambres réunies en congrès dans la forme prescrite par l'article 23 ci-dessous.

Art. 21. Dans le cas où le Président jugerait qu'il y a lieu de dissoudre la Chambre des représentants avant l'expiration légale de son mandat, cette dissolution pourra être prononcée par décret rendu après l'avis du grand conseil délibérant en séance secrète. Les électeurs devront être convoqués pour l'élection d'une nouvelle Chambre dans un délai de six mois. Dans l'intervalle, le Président gouverne avec le grand conseil. Il devra rendre compte de ses actes aux deux Chambres, dès l'ouverture de la Chambre des représentants.

Art. 22. Il sera procédé à l'élection du grand conseil trois mois avant l'époque que l'Assemblée actuelle aura fixé pour sa séparation. Le grand conseil entrera en fonction le jour même de la séparation de l'Assemblée, nommera son président et constituera son bureau.

Art. 23. À l'expiration du terme fixé par la loi du 20 novembre 1873, comme en cas de vacance du pouvoir avant ce terme, le président du grand conseil exercera de plein droit, à titre provisoire, le pouvoir exécutif, jusqu'à ce que les deux Assemblées réunies en congrès aient statué sur les résolutions à prendre par suite de la vacance.

4. Proposition Margaine « concernant la nomination des membres de la seconde chambre » déposée le 15 juillet 1874¹⁵⁸³

Art. unique. Dans le cas de la constitution d'une seconde Chambre, quels que soient son titre et ses attributions, les membres de cette seconde Chambre dont la nomination appartiendra au pouvoir exécutif ne pourront être pris parmi les membres de l'Assemblée nationale, si ce n'est un an après la date de la dissolution de l'Assemblée ou de la démission du député.

5. Premier projet « sur l'organisation et les attributions du Sénat » de la commission des Trente déposé le 3 août 1874¹⁵⁸⁴

Art. 1^{er}. Le Sénat est composé :

- 1° De sénateurs de droit ;
- 2° De sénateurs nommés par décret du Président de la République ;
- 3° De sénateurs élus par les départements et les colonies

Le Sénat ne peut comprendre plus de trois cents membres.

Art. 2. Nul ne peut être sénateur, s'il n'est Français, âgé de quarante ans au moins, et s'il ne jouit de ses droits civils et politiques.

Art. 3. Les sénateurs de droit sont :

- 1° Les maréchaux, amiraux et cardinaux ;
- 2° Les présidents titulaires ou honoraires de la cour de cassation et de la cour des comptes ;
- 3° Cinq membres de l'Institut désignés par l'Institut en assemblée générale.

Art. 4. Les sénateurs nommés par le Président de la République pourront, déduction faite des membres de droit, être au nombre de 150. Ils doivent être choisis dans les catégories suivantes :

- 1° Les membres de l'Assemblée nationale et les anciens membres des Assemblées législatives, les ministres et anciens ministres ;
- 2° Les conseillers d'État, les conseillers à la cour de cassation et à la cour des comptes, et les procureurs généraux près les mêmes cours, les premiers présidents de cour d'appel ;
- 3° Les présidents et anciens présidents des conseils généraux ;
- 4° Les membres de l'Institut ;
- 5° Les membres nommés des conseils supérieurs du commerce, de l'agriculture et de l'industrie ;
- 6° Les archevêques et les évêques, les présidents des deux consistoires de la confession de Augsbourg et des deux consistoires de la religion réformée qui comptent le plus grand nombre d'électeurs ; le président et le grand rabbin du Consistoire central des israélites de France ;
- 7° Les généraux de division, vice-amiraux, intendants généraux en activité de service ou en retraite ;

¹⁵⁸³ JO du 7 août, Annexe n°2547, p.5656.

¹⁵⁸⁴ JO du 25 décembre 1874, Annexe n°2680, p.8586.

- 8° Les ambassadeurs et ministres plénipotentiaires, les gouverneurs des colonies, les préfets, en activité de service ou en retraite ;
- 9° Les directeurs ou secrétaires généraux de ministère ayant dix ans de service ; les inspecteurs généraux des ponts et chaussées, des mines, du génie maritime ;
- 10° Le gouverneur et les régents de la Banque de France ;
- 11° Les maires des villes de 50,000 habitants et au-dessus ;
- 12° Les propriétaires, les chefs de manufactures et de maisons de commerce ou de banque payant 5,000 francs de contributions directes, soit à raison de leurs propriétés foncières depuis trois ans, soit à raison de leur patente depuis cinq ans.

Art. 5. Les sénateurs des départements sont élus par un collège électoral composé :

- 1° Des membres du Sénat et de ceux qui peuvent être nommés sénateurs par le Président de la République d'après l'article 4 de la présente loi ;
- 2° Des conseillers généraux et anciens conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement et anciens conseillers d'arrondissement.
- 3° Des conseillers et juges titulaires ou honoraires composant les cours d'appel et les tribunaux de première instance siégeant dans le département ;
- 4° Des vicaires généraux titulaires, des membres du chapitre et curés inamovibles, des présidents des consistoires protestants et de conseil presbytéraux composés de plusieurs pasteurs, des présidents des consistoires israélites du département ;
- 5° Des officiers généraux du cadre de réserve ou officiers en retraite appartenant aux armées de terre ou de mer ;
- 6° Des membres du conseil supérieur de l'instruction publique, des inspecteurs généraux de l'instruction publique, des recteurs et inspecteurs d'académie, des doyens et professeurs des facultés domiciliés dans le département, des directeurs des écoles préparatoires de médecine du département ;
- 7° Des membres des tribunaux et chambres de commerce, des chambres d'agriculture ; des présidents des chambres consultatives des arts et manufactures et des conseils de prud'hommes du département ;
- 8° Des bâtonniers et anciens bâtonniers de l'ordre des avocats, des présidents de chambres de notaires et d'avoués du département ;
- 9° Des membres des commissions administratives des hospices et des bureaux de bienfaisance, dans les villes chefs-lieux de département ou d'arrondissement ;
- 10° Des fonctionnaires de l'ordre administratif et judiciaire soit en activité, soit en retraite après dix ans de services, domiciliés dans le département, et dont les fonctions seront reconnues comme correspondant aux grades d'officiers supérieurs dans l'armée, d'après la nomenclature qui en sera faite par un règlement d'administration publique, dans le mois qui suivra la promulgation de la présente loi ;
- 11° Des membres de la Légion d'honneur domiciliés dans le département ;
- 12° Des contribuables du département les plus imposés à la contribution foncière en nombre égal aux deux sixièmes du collège entier, et les plus imposés à la contribution des patentes, en nombre égal au sixième du collège entier.

Art. 6. Font partie en outre du collège électoral du département de la Seine ou du collège électoral du département dans lequel ils sont domiciliés :

- 1° Les membres et anciens membres du conseil d'État, de la cour de cassation, de la cour des comptes ;

2° Les membres de l'académie de médecine, les administrateurs et professeurs au Collège de France, du muséum d'histoire naturelle, de l'école des chartes, de l'école des beaux-arts, les directeurs et conservateurs de la Bibliothèque nationale ;

3° Les gouverneurs et administrateur du Crédit foncier de France, les administrateurs des caisses d'amortissement et des dépôts et consignations.

Art. 7. La liste des électeurs désignés dans les articles 5 et 6 est dressé par le préfet assisté de la commission départementale et assisté, pour le département de la Seine, de sept délégués du conseil général. Elle est publiée dans chaque commune.

Les réclamations doivent être portées, dans un délai d'un mois, devant la cour d'appel du ressort. Elles sont jugées sommairement et sans frais.

Art. 8. Les sénateurs des colonies sont élus par un collège électoral qui comprend :

1° Les électeurs domiciliés dans les colonies et compris dans les articles 5 et 6, à l'exception des électeurs désignés dans le paragraphe 12 de l'article 5 ;

2° Les délégués et anciens délégués au conseil consultatif des colonies ;

3° Les doyens et curés des chefs-lieux d'arrondissement et de canton ;

4° Les juges de paix siégeant dans le ressort ;

5° Les propriétaires de la colonie produisant la plus grande quantité de denrées coloniales soumises au droit de sortie en remplacement de l'impôt foncier, en nombre égal au quatre douzièmes du collège ; les plus imposés à la contribution des propriétés bâties, en nombre égal à un douzième du collège, et les plus imposés à la contribution des patentes, dans la même proportion du douzième. La liste des électeurs des colonies est dressée par le gouverneur de la colonie assisté du directeur de l'intérieur et de quatre délégués du conseil général, sans préjudice des autres dispositions contenues dans l'article 8.

Art. 9. Les sénateurs des départements et des colonies sont élus dans les conditions suivantes :

Chaque département de France et d'Algérie, en y comprenant le territoire de Belfort, nomme un membre du Sénat, quand la population est au-dessous de quatre cent mille habitants ;

Deux quand la population est de quatre à cinq cent mille habitants ;

Trois quand la population est de cinq cent à sept cent mille habitants ;

Quatre quand la population est au-dessus de sept cent mille habitants.

Les colonies de la Réunion, de la Martinique et de la Guadeloupe nomment chacune un sénateur.

L'élection des sénateurs est faite au chef-lieu de canton, et, quand il y a lieu, au scrutin de liste.

Art. 10. Les sénateurs élus par les départements sont élus pour neuf ans et renouvelables par tiers, tous les trois ans. À chaque renouvellement par tiers, il est pourvu à toutes les vacances survenues. Les sénateurs nommés par le Président de la République sont inamovibles.

Toutefois, les pouvoirs des uns et des autres ne leur sont conférés que sous réserve des droits qui seront attribués par les lois constitutionnelles aux deux Chambres réunies en congrès.

Art. 11. Les membres du sénat ne reçoivent ni traitement ni indemnité.

Art. 12. Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative de la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent être présentées en premier lieu à la Chambre des députés.

Art. 13. Le Sénat peut être constitué en cour de justice, pour juger soit le Président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'État.

Art. 14. Il sera procédé à l'élection du Sénat un mois avant l'époque fixée par l'Assemblée nationale pour sa séparation. Il sera pourvu également par le Président de la République aux nominations des

membres du Sénat qui lui sont attribuées, au moins jusqu'à concurrence de cent sénateurs avant que l'Assemblée nationale se sépare. Le Sénat entrera en fonction et se constituera le jour même où l'Assemblée nationale se séparera.

6. Contre-projet de Douhet du 11 février 1875¹⁵⁸⁵

Art. 1^{er}. – Il y a en France, pour gouverner et faire les lois, de concert avec le Président de la République, *trois* Assemblées différentes avec des attributions distinctes :

1° Un Sénat ne constituant plus à lui seul une Assemblée législative, mais un corps politique dirigeant avec une autorité légitime et puissante, ainsi qu'il va être expliqué ;

2° Deux Assemblées ou Chambres électives, exclusivement chargée de faire ou de modifier les lois, et se contrôlant l'une par l'autre.

Art. 2. – Le Sénat est composé de sénateurs de droit pour les deux tiers de ses membres, d'après un tableau qui sera ultérieurement présenté, et, pour le dernier tiers, de sénateurs nommés par le pouvoir exécutif pour une durée de sept ans, mais pouvant être renommés s'il y a lieu.

Le nombre des sénateurs est illimité ; la part réservée aux nominations du pouvoir exécutif sera variable et toujours proportionnelle au nombre des sénateurs de droit.

Art. 3. – Le Sénat jouit auprès du chef de l'État des prérogatives attribuées aux membres des conseils privés ou auliques des grands États de l'Europe. Les questions diplomatiques et internationales, celles intéressant la direction de la politique tant intérieure qu'extérieure ainsi que les modifications à apporter à la constitution sont surtout de son domaine. Il peut déléguer à un certain nombre de ses membres le droit de siéger en cour de justice en cas de crime de haute trahison ; il connaît en outre tous les cas de conflit qui peuvent s'élever entre le pouvoir exécutif et les assemblées législatives, et peut les arbitrer sans appel.

Il n'a pas de voix délibérative dans la discussion des lois ; mais le Président de la République, s'il le juge à propos, peut déléguer un certain nombre de ses membres, avec voix consultative, dans les discussions des deux Chambres. Les sénateurs délégués ont, dans ce cas, le droit, en suivant l'ordre de la discussion, de faire entendre, s'il y a lieu, leur opinion à la tribune.

Art. 4. – Le Sénat est constitué par un bureau siégeant à Paris et composé de son président, vice-président, secrétaires et questeurs.

Il ne se réunit que sur convocation du Président de la République qui seul a également le droit de clôturer ses sessions.

Deux cent sénateurs présents suffisent pour rendre une séance valable ; seulement le procès-verbal reste ouvert, et les sénateurs absents ou empêchés peuvent toujours voter par procurations ou lettres closes, adressées au président du Sénat, signée de leur nom et dûment certifiées et enregistrées.

¹⁵⁸⁵ JO du 12 février 1875, p.1147-1148.

7. Projet adopté par article les 11 et 12 février 1875 mais dont le passage en troisième lecture est repoussé¹⁵⁸⁶

Art. 1^{er}. Le Sénat est électif. Il est nommé par les mêmes électeurs que la Chambre des députés. Chaque département élira trois membres du Sénat au scrutin de liste, et dans les conditions d'éligibilités ci-après déterminées.

Art. 2. Nul ne peut être sénateur, s'il n'est Français, âgé de quarante ans au moins, et s'il ne jouit de ses droits civils, politiques et de famille.

Art. 3. Ne peuvent être élus aux fonctions de sénateur que :

- 1° Les membres de la Chambre des représentants ;
- 2° Les anciens membres des Assemblées constituantes et législatives ;
- 3° Les membres des conseils généraux ;
- 4° Les ministres et anciens ministres, les ambassadeurs et les ministres plénipotentiaires ;
- 5° Les conseillers d'État, les conseillers à la cour de cassation et les conseillers maîtres à la cour des comptes ;
- 6° Les membres de l'Institut ;
- 7° Les membres de l'académie de médecine ;
- 8° Les membres nommés du conseil supérieur du commerce, de l'agriculture et de l'industrie ;
- 9° Les archevêques et évêques ;
- 10° Les présidents des consistoires de la confession d'Augsbourg et de la religion réformée ;
- 11° Le président et le grand rabbin du consistoire central des israélites de France ;
- 12° Les maréchaux et les amiraux, les officiers généraux et les hauts fonctionnaires des armées de terre et de mer en activité de service, dans le cadre de la réserve ou en retraite, les gouverneurs de l'Algérie et des trois grandes colonies ;
- 13° Les maires des villes de 30,000 âmes et au-dessus, après deux élections au moins comme membres d'un conseil municipal ;
- 14° Les inspecteurs généraux des universités, des ponts et chaussées, des mines et du génie maritime ;
- 15° Les gouverneurs, sous-gouverneurs et régents de la Banque de France ;
- 16° Les présidents des chambres de commerce.

Art. 4. Le territoire de Belfort, les départements de l'Algérie, les colonies de la Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique nomment chacun un sénateur.

Art. 5. Les sénateurs élus par les départements sont élus pour neuf ans et renouvelables par tiers, tous les trois ans. À chaque renouvellement par tiers, il est pourvu à toutes les vacances survenues.

Art. 6. Les membres du Sénat ne reçoivent ni traitement ni indemnité.

Art. 7. Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative de la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent être présentées en premier lieu à la Chambre des députés.

Art. 8. Le Sénat peut être constitué en cour de justice, pour juger soit le Président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'État.

¹⁵⁸⁶ JO du 12 février 1875, p.1149-1151 et du 13 février 1875, p.1172-1178.

Art. 9. Il sera procédé à l'élection du Sénat un mois avant l'époque fixée par l'Assemblée nationale pour sa séparation. Le Sénat entrera en fonction et se constituera le jour même où l'Assemblée nationale se séparera.

8. Proposition Vautrain déposée le 12 février 1875¹⁵⁸⁷

1° Le Sénat est électif.

Les électeurs de chaque commune, inscrits sur les listes électorales politiques, sont appelés tous les deux ans, au mois d'avril, à nommer, parmi les électeurs inscrits sur les liste de la commune, les citoyens chargés d'élire les sénateurs dans leur département.

Ils votent à la commune et nomment un électeur, quel que soit le nombre des inscrits sur la liste électorale, jusqu'au chiffre de cent inscrits. Au-delà de cent, ils nomment un électeur spécial par cent autres électeurs inscrits.

Si la commune comprend plus de 800 électeurs, elle est divisée, par délibération du conseil général du département, en sections de 400 électeurs au moins et de 800 au plus.

L'élection est faite au scrutin à la majorité absolue.

Les électeurs désignés pour la nomination des sénateurs votent au chef-lieu de canton, au scrutin.

Le candidat est élu à la majorité absolue.

Chaque département élit trois membres du Sénat au scrutin de liste.

2° Nul ne peut être élu sénateur s'il n'est âgé d'au moins quarante ans, s'il ne jouit pas de ses droits civils, politiques et de famille.

3° Les sénateurs sont élus pour neuf ans et renouvelables par tiers tous les trois ans. À chaque renouvellement par tiers, il est pourvu à toutes les vacances survenues.

4° Le Sénat peut être constitué en cours de justice pour juger, soit le Président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'État.

5° Il sera procédé à l'élection du Sénat un mois avant l'époque fixée par l'Assemblée nationale pour sa séparation. Le Sénat entrera en fonctions et se constituera le jour même où l'Assemblée nationale se séparera.

9. Proposition Waddington déposée le 12 février 1875¹⁵⁸⁸

Art. 1^{er}. – Le Sénat se compose :

1° De membres élus dans chaque département de la France et de l'Algérie par un corps électoral formé des membres du conseil général et des conseils d'arrondissement ;

2° De membres élus par les colonies ;

3° De membres élus par l'Assemblée nationale ;

4° De membres élus par l'Institut.

Art. 2. – Il est attribué :

1° Un sénateur dans les départements dont la population ne dépasse pas deux cent mille âmes [5], au territoire de Belfort et à chaque département de l'Algérie ;

¹⁵⁸⁷ JO du 16 février 1875, Annexe n°2882, p.1255.

¹⁵⁸⁸ JO du 28 février 1875, Annexe n°2891, p.1530.

2° Deux sénateurs aux départements dont la population est entre deux cent et cinq cent mille âmes ;
3° Trois sénateurs aux départements dont la population est entre cinq cent mille et un million d'âmes ;

4° Quatre sénateurs au département du Nord ;

5° Six sénateurs au département de la Seine.

Art. 3. – Il est attribué un sénateur à chacune des trois grandes colonies de la Réunion, de la Martinique et de la Guadeloupe.

Art. 4. – L'Assemblée nationale nommera quarante-cinq sénateurs.

Art. 5. – L'Institut, réuni en assemblée générale, nommera quinze sénateurs.

Art. 6. – Les sénateurs sont nommés pour neuf ans et renouvelables par tiers tous les trois ans.

10. Proposition Clapier déposée le 15 février 1875¹⁵⁸⁹

Art. 1^{er}. – Le Sénat est composé de 260 membres nommés, savoir : 86 par M. le Président de la République, en conseil des ministres ; 172 sont élus par le suffrage universel à raison de 2 par département ; 1 pour le territoire de Belfort et 1 pour l'Algérie.

Art. 2. – Les sénateurs devront être âgés de quarante ans révolus et payer 2000 fr. de contributions directes.

Art. 3. – Les sénateurs nommés par le Président de la République sont inamovibles. Ceux nommés par le suffrage universel se renouvelleront par cinquième, le premier cinquième désigné par la voie du sort devant être renouvelé après la cinquième année de son entrée en fonction, et ainsi successivement.

Art. 4. – Les décès qui arriveront dans l'intervalle ne donneront lieu ni à une élection, ni à une nomination nouvelle. Il sera pourvu au remplacement des sénateurs décédés, lors et en sus du remplacement du plus prochain cinquième.

11. Deuxième projet de la commission des Trente déposé le 22 février 1875¹⁵⁹⁰

Art. 1^{er}. Le Sénat se compose de 300 membres : 200 membres élus par les départements et les colonies, et 100 membres nommés par décret du Président de la République.

Art. 2. Nul ne peut être sénateur, s'il n'est Français, âgé de quarante ans au moins, et s'il ne jouit de ses droits civils et politiques.

Art. 3. Les 200 sénateurs des départements et des colonies sont répartis ainsi qu'il suit entre les départements et les colonies :

4 sénateurs pour les deux départements de la Seine et du Nord ;

¹⁵⁸⁹ JO du 18 février 1875, Annexe n°2894, p.1291.

¹⁵⁹⁰ JO du 1^{er} mars 1875, Annexe n°2899, p.1549.

3 sénateurs pour les départements de la Seine-Inférieure, du Pas-de-Calais, de la Gironde, du Rhône, du Finistère, des Côtes-du-Nord, de la Loire-Inférieure, de Saône-et-Loire, d'Ille-et-Vilaine, de Seine-et-Oise, de l'Isère, du Puy-de-Dôme, de la Somme, des Bouches-du-Rhône, de l'Aisne, de la Loire ;

2 sénateurs pour chacun des autres départements.

1 sénateur pour le territoire de Belfort, pour chacun des trois départements de l'Algérie, pour chacune des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et de l'Inde française.

Art. 4. Les sénateurs des départements et des colonies sont élus :

1° Par les députés du département ou de la colonie ;

2° Par les conseillers généraux ;

3° Par les conseillers d'arrondissement ;

4° Par le délégué de chaque commune désigné pour chaque élection parmi les électeurs ou les contribuables de la commune, par le conseil municipal assisté en nombre égal des plus imposés.

Dans l'Inde française, les membres du conseil colonial ou des conseils locaux sont substitués aux conseils généraux, aux conseillers d'arrondissement et aux délégués des conseil municipaux.

L'élection est faite à la majorité absolue et, quand il y a lieu, au scrutin de liste.

Les électeurs se réunissent au chef-lieu de l'arrondissement et dans les colonies au chef-lieu de la colonie.

Art. 5. Les sénateurs des départements et des colonies sont élus pour neuf ans et renouvelables par tiers tous les trois ans.

Au début de la première session, les départements seront divisés en trois séries contenant chacune un égal nombre de sénateurs. Il sera procédé, par la voie du tirage au sort, à la désignation des séries qui devront être renouvelées à chaque période triennale.

Il n'est pourvu aux vacances survenues dans les séries qui ne doivent pas être renouvelées qu'à chaque renouvellement par tiers. Toutefois, s'il se produit deux vacances dans un même département, il doit y être pourvu dans le délai de deux mois, à moins que les vacances ne surviennent dans l'année qui précède le renouvellement triennal.

Art. 6. Les sénateurs nommés par le Président de la République sont choisis sur une liste de présentation dressée par le Sénat et contenant trois fois autant de noms qu'il y a de sièges vacants. Ils sont nommés à vie.

Il est pourvu dans les deux mois aux vacances survenues.

Toutefois, pour la première formation du Sénat, le Président de la République pourra nommer 100 sénateurs sans attendre la présentation par le Sénat.

Art. 7. Les membres du Sénat ne reçoivent ni traitement, ni indemnité.

Art. 8. Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative de la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent être présentées en premier lieu à la Chambre des députés.

Art. 9. Le Sénat peut être constitué en cour de justice, pour juger soit le Président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'État.

Art. 10. Il sera procédé à l'élection du Sénat un mois avant l'époque fixée par l'Assemblée nationale pour sa séparation.

Il sera pourvu également par le Président de la République aux nominations des membres du Sénat qui lui sont attribuées, au moins jusqu'à concurrence de soixante-dix sénateurs avant que l'Assemblée nationale se sépare.

Le Sénat entrera en fonction et se constituera le jour même où l'Assemblée nationale se séparera.

Bibliographie

SOURCES PRIMAIRES

Archives nationales ; procès-verbaux des commissions :

C 3136 ; *Commission nommée pour la proposition Rivet* (feuillet manuscrit et annexes) et *Commission chargée de l'examen de la proposition de M. le Général Changarnier relative à la prorogation des pouvoirs de M. le Maréchal de Mac Mahon duc de Magenta* (registre manuscrit et annexes).

C II 607, C II 608, C II 609, C II 610 ; *Commission relative aux attributions des pouvoirs publics et aux conditions de la Responsabilité Ministérielle* (registres manuscrits, 4 volumes).

C II 611 ; 1^{ère} *Commission relative à l'examen des lois Constitutionnelles, Tome I^{er}* (registre manuscrit).

C II 612-614 ; 1^{ère} *Commission relative à l'examen des lois Constitutionnelles* et *Sous-commission pour l'examen des lois sur l'organisation des Pouvoirs Publics* (registres manuscrits microfilmés).

C II 615 ; *Sous-commission des lois constitutionnelles chargée du projet de loi électorale relatif à l'Algérie et aux colonies* (registre manuscrit).

C II 616, C II 617, C II 618 ; 2^e *Commission des lois Constitutionnelles* (registres manuscrits, 3 volumes).

Bulletin des lois de la République Française, XII^e série, Partie principale, Tome deuxième à tome onzième (1871-1875), Paris, Imprimerie nationale, 1871-1876.

Journal Officiel de la République Française ; 8 février 1871 – 1^{er} janvier 1876.

Journal Officiel de la République Française sous la Commune ; 70 numéros, 19 mars 1871 – 26 mai 1871, réimpr., Paris, Victor Bunel, 1871.

SOURCES SECONDAIRES

I. Esprit et acteurs du processus d'écriture constitutionnelle

A- Membres de l'Assemblée nationale de 1871 : écrits (ouvrages scientifiques, articles, brochures, souvenirs) et discours

AUDIFFRET-PASQUIER (duc d') Gaston, *La Maison de France et l'Assemblée Nationale, Souvenirs, 1871-1873*, Paris, Librairie Plon, 1938.

BARNI Jules, *Ce que doit être la République*, 3^e éd., Publication de l'Union républicaine de la Somme, n°1, 1872.

BARNI Jules, *Manuel républicain*, Paris, Librairie Germer Baillière, 1872.

BATBIE Anselme, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, 7 tomes, Paris, Cotillon, 1861-1868.

BERTAULD [Alfred] *Du pouvoir constituant de l'Assemblée nationale, Réponse à M. Éd. Laboulaye*, Paris, E. Dentu, 1871.

BLANC Louis, *Textes politiques (1839-1882)*, prés. Jean-Fabien SPITZ, « Bibliothèque républicaine », Le Bord de L'eau, 2011.

BLANC Louis, *Histoire de la constitution du 25 février 1875*, Paris, Charpentier, 1882.

BLANC Louis, *Deux lettres, La situation, L'Union des républicains*, Angers, P. –L. Béchet, 1873.

BROGLIE (de) Albert, *Mémoires du Duc de Broglie*, II, 1870-1875, Paris, Aux Armes de France, 1941.

BROGLIE (de) Albert, *Les candidatures officielles*, Paris, Charles Douliol, 1868.

[**CALLET** Auguste], *Les responsabilités, Lettres d'un gentilhomme de province à M^{sr} le comte de Chambord*, Paris, E. Dentu, 1875.

CASIMIR PERIER [Auguste], *Discours prononcé par M. Casimir Perier dans la première séance de la réunion de la République conservatrice*, sans éditeur, [1873].

CASTELLANE (marquis de) [Antoine], *Essai sur l'organisation du suffrage universel*, 2^e éd., Paris, E. Lachaud, 1872.

CASTELLANE (marquis de) Antoine, *La Situation, ses Causes et ses Remèdes*, Paris, Dentu, 1872.

CHESNELONG Charles, *L'avènement de la République (1873-1875)*, Mémoires publiés par son petit-fils, Paris, Librairie Académique Perrin, 1934.

CHESNELONG Charles, *Les derniers jours de l'Empire et le Gouvernement de M. Thiers*, Mémoires publiés par son petit-fils, Paris, Librairie Académique Perrin, 1932.

CHESNELONG Charles, *La campagne monarchique d'octobre 1873*, Paris, Plon, Nourrit et C^{ie}, 1895.

DECAZES (duc) [Louis], *La liberté et les conservateurs*, Paris, Charles Schiller, 1868.

DELORD Taxile, *Histoire du Second Empire*, 5^e éd., 6 tomes, Paris, Librairie Germer Baillière & C^{ie}, 1869-1876.

DIESBACH DE BELLEROUCHE [comte de] Eugène, *Souvenirs et Mémoires, de 1817 à 1905*, Namur, Dupagne-Counet & Fils, 1911.

DUVERGIER de HAURANNE Ernest, *La coalition libérale*, Paris, Armand le Chevallier, 1869.

DUVERGIER de HAURANNE Ernest, *Le gouvernement personnel*, Paris, Armand le Chevallier, 1869.

DUVERGIER de HAURANNE Ernest, « La démocratie et le droit de suffrage », *Revue des deux mondes*, Tome LXXIV., 1^{er} et 15 avril 1868, p.608-643 et p.785-821.

FAVRE Jules, *Le Gouvernement de la Défense nationale*, 3 tomes, Paris, Henri Plon, 1871-1875.

GAMBETTA Léon, *Discours et plaidoyers politiques*, publiés par Joseph REINACH, éd. complète, 11 vol., Paris, G. Charpentier, 1880-1885.

GEORGE Émile, *Projet de Constitution républicaine*, Épinal, Imprimerie Busy Frères, 1871.

- GOUVELLO** (marquis de) Amédée, *Vues sur la réorganisation de la France*, Vannes, L. Galles, 1871.
- GRÉVY** Jules, *Le gouvernement nécessaire*, Paris, Armand le Chevalier, 1873.
- KELLER** Émile, *L'encyclique du 28 décembre 1864 et les principes de 1789 ou l'Église, l'État et la liberté*, 2^e éd., Paris, Librairie Poussielgue et fils, 1866.
- KOLB BERNARD**, *Le Septennat*, Paris, Imprimerie Jules Le Clere et C^{ie}, 1874.
- LABOULAYE** Édouard, *Discours prononcé par M. Laboulaye, président du Centre gauche, à la réunion du 3 août 1875*, Versailles, Imprimerie Cerf et fils, non daté.
- LABOULAYE Édouard, *Questions constitutionnelles*, Paris, Charpentier et C^{ie}, 1872.
- LABOULAYE Édouard, *Correspondance de Benjamin Franklin traduite de l'anglais et annotée*, 2 tomes (1757-1775 et 1775-1790), Paris, Hachette et C^{ie}, 1866.
- LABOULAYE Édouard, *Histoire politique des États-Unis depuis les premiers essais de colonisation jusqu'à l'adoption de la constitution fédérale, 1620-1789*, 3 tomes, Paris, Durand et Guillaumin (tome premier), Charpentier (tomes deuxième et troisième), 1855-1866.
- LACOMBE** (de) Charles, *Journal politique*, publié par A. HÉLOT, 2 tomes, Paris, Librairie Alphonse Picard et Fils, 1907-1908.
- LAMY** Étienne, *L'Assemblée nationale et la dissolution*, Paris, E. Dentu, 1872.
- LAVERGNE** (de) Léonce, *La Constitution de 1852 et le décret du 24 novembre 1860*, Paris, H. Dumineray, 1860.
- LEFÈVRE-PONTALIS** Amédée, *L'Assemblée nationale et M. Thiers, Les essais de constitutions*, Paris, Jules Gervais, 1879.
- LITTRÉ** Émile, *De l'établissement de la Troisième République*, Paris, Bureaux de la Philosophie Positive, 1880.
- LUCIEN BRUN** Emmanuel, *Introduction à l'étude du droit*, 2^e éd., Paris, Librairie Victor Lecoffre, 1887.
- MARCÈRE** (de) Émile, *L'Assemblée nationale de 1871, Gouvernement de M. Thiers*, Paris, Librairie Plon, 1904.
- MARCÈRE (de) [Émile], *Lettre aux électeurs*, Flers, Imprimerie Follope, 1873.
- MARMIER** Xavier, *Journal (1848-1890)*, tome second (texte établi, présenté et annoté par Eldon KAYE), Genève, Librairie Droz, 1968.
- MEAUX** (vicomte de) Camille, *Souvenirs Politiques, 1871-1877*, Paris, Librairie Plon, 1905.
- MILLAUD** Édouard, *Le suffrage universel*, Paris, Société d'instruction républicaine, Armand Le Chevalier et Ernest Leroux, 1873.
- ORLÉANS** (d') Henri, duc d'Aumale, *Écrits politiques, 1861-1868*, 3^e éd., Chez tous les libraires, 1871.
- PEYRAT** Alphonse, *La Révolution et le livre de M. Quinet*, Paris, Michel Lévy Frères, 1866.
- QUINET** Edgar, *La République, Conditions de régénération de la France*, Paris, E. Dentu, 1872.

QUINET Edgar, *La Révolution*, 7^e éd. revue et augmentée de *La critique de la Révolution*, 2 tomes, Paris, Librairie internationale, 1869.

RANC Arthur, *De Bordeaux à Versailles, L'Assemblée de 1871 et la République*, nouvelle éd., Paris, Maurice Dreyfous, [1880].

RÉMUSAT (de) Charles, *Politique libérale, Ou fragments pour servir à la défense de la Révolution française*, Paris, Michel-Lévy Frères, 1860.

SAVARY Charles, *Le gouvernement constitutionnel*, Paris, Librairie du *Moniteur Universel*, 1873.

SCHEURER-KESTNER A., *Souvenirs de jeunesse*, Paris, Bibliothèque Charpentier / Eugène Fasquelle, 1905.

SIMON Jules, *Le gouvernement de M. Thiers, 8 février 1871- 24 mai 1873*, 5^e éd., 2 tomes, Paris, Calmann Lévy, 1880.

SIMON Jules, *La liberté politique*, 4^e éd., Paris, Librairie Hachette, 1871.

SIMON Jules, *La politique radicale*, Paris, Librairie Internationale, 1868.

THIERS Adolphe, *Mémoires, 1870-1873*, Clermont-Ferrand, Éditions Paléo, « Sources de l'histoire de France », 2003.

THIERS [Adolphe], *Discours parlementaires*, publiés par M. CALMON, 16 volumes, Paris, Calmann Lévy, 1879-1889.

THIERS Adolphe, *Histoire du Consulat*, Paris, Lheureux et C^{ie}, 1865.

TURQUET Edmond, *Solution constitutionnelle, Le congrès de constitution*, Paris, Librairie Germer Baillière, 1875.

VACHEROT Étienne, « La situation politique et les lois constitutionnelles », *Revue des deux mondes*, 1^{er} et 15 décembre 1874, p.574-604 et p.755-783.

VACHEROT Étienne, *La démocratie*, 2^e éd., Bruxelles, A. Lacroix, Van Meeren et C^{ie}, 1860.

VINOLS de MONTFLEURY (baron) Jules, *Mémoires politiques d'un membre de l'Assemblée nationale constituante de 1871*, Le Puy, Imprimerie J. –M. Freydier, 1882.

B- Influences intellectuelles et politiques du processus constituant, témoins de l'écriture des lois constitutionnelles de 1875

ADAM Juliette, *Mes angoisse et nos luttes, 1871-1873*, Paris, Alphonse Lemerre, 1907.

ADHÉMAR (comte d') Alexandre, *La raison monarchique devant la France*, Lacroix, 1871.

[Anonyme], *Henri V et la monarchie traditionnelle*, 18^e éd., chez tous les libraires, 1871.

ARMAILHAC (d') Louis, *La légitimité et le progrès*, Bordeaux, Féret et Fils, janv. 1871.

BAGEHOT Walter, *La Constitution anglaise* (1867), trad. M. GAULHIAC, Paris, Germer Baillière, 1869.

- BARAIL** (du) (général), *Mes souvenirs*, Tome troisième, 1864-1879, 11^e éd., Paris, Librairie Plon, 1898.
- BOINVILLIERS** Édouard, *L'esprit des lois constitutionnelles de M. le duc de Broglie*, Lachaud et Burdin, 1874.
- BONALD** (de) [Louis], *Démonstration philosophique du principe constitutif de la société* (1830), Paris, Vrin, 1985.
- BOSQ** Paul, *Souvenirs de l'Assemblée nationale, 1871-1875*, Paris, Librairie Plon, 1908.
- BOUCHAGE** Auguste, *Sauvons la France, De 1789 à 1871 Quel a été le meilleur Gouvernement*, Toulouse, Delboy Père, 1871.
- BOUDOT-CHALLAYE** M., *Les élections du 2 juillet 1871*, Paris, Durand et Pédone-Lauriel, et Lyon, Lecoffre, sept. 1871.
- BOUDOT-CHALLAYE** M., *La crise suprême de la France*, Paris, Durand et Pédone-Lauriel, et Lyon, Lecoffre, déc. 1871.
- BROC** (vicomte de) Hervé, *De la République et de la Monarchie légitime*, Le Mans, A. Leguicheux, 1871.
- BROGLIE** (duc de) Victor, *Vues sur le gouvernement de la France*, Paris, Michel Lévy Frères, 1870.
- BROUSSE** P., *Le suffrage universel et le problème de la souveraineté du peuple*, Genève, Imprimerie Coopérative, 1874.
- BRUEYRE** Ernest, *Qu'est-ce que le droit divin ? La République est-elle de droit ?*, Paris, Lecoffre, 1871.
- BURKE** Edmund, *Réflexions sur la révolution de France* (1790), prés. Philippe ARDANT, trad. Pierre ANDLER, Paris, Hachette, 1989.
- CARO** Elme, *Les jours d'épreuve, 1870-1871*, Paris, Librairie Hachette, 1872.
- CHAMBORD** (comte de) Henri de Bourbon, *Lettres et écrits politiques du comte de Chambord*, Clermont Ferrand, Paléo éditions, 2013.
- CISSEY** (de) Joseph, *Ce qu'il faut à la France*, Dijon, J. Marchand, 1871.
- CLAVEAU** Anatole, *Souvenirs politiques et parlementaires d'un témoin, Le principat de M. Thiers, 1871-1873*, Paris, Librairie Plon, 1914.
- CUCHEVAL-CLARIGNY** [Athanase], *Des institutions représentatives et des garanties de la liberté*, Paris, Jules Boyer et C^{ie}, 1874.
- CUCHEVAL-CLARIGNY Athanase, *Histoire de la constitution de 1852 : son développement et sa transformation*, Paris, A. Sauton, 1869.
- DANIEL** André, *L'année politique, 1874 et 1875*, Paris, Charpentier et C^{ie}, 1875 et 1876.
- DREUX-BRÉZÉ** (marquis de), *Notes et souvenirs pour servir à l'histoire du parti royaliste, 1872-1883*, nouvelle éd., Paris, J. Dumoulin, 1902.
- DUPONT-WHITE** Charles, *Politique actuelle*, Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1875.
- FALLOUX** (comte de) Alfred, *Mémoires d'un royaliste*, Tome second, 3^e éd., Paris, Perrin et C^{ie}, 1888.

- FRANK** Edmond, *L'Assemblée Nationale de 1871, depuis le 8 février 1871 jusqu'au 24 mai 1873*, Paris, Armand Le Chevalier, 1873.
- FREYCINET** (de) Charles, *Souvenirs, 1848-1878*, 5^e éd., Paris, Ch. Delagrave, 1912.
- FOBLANT** (de) Maurice, « L'union libérale », *Le Correspondant*, 10 février 1869.
- FRANCLIEU** (marquis de), *Le vote universel honnêtement pratiqué, Rapport au Roi*, Tarbes, Imprimerie A. -J. Lescamela, 1874.
- GILARDIN**, « Le suffrage universel », *Gazette des Tribunaux*, 48^e année, n°14523, 29 et 30 décembre 1873.
- J. N. G.**, *La République dévoilée au peuple*, Nancy, Vagner, 1874.
- JUTEAU** J., *Consultation sur le Septennat, sur les Lois constitutionnelles Votées par l'Assemblée nationale*, Paris, E. Dentu, 1874.
- LA BROISE** (de) Henri, *République ou Monarchie ?*, Laval, Mary-Bauchêne, 1871.
- LASSERRE** Henri, *De la réforme et de l'organisation normale du suffrage universel*, Paris, Victor Palmé, 1873.
- LATOURET DU MOULIN** M., *Questions constitutionnelles*, Paris, Degorce-Cadot, 1870.
- LAVELEYE**, *Essai sur les forces du Gouvernement*, Paris, Librairie Germer Baillière, 1872.
- LIÉVIN** Louis, *La dissolution de l'Assemblée nationale*, Bordeaux, Imprimerie centrale A. De Lanefranque, sept. 1871.
- MAISTRE** (de) Joseph, *Considérations sur la France*, suivi de *Essai sur le principe générateur des constitutions politiques*, Bruxelles, Éditions Complexe, 2006.
- MILL** John Stuart, *Le Gouvernement représentatif* (1861), trad. et introduction M. Dupont-White, 3^e éd., Paris, Guillaumin, 1877.
- MOLINARI** (de) Gustave, *La République tempérée*, Paris, Garnier Frères, 1873.
- MONTALEMBERT** (comte de) [Charles], *De l'avenir politique de l'Angleterre*, 5^e éd., Paris, Didier et Cie, 1857.
- OLLIVIER** Émile, *L'Empire libéral, Études, récits, souvenirs*, 17 tomes, Paris, Garnier frères, 1897-1915.
- OLLIVIER Émile, *La Révolution de 1870*, Montpellier, Callas, 1871.
- PAIXHANS** J., *La souveraineté du nombre et le gouvernement libre : la loi électorale*, Paris, Charles Douniol et C^{ie}, 1874.
- PELLETAN** Camille, *Le théâtre de Versailles, L'Assemblée au jour le jour du 24 mai au 25 février*, Paris, E. Dentu, 1875.
- PRÉVOST-PARADOL** [Lucien-Anatole], *La France nouvelle*, Paris, Michel Lévy Frères, 1868.
- RIBOT** Paul, *Du suffrage universel et de la souveraineté du peuple*, Paris, Michel Lévy Frères, 1874.
- SALLES** Henri, *L'avènement de la République affirmé par les chiffres ou l'Assemblée nationale de 1871 devant le suffrage universel*, Paris, Le Chevalier, 1874.

VÉDRENNE Prosper, *Les royalistes après la prorogation*, Toulouse, Delboy, 1873.

VÉRAN G., *La proposition Dabirel et la constitution française*, Toulouse, Delboy Père, 1871.

WEISS Jean-Jacques, *Combat constitutionnel (1868-1886)*, Paris, Bibliothèque Charpentier, 1893 (Réimpr. Kessinger Legacy Reprints).

ZOLA Émile, *La République en marche, Chroniques parlementaires* (13 février 1871 – 3 mai 1872), 2 tomes, Paris, Fasquelle Éditeurs, 1956.

C- Presse et revues

La Revue des deux mondes

Le Constitutionnel

Le Correspondant

Le Journal des débats politiques et littéraires

L'Univers

Le Siècle

Le Temps

Le XIX^e Siècle

II. Analyse scientifique

A- Ouvrages et thèses

ALTWEGG-BOUSSAC Manon, *Les changements constitutionnels informels*, Thèse de droit public, Université Paris Ouest-Nanterre La Défense, 2012.

ANDRÉ Patrick, *Les parlementaires bonapartistes de la Troisième République (1871-1940)*, 2 tomes, Thèse d'histoire, Université de Paris IV - Sorbonne, 1995.

ANGENOT Marc, *Rhétorique de l'anti-socialisme, Essai d'histoire discursive, 1830-1917*, Les Presses de l'Université de Laval (Canada), 2004.

ARDANT Philippe et **MATHIEU** Bertrand, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 28^e éd., Paris, LGDJ, 2016.

Association française des constitutionnalistes, *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, Journées d'études des 16-17 mars 1989, Economica / Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1990.

AVRIL Pierre, *Les conventions de la Constitution*, Paris, Puf, « Léviathan », 1997.

- AZÉMA** Jean-Pierre et **WINOCK** Michel, *La III^e République (1870-1940)*, Paris, Calmann-Lévy, 1976 (1^{ère} éd. 1969).
- BACOT** Guillaume, *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté nationale et souveraineté du peuple*, Paris, Éditions du CNRS, 1985.
- BARANGER** Denis, *Écrire la constitution non écrite, Une introduction au droit politique britannique*, Paris, Puf, « Léviathan », 2008.
- BARRAL** Pierre, *Les fondateurs de la Troisième République*, Paris, Armand Colin, 1968.
- BARD** A. et **ROBIQUET** P., *La constitution française de 1875 étudiée dans ses rapports avec les constitutions étrangères*, Paris, Ernest Thorin, 1876.
- BART** Jean, **CLÈRE** Jean-Jacques, **COURVOISIER** Claude et **VERPEAUX** Michel (dir.), *La Constitution du 4 novembre 1848, l'ambition d'une république démocratique*, Actes du colloque de Dijon des 10 et 11 décembre 1998, Dijon, EUD, 2000.
- BART** Jean, **CLÈRE** Jean-Jacques, **COURVOISIER** Claude et **VERPEAUX** Michel (dir.), *La Constitution de l'an III ou l'ordre républicain*, Actes du colloque de Dijon des 3 et 4 octobre 1996, Dijon, EUD, 1998.
- BART** Jean, **CLÈRE** Jean-Jacques, **COURVOISIER** Claude et **VERPEAUX** Michel (dir.), *La Constitution de 1793, L'utopie dans le droit public français ?*, Actes du colloque de Dijon des 16 et 17 septembre 1993, Dijon, EUD, 1997.
- BART** Jean, **CLÈRE** Jean-Jacques, **COURVOISIER** Claude et **VERPEAUX** Michel (dir.), *1791, La première constitution française*, Actes du colloque de Dijon des 26 et 27 septembre 1991, Paris, Economica, 1993.
- BARTHÉLEMY** Joseph et **DUEZ** Paul, *Traité de droit constitutionnel* (1933), Paris, Dalloz, 1993.
- BASQUIAST** Paul, *La troisième République, 1870-1940*, Paris, L'Harmattan, 2002.
- BEAU de LOMENIE** Emmanuel, *Les responsabilités des dynasties bourgeoises*, Tome I, *de Bonaparte à Mac-Mabon*, Paris, éditions Denoël, 1943.
- BEAUD** Olivier, *La puissance de l'État*, Paris, Puf, « Léviathan », 1994.
- BÉDARRIDES** Édouard, *Réviser la constitution, Une histoire constitutionnelle française*, Thèse de droit public, Université de Bourgogne, 2014.
- BERNSTEIN** Serge et **WINOCK** Michel (dir.), *L'invention de la démocratie, 1789-1914*, « Histoire de la France politique », Seuil, 2003.
- BERTON** Henri, *L'évolution constitutionnelle du Second Empire*, Paris, Félix Alcan, 1900.
- BOISSEAU** Pierre, *La Commune de Paris de 1871 à l'épreuve du droit constitutionnel*, Presses Universitaires de la Faculté de Droit de Clermont-Ferrand, 2000.
- BONHOMME** Éric, *L'exercice du pouvoir sous la Défense Nationale : 4 septembre 1870 - 8 février 1871*, 3 tomes, Thèse de doctorat, Université Paris IV - Sorbonne, 1996
- BOUGRAB** Jeannette, *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, Paris, Dalloz, 2002.

- BOUTMY** Émile, *Études de droit constitutionnel, France – Angleterre – États-Unis*, Paris, Librairie Plon, 1885.
- BRABANT** (Rev.) Frank Herbert, *The beginning of the Third Republic in France, A history of the National Assembly (February-September 1871)*, London, MacMillan and Co., 1940.
- BRUNET** Pierre, *Vouloir pour la nation, Le concept de représentation dans la théorie de l'État*, Paris, LGDJ, 2004.
- BUJADOUX** (de) Jean-Félix, *La « Constitution de la III^e République »*, LGDJ, 2015.
- BURY** J. P. T., *Gambetta and the Making of the Third Republic*, London, Longman, 1973.
- CALLET** Charles, *Un oublié du XIX^e siècle, Auguste Callet*, Paris, H. Daragon et Saint Étienne, Chevalier, 1909.
- CAPITANT** René, *Écrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, prés. Olivier BEAUD, Paris, Éditions Assas Panthéon, 2004.
- CARRÉ de MALBERG** Raymond, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, 2 tomes (1920 et 1922), préf. Éric MAULIN, Paris, Dalloz, 2004.
- CARON** François, *La France des patriotes, de 1851 à 1918*, « Histoire de France », tome 5, Fayard, 1985.
- CASIMIR PERIER** Jean, *Notes sur la Constitution de 1875*, introduction par Elina LEMAIRE, Paris, Dalloz, 2015.
- CHANTEBOUT** Bernard, *Droit constitutionnel*, 31^e éd., Paris, Dalloz, 2014.
- CHAPMAN** Guy, *The Third Republic of France, The First Phase 1871-1894*, London, MacMillan et New York, St Martin's Press, 1962.
- CHARLE** Christophe, *La République des universitaires, 1870-1940*, Paris, Seuil, 1994.
- CHARLOT** Patrick (dir.), *La Troisième République : ordre politique, ordre moral, ordre social*, actes du colloque de Dijon, 12 et 13 décembre 2013, Institut Universitaire Varenne, 2014.
- CHASTENET** Jacques, *Histoire de la Troisième République*, vol. I, *L'enfance de la Troisième, 1871-1879*, Paris, Librairie Hachette, 1952.
- Coll.**, *Écrire la Constitution*, IV^{ème} table ronde RELHIIP, Aix-en-Provence, PUAM, 2011.
- Coll., *Droit, Histoire et Société*, mélanges en l'honneur de Christian DUGAS de la BOISSONNY, Nancy, PUN, 2009.
- Coll., *L'idée contractuelle dans l'histoire de la pensée politique*, Aix-en-Provence, PUAM, 2008.
- Coll., *Le concept de représentation dans la pensée politique*, Actes du colloque d'Aix de mai 2002, Aix en Provence, PUAM, 2003.
- Coll., *Le Nouveau Constitutionnalisme*, Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC, Paris, Economica, 2001.
- Coll., *La France des années 1870, Naissance de la III^e République*, Actes du Colloque tenu le 27 avril 2000 à la Fondation Singer-Polignac, Paris, Fondation Singer-Polignac, 2000.

Coll., *Droit, institutions et systèmes politiques*, Mélanges en hommage à Maurice Duverger, Paris, Puf, 1987.

Coll., *Études européennes*, Mélanges offerts à Victor-Lucien TAPIÉ, Paris, Publications de la Sorbonne, 1973.

COMBREDET Georges, *Le vote des Lois Constitutionnelles de 1875 et les Débuts de leur Application*, Thèse de droit (Faculté de Droit de Paris), Blida (Algérie), Imprimerie F. Zaragoza, 1930.

CONAC Gérard et **MACHELON** Jean-Pierre (dir.), *La Constitution de l'an III*, Paris, Puf, 1999.

CONSTANTINESCO Vlad et **PIERRÉ-CAPS** Stéphane, *Droit constitutionnel*, 7^e éd., Paris, Puf, 2016.

COUGNY Gaston et **ROBERT** Adolphe (dir.), *Dictionnaire des parlementaires français comprenant tous les Membres des Assemblées françaises et tous les ministres français Depuis le 1^{er} mai 1789 jusqu'au 1^{er} mai 1889*, 5 tomes, Paris, Bourloton, 1889.

DANSETTE Adrien, *Histoire religieuse de la France contemporaine*, Paris, Flammarion, 1965 (rééd.).

DAUGERON Bruno, *La notion d'élection en droit constitutionnel, Contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français*, Paris, Dalloz, 2011.

DAUTERIBES André, *Les idées politiques d'Edouard Laboulaye, 1811-1883*, 2 Tomes, Thèse de droit public, Université de Montpellier I, 1989.

DESLANDRES Maurice, *Histoire constitutionnelle de la France*, tome III, *L'avènement de la Troisième République – La constitution de 1875*, Armand Colin, Paris, 1937.

DREYFUS Robert, *La République de Monsieur Thiers (1871-1873)*, Paris, Gallimard, 1930.

DUCLERT Vincent, *La République imaginée, 1870-1914*, Paris, Belin, 2010.

DUGUIT Léon, *Manuel de droit constitutionnel* (1923), avant-propos Dominique CHAGNOLLAUD, Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2007.

DUHAMEL Olivier et **TUSSEAU** Guillaume, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4^e éd., Seuil, 2016.

EMERI Claude et **BIDEGARAY** Christian, *La Constitution en France de 1789 à nos jours*, Paris, Armand Colin, 1997.

ESMEIN Adhémar, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 6^e éd. revue par Joseph BARTHÉLEMY (1914), Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2001.

FAVOREU Louis, **GAÏA** Patrick, **GHEVONTIAN** Richard *et alii*, *Droit constitutionnel*, 17^e éd., Paris, Dalloz, 2014.

FIorentino Karen, *La seconde chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques (1789-1940)*, Thèse d'Histoire du droit, Université Paul Cézanne-Aix-Marseille III, Aix-en-Provence, 2006.

FOILLARD Philippe, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 22^e éd., Bruxelles, Larcier, 2016.

Fontaine Marion, **MONIER** Frédéric et **PROCHASSON** Christophe (dir.), *Une contre-histoire de la IIIe République*, Paris, La Découverte, 2013.

- FRANCOIS** Bastien, *Naissance d'une constitution, La Cinquième République, 1958-1962*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996.
- FURET** François, *La Révolution, II, 1814-1880* (1988), Paris, Pluriel, 2010.
- GADILLE** Jacques, *La pensée et l'action politiques des évêques français au début de la IIIe République, 1870/1883*, 2 tomes, Thèse, Lyon, Bibliothèque des recherches historiques et littéraires, Hachette, 1967.
- GARRIGUES** Jean, *La République des hommes d'affaires (1870-1900)*, Paris, Aubier, 1997.
- GICQUEL** Jean et Jean-Éric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 30^e éd., Paris, LGDJ, 2016.
- GIMPL** (sister) M. Caroline Ann, *The Correspondant and the founding of the French Third Republic*, Washington D.C., The Catholic University of America Press, 1959.
- GOGUEL** François, *La politique des partis sous la III^e République*, 3^e éd., Paris, Éditions du Seuil, 1958.
- GOHIN** Olivier, *Droit constitutionnel*, 3^e éd., Paris, LexisNexis, 2016.
- GOUAULT** Jacques, *Comment la France est devenue républicaine, Les élections générales et partielles à l'Assemblée nationale, 1870-1875*, Paris, Armand Colin, 1954.
- GRÉVY** Jérôme, *La République des opportunistes*, Paris, Perrin, 1998.
- GROS** Damien, *Naissance de la Troisième République*, Paris, Puf, « Léviathan », 2014.
- GROS Damien, *L'Assemblée nationale de 1871, Structuration partisane, œuvre constitutionnelle, œuvre législative*, Université Panthéon-Assas Paris II, 2010.
- GRUBB** Alan, *The Politics of Pessimism, Albert de Broglie and the Conservative Politics in the Early Third Republic*, Newark (Delaware), University of Delaware Press et London, Associated University Presses, 1996.
- GUISLIN** Jean-Marc, *L'affirmation du parlementarisme au début de la Troisième République : l'exemple du Pas-de-Calais (1871-1875)*, Arras, Artois Presses Université, 2004.
- HANOTAUX** Gabriel, *Histoire de la France contemporaine (1871-1900)*, vol. I *Le gouvernement de M. Thiers*, vol. II *La présidence du Maréchal de Mac Mahon – L'échec de la monarchie*, vol. III *La présidence du Maréchal de Mac Mahon – La Constitution de 1875*, Paris, Ancienne librairie Furne, 1903.
- HALÉVY** Daniel, *La fin des notables* (1930) et *La République des ducs* (1937), Paris, Hachette, 1995.
- HAURIOU** Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd. (1929), prés. Jacky HUMMEL, Paris, Dalloz, 2015.
- HAVAS** Nathalie, *La responsabilité ministérielle en France, Contribution à une approche historique des responsabilités politique et pénale des ministres de 1789 à la Ve République*, Thèse de droit, Dalloz, 2012.
- HAZAREESINGH** Sudhir, *Intellectuals founders of the Republic*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- HAZAREESINGH Sudhir, *From Subject to Citizen, The Second Empire and the Emergence of Modern French Democracy*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press, 1998.
- HERRERA** Carlos Miguel et **LE PILLOUER** Arnaud (dir.), *Comment écrit-on l'histoire constitutionnelle ?*, Paris, Éditions Kimé, 2012.

- HUARD** Raymond, *Le Suffrage Universel en France (1848-1946)*, Paris, Aubier, 1991.
- HUMMEL** Jacky, *Essai sur la destinée de l'art constitutionnel*, Paris, Michel Houdiard Éditeur, 2010.
- ISOART** Paul et **BIDEGARAY** Christian (dir.), *Des Républiques françaises*, Paris, Économica, 1988.
- JALLUT** Maurice, *Histoire Constitutionnelle de la France*, 2^{ème} tome, Éditions du Scorpion, Paris, 1958.
- JAN** Pascal, *Les Constitutions de la France, Tome 2, 1814-1958, L'établissement du régime parlementaire*, LGDJ, 2016.
- JARDIN** André, *Histoire du libéralisme politique, de la crise de l'absolutisme à la constitution de 1875*, Paris, Hachette, 1985.
- JAUME** Lucien, *L'individu effacé ou le paradoxe du libéralisme français*, Paris, Fayard, 1997.
- JELOUBOVSKAIA** E., *La chute du Second Empire et la naissance de la Troisième République en France*, trad. par J. CHAMPENOIS, Moscou, Editions en langues étrangères, 1959.
- KLEIN** Claude, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris, Puf, 1996.
- LABUSQUIÈRE** John, *La III^e République, 1871-1900*, Volume 12 de l'*Histoire Socialiste (1789-1900)* sous la dir. de Jean JAURÈS, Paris, Jules Rouff et C^{ie}, 1901.
- LAQUIÈZE** Alain, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, Puf, « Léviathan », 2002.
- LAUVAUX** Philippe, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris, Economica, 1983.
- LE PILLOUER** Arnaud, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes, Essai sur le pouvoir instituant*, Paris, Dalloz, 2005.
- LOCKE** Robert R., *French Legitimists and the Politics of Moral Order in the Early Third Republic*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press, 1974.
- LUCHAIRE** François, *Naissance d'une Constitution : 1848*, Paris, Fayard, 1998.
- MACHELON** Jean-Pierre, *La République contre les libertés ?*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976.
- MANENT** Pierre, *Les libéraux*, Paris, Gallimard, 2001.
- MANIN** Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996.
- MAYEUR** Jean-Marie, *La vie politique sous la Troisième République, 1870-1940*, Paris, Éditions du Seuil, 1984.
- MAYEUR** Jean-Marie, *Les débuts de la III^{ème} République, 1871-1898*, Paris, Éditions du Seuil, 1973.
- MÉLIN-SOUCRAMANIEN** Ferdinand et **PACTET** Pierre, *Droit constitutionnel*, 35^e éd., Paris, Sirey, 2016.
- MILZA** Pierre, *L'Année terrible, tome 2 : La Commune (mars-juin 1871)*, Paris, Perrin, 2009.
- MIQUEL** Pierre, *La Troisième République*, Paris, Fayard, 1998.
- MITCHELL** Allan, *The German Influence in France after 1870, The Formation of the French Republic*, Chapel Hill (North Carolina), The University of North Carolina Press, 1979.

- MORABITO** Marcel, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, 14^e éd., LGDJ, 2016.
- NICOLET** Claude, *L'idée républicaine en France (1789-1924)*, Paris, Gallimard, 1982.
- PASQUIET-BRIAND** Tanguy, *La réception de la Constitution anglaise en France au XIX^e siècle. Une étude du droit politique français*, 2 volumes, Thèse de droit public, Paris, Université Panthéon-Assas, 2015.
- PIMENTEL** Carlos-Miguel (dir.), *La crise du 16 mai 1877, Édition critique des principaux débats constitutionnels*, Paris, Dalloz, 2017.
- POUTHIER** Tristan, *Droit naturel et droits individuels en France au dix-neuvième siècle*, Thèse de droit public, Paris, Université Panthéon-Assas, 2013.
- PRIOURET** Roger, *La République des députés*, Paris, Grasset, 1959.
- RAYNAUD** Philippe et **RIALS** Stéphane (dir.), *Dictionnaire de philosophie politique*, 3^e éd. complétée, Paris, Puf.
- RECOULY** Raymond, *La Troisième République*, Paris, Hachette, 1927.
- REMOND** René, *Les Droites en France*, Paris, Aubier, 1982 (1^{ère} éd. 1954).
- RIBERT** Léonce, *Esprit de la constitution du 25 février 1875*, Paris, Librairie Germer-Baillière, 1875.
- ROSANVALLON** Pierre, *La démocratie inachevée, Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Gallimard, 2000.
- ROTHNEY** John, *Bonapartism after Sedan*, Ithaca (New York), Cornell University Press, 1969.
- ROUSSELLIER** Nicolas, *La force de gouverner, Le pouvoir exécutif en France, XIX^e - XXI^e siècles*, Paris, Gallimard, 2015.
- ROUVILLOIS** Frédéric, *Droit constitutionnel, 1. Fondements et pratiques*, 4^e éd., Champs université, 2015.
- ROUX** (marquis de), *Origines et fondations de la Troisième République*, 11^e éd., Paris, Grasset, 1933.
- RUDELLE** Odile, *La République Absolue, 1870-1889*, Paris, Publications de la Sorbonne, *Série France XIXe-XXe*, n°14, 1982.
- SACRISTE** Guillaume, *La République des constitutionnalistes. Professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914)*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2011.
- SALEILLES** Raymond, *Le droit constitutionnel de la Troisième République* (1895), trad. et prés. Norbert FOULQUIER et Guillaume SACRISTE, Paris, Dalloz, 2010.
- SAUSSE** Julien, *Écrire la Constitution républicaine au XIX^e siècle, La Constitution de 1848 et les Lois Constitutionnelles de 1875*, Thèse de droit, Université d'Aix-Marseille, 2013.
- SEIGNOBOS** Charles, *Le déclin de l'Empire et l'établissement de la 3^e République (1859-1875)*, Tome 7 de l'*Histoire de France contemporaine depuis la révolution jusqu'à la paix de 1919*, sous la dir. de Ernest LAVISSE, Paris, Librairie Hachette, 1921.
- SIEGFRIED** André, *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la III^e République* (1913), Bruxelles, EUB, 2010.

STANNARD Harold, *Gambetta and the foundation of the Third Republic*, Boston (Massachusetts), Small, Maynard & Company Publishers, 1921.

STORA-LAMARRE Annie, *La République des faibles*, Paris, Armand Colin, 2005.

THIBAUDET Albert, *La République des professeurs* (1927), Genève, Slatkine Reprints, 1979.

THUMEREL Isabelle, *Les périodes de transition constitutionnelle : contribution à l'étude du pouvoir constituant et des actes pré-constituants*, 2 tomes, Thèse de droit public, Université de Lille 2, 2008.

TROPER Michel, *Terminer la Révolution, La Constitution de 1795*, Paris, Fayard, 2006.

Universités de Caen et de Rennes, *Centenaire de la III^e République*, Actes du colloque de Rennes, 15/17 mai 1975, Paris, Jean-Pierre Delarge, 1975.

VERPEAUX Michel, *Droit constitutionnel français*, 2^e éd., Paris, Puf, 2015.

ZOLLINGER Henry, *L'Assemblée nationale de 1871 et son œuvre constituante*, Beaune, Imprimerie René Bertrand, 1911.

ZUBER Valentine, *Le culte des droits de l'homme*, Paris, Gallimard, 2014.

B- Articles et contributions à des ouvrages collectifs

ANCEAU Éric, « Nouvelles voies de l'historiographie politique du Second Empire », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, 2008/3 n° HS 4, p.10-26.

ARDANT Philippe, « Le contenu des Constitutions : variables et constantes », *Pouvoirs*, n°50, p.31-42.

BARANGER Denis, « Le piège du droit constitutionnel », *Jus politicum*, n°3, 2009.

BEAUD Olivier, « Ordre constitutionnel et ordre parlementaire », « Une relecture à partir de Santi Romano », *Droits*, 2001/1 (n°33), p.73-96.

BIDEGARAY Christian, « Le Parti républicain et les premiers temps de la République dans la France du XIX^e siècle », *in Droit, institutions et systèmes politiques, op. cit.*, p. 251-269.

BURDEAU François, « Les légitimistes d'Ille-et-Vilaine et la République (1870-1879) », *in Universités de Caen et de Rennes, Centenaire de la III^e République, op. cit.*, p.279-290.

CARTIER Emmanuel, « Les petites Constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », *RFDC*, 2007/3 n° 71, p. 513-534.

CHARLOT Patrick, « La révision constitutionnelle de 1884 : le contrat selon Jules Ferry » *in L'idée contractuelle dans l'histoire de la pensée politique, op. cit.*, p.487-502.

CHARLOT Patrick et **DROIN** Nathalie, « Lucien-Anatole Prévost-Paradol, un “des pères spirituels” des lois constitutionnelles de 1875 ? », *in Écrire la Constitution, op. cit.*, p.271-283.

CHARVIN Robert, « L' “impossible” République sociale (regards sur la liquidation de la Commune de Paris) », *in ISOART et BIDEGARAY, Des Républiques françaises, op. cit.*, p.555-580.

- CLÈRE** Jean-Jacques « Les travaux de la Commission de Constitution », in BART, CLÈRE, COURVOISIER et VERPEAUX, *La Constitution du 4 novembre 1848, l'ambition d'une république démocratique*, *op. cit.*, p.89-126.
- DEBBASCH** Roland, « L'écriture de la constitution », in BART, CLÈRE, COURVOISIER et VERPEAUX, 1791, *La première constitution française*, *op. cit.*, p.111-122.
- DEBBASCH Roland, « Unité et indivisibilité », in Association française des constitutionnalistes, *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, *op. cit.*, p.7-40.
- DENQUIN** Jean-Marie, « L'appel au peuple », *RFHIP*, 2013/2 n°38, p.291-303.
- DESMONS** Éric, « La République belliqueuse, La guerre et la constitution politique de la III^e République », *RFHIP*, 2002/1, n°15, p.113-133.
- DROIN** Nathalie, « Retour sur la loi constitutionnelle de 1884 : contribution à une histoire du pouvoir constituant dérivé », *RFDC*, 2009/4, n°80, p.725-747.
- DUCLERT** Vincent, « L'historiographie de la III^e République : ni histoire ni République ? », in FONTAINE, MONIER et PROCHASSON, *op. cit.*, p.229-242.
- ELSTER** Jon, « Égalité, esclavage, suffrage ou : la pensée, la parole et l'acte », in FONTAINE, MONIER et PROCHASSON, *op. cit.*, p.173-194.
- ELSTER Jon, « L'usage stratégique de l'argumentation », *Négociations*, 2005/2 n°4, p. 59-82.
- ELSTER Jon, « Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes », *RFSP*, 44^e année, n°2, 1994. pp. 187-256.
- FERRIÈRE** Georges, « La loi électorale du 30 novembre 1875 : la difficile confirmation du suffrage universel », in *Le concept de représentation dans la pensée politique*, *op. cit.*, p.421-447.
- FEYDY** Julien, « Les commissions des Trente et la loi constitutionnelle du 24 février 1875 », *Politique*, n°33-36, 1966, p.5-69.
- GARRIGUES** Jean, « Quand Ferry et Thiers s'intéressaient aux libertés locales », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2013/2 n°20, p.109-121.
- GARRIGUES Jean, « Les élus du Centre gauche en 1871 », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2011/2 n°16, p.23-32.
- GARRIGUES Jean, « Les groupes parlementaires aux origines de la III^e République », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°0, 2003 [en ligne].
- GIRARD** Louis, « Une constitution mort-née : le projet de loi sur les pouvoirs publics de mai 1873 », in *Études européennes*, *op. cit.*, p.533-545.
- GRANERO** Aurore, « Les révisions constitutionnelles non abouties sous la Troisième République », *RFDC* 2013/4, n°96, p.835-856.
- GUISLIN** Jean-Marc, « L'éloquence parlementaire aux débuts de la III^e République », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2005/1, n° 3, p. 39-60.
- HAURIOU** Maurice, « La théorie de l'institution et de la fondation (essai de vitalisme social) » (1925) in *Aux sources du droit, Le pouvoir l'ordre et la liberté*, Cahiers de la nouvelle journée, n°23 (1933), Caen, Bibliothèque de philosophie politique et juridique, 1986, p.89-128.

HUARD Raymond, « Aux origines d'une structure nouvelle, le parti, vers 1830 – vers 1880 », *in* BERNSTEIN et WINOCK, *L'invention de la démocratie, 1789-1914*, *op. cit.*, p.185-214.

ISOART Paul, « Le gouvernement provisoire (1870-1873) ou comment acclimater la République » *in* ISOART et BIDEGARAY, *Des Républiques françaises*, *op. cit.*, p.203-231.

LAJUSAN A., « Les origines de la Troisième République. Quelques éclaircissements (1871-1876) », *Revue d'Histoire Moderne*, Tome V, n°30, 1930, p.419-438.

LATREILLE André, « L'Église et la fondation de la III^e République », *in* Universités de Caen et de Rennes, *Centenaire de la III^e République*, *op. cit.*, p. 88-97.

LE DIVELLEC Armel, « Le style des constitutions écrites dans l'histoire moderne, Une esquisse sur les trois types de l'écriture constitutionnelle (XVII^e – XX^e siècles) », *Jus Politicum*, n°10, 2013.

LEMAIRE Elina, « Révision de 1884 : l'autorité gouvernementale en débats », *RDP*, n°4/2016, p.1163-1184.

LEMAIRE Elina, « Fonder la République en révisant la Constitution : le débat sur la réforme des institutions à la Chambre des députés (mai 1881-février 1882) » *in* CHARLOT, *La Troisième République : ordre politique, ordre moral, ordre social*, *op. cit.*, p.63-88.

LE PILLOUER Arnaud, « « De la révision à l'abrogation de la constitution » : les termes du débats », *Jus Politicum*, n°3, 2009.

MACHELON Jean-Pierre, « Le chantier constitutionnel et législatif » *in* *La France des années 1870, Naissance de la III^e République*, *op. cit.*, p.95-105.

MACHELON Jean-Pierre, « Un exemple d'absurdité constitutionnelle : la loi du 31 août 1871 “portant que le chef du pouvoir exécutif prendra le titre de président de la République française” », *in* *Le Nouveau Constitutionnalisme*, *op. cit.*, p.121-137.

PIERRÉ-CAPS Stéphane, « Retour sur une controverse constitutionnelle : la naissance de la Troisième République, l'assemblée de Bordeaux (12 février 1871) et la question du pouvoir constituant », *in* *Droit, Histoire et Société*, *op. cit.*, p.323-333.

PRADON Jacques, « L'École du “Correspondant” », *Les sources intellectuelles de la Constitution de 1875*, *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, Nouvelle série, Tome V, 1955, Paris, Puf, p.97-113.

PRÉLOT Marcel, « La signification constitutionnelle du Second Empire », *Revue française de science politique*, 3^e année, n°1, 1953, p.31-56.

PRÉLOT Pierre-Henri, « Le suffrage universel dans la République » Les débats parlementaires 1871-1875, *RFHIP*, 2013/2 n°38, p.305-328.

PROCHASSON Christophe, « Le Président de la République : Un prince républicain ? », *in* FONTAINE, MONIER et PROCHASSON, *op. cit.* p.26-39.

QUIRINY Bernard, « Révisions partielles et révisions totales des constitutions », *Jus Politicum*, n°13, Hiver 2014.

QUIRINY Bernard, « Le Temps d'écrire une constitution », *in* *Ecrire la constitution*, *op. cit.*, p.227-238.

RIVERO Jean, « Les libertés », in Association française des constitutionnalistes, *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, op. cit., p.153-160.

ROGISTER John, « La République des ducs et des académies », in *La France des années 1870, Naissance de la III^e République*, op. cit., p.41-49.

ROLLAND Patrice, « Les leçons d'un texte constitutionnel », *Jus Politicum*, n°13, Hiver 2014.

ROLLAND Patrice, « De l'art du préambule », in BART, CLÈRE, COURVOISIER et VERPEAUX, *La Constitution du 4 novembre 1848, l'ambition d'une république démocratique*, op. cit., p.143-186.

RUDELLE Odile, « Les élections de 1871 à 1879 », in *La France des années 1870, Naissance de la III^e République*, op. cit., p.61-71.

SAINT-BONNET François, « Le combat pour les libertés publiques à la fin du Second Empire », *Jus Politicum*, n°5, 2010.

SAUSSE Julien, « L'établissement de la Troisième République à travers les lois constitutionnelles (1873-1875) », in *Écrire la constitution*, op. cit., p.259-269.

TORT Olivier, « Les stratégies des légitimistes sous le Second Empire ou le triomphe de l'irrésolution », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2008/3 n° HS 4, p.116-131.

TROPER Michel, « La constitution comme système juridique autonome », *Droits*, 2002/1 (n°35), p.63-78.

TROUWBORST Timothée, « La Commune de Paris, 140 après », Fondation Jean Jaurès, Note n°93, 2011.

VARELA SUANZES-CARPEGNA Joaquín, « L'histoire constitutionnelle : quelques réflexions de méthode », trad. Lucien JAUME, in HERRERA et LE PILLOUER, *Comment écrit-on l'histoire constitutionnelle ?*, op. cit., p.57-74.

VEDEL Georges, « Le hasard et la nécessité », *Pouvoirs* n°50, p.15-30.

VEDEL Georges, « Rapport de synthèse », in Association française des constitutionnalistes, *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, op. cit., p.171-178.

VOILLOT Christophe, « Des “candidatures officielles” en 1871 ? Du constat de l'impossible à l'hypothèse du pensable », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2011/2 n°16, p.11-22.

Index

Sont référencés dans le présent index les acteurs du processus d'écriture constitutionnelle.

- Aboville (d')204
Adam (Edmond).....36, 77
Adnet..... 34, 251, 253, 276, 342
Adrien Léon274
Andelarre (d') 36, 200, 202, 203, 229, 231, 295, 308, 309
Arago.....154, 215, 258
Audiffret-Pasquier (d') 35, 36, 40, 61, 68, 70, 191, 284, 321, 383
Audren de Kerdrel 35, 69, 134, 199, 202, 220, 267, 271, 284, 294, 300, 308, 310
Aumale (d') 36, 124, 125, 130, 183, 385
Baragnon..... 132, 172, 191, 238
Bardoux..... 127, 231, 232, 233
Barni 36, 95, 212, 302, 383
Barthe 36, 88, 154, 162, 213, 214, 260, 272, 283, 297, 347, 349, 365
Batbie 36, 75, 134, 135, 144, 145, 146, 151, 154, 159, 190, 200, 203, 206, 255, 267, 268, 271, 287, 295, 298, 384
Baze 34, 260, 275, 341
Beau.....34
Belcastel 36, 57, 59, 63, 65, 71, 150, 157, 199, 204, 215, 352
Benoist d'Azy 132, 153, 213, 254
Bérenger.....126, 146, 221, 222, 304
Bertauld 36, 106, 144, 146, 153, 159, 160, 183, 215, 256, 259, 260, 269, 283, 310, 311, 312, 384
Bethmont..... 103, 149, 277, 287
Beulé.....153, 213, 254
Blanc (Louis) 20, 36, 40, 73, 77, 79, 80, 81, 82, 84, 86, 87, 88, 92, 95, 107, 176, 194, 215, 240, 247, 299, 384
Bottiau..... 253, 345
Boyer113, 155, 215, 243, 291, 292, 387
Brelay..... 77
Breuil de Saint Germain (du)223
Brice.....167
Brisson (Henri) . 77, 87, 89, 91, 102, 146, 195
Broët (de).....260
Broglie (de) Albert 30, 34, 35, 36, 40, 60, 64, 65, 70, 75, 78, 96, 98, 107, 110, 123, 130, 136, 137, 145, 146, 155, 156, 159, 162, 163, 165, 185, 197, 203, 208, 211, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 226, 227, 231, 232, 234, 235, 241, 248, 250, 255, 257, 260, 265, 266, 267, 268, 269, 271, 283, 284, 286, 287, 291, 292, 294, 300, 302, 305, 307, 308, 315, 330, 331, 334, 347, 349, 353, 370, 384, 387, 384, 393
Brunet (Jean).....77, 228, 241
Buffet 32, 35, 119, 264, 269, 274, 275, 278, 301, 332
Callet.....61, 70, 153, 191, 290, 384, 391
Carayon-Latour 53, 55, 61, 292
Casimir Perier (Auguste) 16, 33, 35, 36, 41, 76, 92, 102, 115, 127, 141, 164, 167, 170, 284, 285, 286, 287, 294, 331, 361, 384
Castellane (de) 36, 52, 123, 200, 201, 384
Cézanne 25, 34, 197, 204, 213, 214, 216, 217, 222, 229, 232, 367
Chabaud Latour 89, 222, 223, 297
Challemel-Lacour.....87
Chambord (comte de) 37, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 82, 112, 124, 157, 162, 175, 191, 267, 282, 283, 322, 331, 360, 384, 387
Chambrun (de) 126, 179, 205, 216, 217, 251, 252, 290, 342, 357
Changarnier 33, 34, 49, 191, 256, 263, 284, 285, 300, 383
Charles Rolland287
Cherpin.....159, 286, 287
Chesnelong 35, 36, 52, 61, 67, 68, 69, 76, 127, 145, 148, 191, 197, 202, 203, 217, 219, 255, 284, 384
Christophe273, 275, 278
Cissey (de) . 146, 233, 267, 268, 269, 331, 332
Clapier216, 217, 226, 234, 242, 379
Clémenceau.....77
Combiér 191, 197, 199, 204, 284
Cornélis de Witt 156, 229
Cottin..... 172, 219, 242, 288, 312
Cumont (de) 124, 156
Dahirel.....36, 65, 66, 346, 351, 361, 389
Daru 96, 148, 161, 191, 222, 229, 236, 271, 284, 295, 308, 309

De Clercq.....223
Decazes 35, 36, 40, 106, 125, 163, 239, 248,
257, 258, 259, 260, 269, 284, 384
Delacour33, 259, 260
Delord36, 87, 104, 106
Delorme.....167, 190, 295
Delpit.....224
Delsol 33, 36, 147, 158, 168, 203, 216, 229,
273, 275, 276, 286, 287, 294, 296, 308, 309
Denfert-Rochereau.....87
Depeyre 35, 36, 40, 66, 88, 119, 149, 158, 159,
218, 263, 284, 287, 312
Deseilligny263
Desjardins.....68, 278, 303
Destremx88, 347
Diesbach36
Douhet (de).....216, 217, 376
Dûchatel.....260
Dufaure 34, 35, 104, 115, 131, 135, 136, 138,
147, 150, 153, 154, 155, 156, 159, 161, 163,
164, 169, 170, 171, 179, 185, 193, 203, 208,
211, 216, 217, 220, 224, 226, 231, 232, 233,
234, 235, 237, 257, 264, 267, 269, 271, 273,
275, 277, 278, 283, 284, 288, 294, 298, 301,
302, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 330,
331, 355, 365
Dufay.....87
Duprat 36, 84, 94, 216, 221, 226, 228, 231,
233, 236, 239, 287, 332
Duval (Raoul) 36, 88, 89, 101, 102, 103, 149,
224, 226, 230, 242, 255, 300
Duvergier de Hauranne (Ernest) 36, 110,
121, 127, 189, 190, 203, 207, 287, 384
Ernoul . 36, 135, 137, 141, 154, 159, 215, 287
Eschasseriaux99, 100, 101, 106
Eymard-Duvernay 83, 94, 211, 216, 217, 252,
283, 345, 347, 353
Farcy77
Favre.....29, 250, 287, 329
Ferry (Jules) .77, 110, 124, 173, 276, 396, 397
Floquet.....77
Fournier154, 227
Fresneau.....40, 292
Gailly167
Gambetta 20, 29, 36, 73, 79, 82, 84, 85, 87,
91, 92, 94, 95, 102, 107, 121, 124, 172, 231,
240, 256, 263, 391, 396
Gambon77
Gaslonde298
George.....36, 87, 212, 384
Giraud.....71, 148, 215, 239
Goblet.....87
Goulard (de)70, 252, 283, 284, 290, 343
Gouvello (de).....36, 63, 385
Greppo77
Grévy (Albert)36, 215, 258, 273, 275
Grévy (Jules) 35, 36, 94, 96, 106, 124, 128,
129, 160, 238, 283, 284, 301, 329, 348, 385
Grivart161, 203, 268, 293
Guibal.....88
Humbert.....87
Jaubert206
Jouvenel.....138, 284, 286
Keller36, 57, 202, 211, 220, 310
Kolb Bernard.....36, 280, 385
La Bassetière (de).....40, 52, 66, 155, 292
La Rochefoucauld Bisaccia (de) 66, 161, 230,
362
La Rochejaquelein (de).....70
Laboulaye 33, 34, 35, 36, 40, 73, 88, 102, 104,
106, 114, 119, 120, 122, 143, 144, 147, 148,
150, 151, 156, 157, 176, 179, 183, 184, 185,
188, 192, 193, 197, 203, 208, 212, 215, 220,
224, 233, 242, 274, 277, 278, 285, 286, 287,
298, 302, 303, 310, 384, 385, 392
Lacaze167, 273
Lacombe (de) 36, 49, 60, 62, 64, 70, 127, 184,
185, 201, 202, 203, 205, 217, 272, 284, 310,
385
Laflize87
Lambert de Sainte Croix 36, 127, 168, 169,
170, 171, 190, 203, 223, 229, 271, 282, 284,
285, 286, 294, 295, 296, 304, 308, 310, 331,
361
Lamy36, 86, 90, 91
Langlois77, 84
Larcy (de) 36, 49, 60, 66, 191, 214, 291, 292,
349
Lavergne (de) 34, 35, 36, 60, 108, 113, 134,
139, 153, 163, 172, 273, 274, 276, 385
Le Royer.....36, 138, 286, 287, 295
Ledru-Rollin92
Lefèvre-Pontalis (Amédée) 36, 40, 60, 191,
256, 260, 265, 291, 385

Lefèvre-Pontalis (Antonin) 36, 138, 201, 217, 219, 221, 223, 226, 228, 271, 277, 284, 295, 303, 308

Lefranc (Victor) 117, 238, 255, 256

Lenoël..... 40, 167, 300, 313

Leurent..... 88, 312

Lévêque..... 87

Littré.....21, 36, 125, 385

Lockroy 77

Lorgeril..... 66, 309

Lucien Brun 36, 58, 63, 66, 69, 124, 199, 208, 262, 264, 300, 385

Luro (Victor) 34, 139, 275, 311

Mac Mahon (de) 17, 33, 35, 41, 54, 66, 69, 86, 98, 99, 101, 102, 137, 138, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 168, 169, 170, 171, 173, 222, 223, 230, 233, 246, 249, 264, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 280, 281, 282, 283, 285, 286, 287, 288, 289, 294, 296, 297, 301, 302, 304, 308, 309, 310, 311, 312, 314, 315, 316, 331, 332, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 370, 383, 393

Madier de Montjau 95, 176, 280, 299

Maleville (de) 88, 102, 153, 167, 253, 254, 282, 344

Marcère (de) 32, 36, 78, 79, 127, 136, 147, 206, 385

Marcou 95, 276

Margaine 224, 373

Marmier..... 36, 385

Martin Bernard..... 77

Massy (de).....167

Max Richard.....88, 259, 260

Meaux (de) 36, 60, 64, 70, 124, 139, 205, 207, 218, 224, 227, 228, 284, 300, 310, 311, 385

Méline..... 77

Merveilleux Duvigneaux.....208

Mettetal256

Millaud36, 91, 190, 385

Naquet 36, 80, 87, 92, 93, 100, 101, 105, 188, 215, 299, 364

Pajot.....238

Paris 35, 163, 171, 172, 200, 203, 208, 228, 267, 271, 276, 294, 296, 298, 302, 308, 309

Pernolet..... 199

Perrot.....124, 153, 253, 290, 344

Peyrat.....36, 77, 81, 84, 85, 89, 351

Picard (Ernest) 35, 132, 250, 273, 274, 275, 276, 277, 385

Pradié 124, 127, 168, 216, 217, 227, 232, 363, 368

Prax-Paris 100, 255

Quinet..... 36, 77, 81, 83, 85, 87, 88, 385, 386

Rambures (de)201

Ranc 36, 73, 77, 386

Raudot 60, 172, 292, 312

Ravinel (de)..... 71, 148

Rémusat (de) 36, 123, 138, 159, 250, 284, 286, 287, 330, 386

Rességuier (de) 211, 229

Reymond (Loire).....87

Ricard 36, 40, 136, 206, 214, 254, 273, 274, 275, 276, 291, 302

Rivet 30, 32, 33, 34, 83, 84, 91, 100, 113, 117, 132, 133, 136, 140, 152, 153, 154, 155, 157, 158, 195, 213, 239, 241, 250, 251, 253, 254, 255, 256, 257, 260, 263, 265, 271, 281, 282, 283, 290, 293, 294, 300, 330, 333, 341, 342, 343, 345, 346, 383

Rouher..... 100, 101

Saint Marc Girardin.. 153, 241, 254, 282, 290

Saisy (de)98, 99, 106, 239, 352

Sansas83, 253, 262, 293, 346

Savary 36, 46, 64, 117, 118, 212, 284, 300, 303, 305, 386

Say (Léon) 35, 158, 167, 284, 285, 287

Scheurer-Kestner 36, 77

Schœlcher..... 77, 87

Simon (Jules) 36, 78, 79, 88, 89, 96, 124, 221, 233, 273, 274, 295, 360, 386

Sugny (de) 40, 276

Talhouët (de) 147, 310

Tallon 148, 149, 170, 203, 204, 208, 217, 219, 220, 222, 224, 229, 284

Tarbelet 84, 87, 89, 238, 351

Tarteron (de) 191, 198, 200, 310

Thiers 15, 17, 29, 33, 35, 36, 37, 40, 41, 45, 54, 68, 75, 76, 78, 82, 83, 88, 90, 91, 97, 98, 100, 104, 107, 110, 117, 118, 120, 121, 123, 125, 127, 128, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 146, 151, 153, 154, 155, 157, 159, 160, 179, 183, 184, 191, 197, 208, 213, 214, 216, 217, 226, 232, 233, 234, 235, 238, 241, 242, 249, 250, 252, 253, 254, 255, 256, 258, 259,

260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 271,
 280, 281, 282, 283, 288, 290, 291, 292, 295,
 300, 301, 302, 305, 306, 307, 308, 312, 315,
 329, 330, 331, 333, 341, 342, 343, 344, 345,
 346, 347, 348, 349, 353, 355, 384, 385, 386,
 387, 392, 393, 397
 Tirard.....77, 84
 Tolain77, 145, 156
 Tréveneuc 31, 150, 151, 330
 Turquet36, 89, 93, 100, 101, 386
 Vacherot..... 34, 36, 197, 308, 386
 Varroy..... 87, 287
 Vautrain..... 216, 217, 232, 378
 Ventavon (de) 36, 115, 164, 165, 170, 211,
 217, 219, 271, 284, 295, 296, 297, 304, 307,
 308
 Vingtain.....34, 64, 197
 Vinols de Montfleury36, 65, 96, 204, 386
 Vitet40, 132, 238, 254, 260, 281, 290
 Vogué (de)60
 Voisin.....34
 Waddington 34, 36, 40, 162, 216, 217, 221,
 228, 232, 378
 Wallon 35, 60, 102, 107, 134, 139, 148, 149,
 169, 170, 171, 183, 216, 218, 219, 223, 224,
 230, 284, 296, 297, 298, 302, 303, 304, 309,
 310, 311, 332, 362, 364
 Wolowski 158, 285, 286, 287

Table des matières

Remerciements	7
Liste des abréviations	9
Sommaire	11
INTRODUCTION	13
I. L'absence d'analyse systématique du processus d'écriture des lois constitutionnelles de 1875	17
II. Étudier le travail constituant de l'Assemblée nationale de 1871	28
PARTIE I. LES EXCÈS À NE PAS REPRODUIRE : LES EXPÉRIENCES CONSTITUTIONNELLES ANTÉRIEURES	43
Titre I. Les Constitutions impossibles	47
Chapitre 1 – La Constitution anachronique : la monarchie chrétienne	49
Section 1 – La survivance d'un anti constitutionnalisme contre-révolutionnaire	50
1) L'immutabilité des lois constitutionnelles face aux 80 ans d'erreurs du constitutionnalisme révolutionnaire	50
2) La Constitution « naturelle » de la France : Henri V avec l'aide de Dieu	55
Section 2 – L'impossible monarchie constitutionnelle	62
1) Les incertitudes	63
2) La désillusion	67
Chapitre 2 – La Constitution révolutionnaire : la République intégrale	73
Section 1 – Le rejet d'un radicalisme constitutionnel républicain indéfini	74
1) Les républicains radicaux	74
2) Les républiques radicales	79
Section 2 – La République sans la révolution	82
1) La remise en cause tactique de la compétence constituante de l'Assemblée de 1871	83
2) Le ralliement aux lois constitutionnelles de 1875	89
Chapitre 3 – La Constitution plébiscitaire : le césarisme impérial	97
Section 1 – Le repoussoir plébiscitaire	98
1) L'appel au peuple renouvelé	98
2) Le rejet du bonapartisme constitutionnel ou des constituants bonapartistes ?	104
Section 2 – Les apports constitutionnels du Second Empire	108
Titre II. La fin du « constitutionnalisme providentiel » : rationalisme et empirisme constitutionnel	113
Chapitre 1 – Les « institutions nécessaires » à l'ordre constitutionnel	117
Section 1 – Des institutions libérales conservatrices	120
1) Le libéralisme sans l' <i>Union</i>	121
2) Le libéralisme nécessairement conservateur	125
Section 2 – Des institutions républicaines	128
1) Un choix rationnel	128
2) La nécessité de nommer les institutions	132
Chapitre 2 – Fonder un ordre constitutionnel sans écrire la constitution	140
Section 1 – L'usage incertain du pouvoir instituant ou du pouvoir constituant	142
1) Le flou apparent sur la définition matérielle des lois constitutionnelles	143
2) D'une organisation des pouvoirs publics à une constitution révisable de la République	152

A- Une organisation provisoire ? _____	152
B- Une constitution prédéterminée ? _____	157
Section 2 – Un ordre constitutionnel souple plutôt qu’une constitution _____	166
1) Une constitution révisable : l’article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 _____	167
2) (Conclusion de partie) Un ordre constitutionnel adapté _____	174

PARTIE II. LE CONSENSUS MINIMAL : UN RÉGIME NÉCESSAIREMENT PARLEMENTAIRE _____ 181

Titre I. Le « droit public des français » confié au Parlement _____ 187

Chapitre 1 – La garantie des droits des citoyens _____	189
Section 1 – L’absence de référence assumée aux droits et libertés civiles _____	191
Section 2 – La préservation contrainte du suffrage universel malgré son encadrement strict _____	195
1) Supprimer l’universalité... sans la supprimer ? _____	198
A- Les hypothèses de suffrage inégalitaire _____	199
B- Le vote à deux degrés _____	201
C- La direction administrative du scrutin _____	204
2) Le suffrage universel encadré : la loi électorale et les institutions _____	206
Chapitre 2 – La représentation des citoyens _____	210
Section 1 : un Parlement bicaméral _____	211
1) Un principe reconnu mais difficilement concrétisé _____	211
2) Le cœur des négociations : l’organisation du Sénat _____	217
A- La présence de membres nommés _____	218
B- La définition des électeurs _____	225
C- Les conditions d’éligibilité _____	232
D- Des attributions peu discutées _____	234
Section 2 – un Parlement souverain ? _____	237

Titre II. Un régime dominé par le Parlement _____ 245

Chapitre 1 – Une responsabilité ministérielle effective : la garantie du régime _____	248
Section 1 – Le principe cardinal du régime en construction : de la responsabilité exécutive ambiguë à une responsabilité ministérielle parlementaire _____	249
1) La « dictature » de Thiers : le Président de la République chef du gouvernement _____	249
A- La loi Rivet : un bicéphalisme exécutif inopérant _____	250
B- La loi du 13 mars 1873 : la tentative de reconnaissance d’une responsabilité spéciale des ministres _____	256
2) L’émergence du Vice-président du Conseil : vers un bicéphalisme exécutif potentiellement fonctionnel _____	266
Section 2 – Les effets de l’existence de la responsabilité ministérielle sur l’écriture des lois de 1875 _____	270
Chapitre 2 – L’irresponsabilité du Chef de l’État : l’illusion du monarque constitutionnel _____	280
Section 1 – Un président irresponsable : le décor de la monarchie constitutionnelle _____	281
1) Un « long Président » _____	282
2) Des attributions conséquentes _____	289
Section 2 – Un Chef d’État dépendant : le prélude de la pièce parlementariste _____	299
1) La nomination parlementaire _____	300
2) L’arbitrage impossible : la dissolution sur avis conforme du Sénat _____	305
Section 3 – (Conclusion de partie) La République parlementaire de 1875 : l’ordre sans monarque ni César _____	314

CONCLUSION _____ 319

Annexe I. Repères chronologiques	329
Annexe II. Textes relatifs à l'organisation provisoire	333
1. Décret du 17 février 1871	333
2. Loi du 31 août 1871 (« loi Rivet »)	333
3. Loi du 13 mars 1873 (« loi de Broglie »)	334
4. Loi du 20 novembre 1873 (« Septennat »)	335
Annexe III. Lois constitutionnelles de 1875	336
1. Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs	336
2. Loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat	337
3. Loi du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics	338
Annexe IV. Principales propositions, projets et amendements relatifs à l'organisation provisoire	341
1. Proposition Baze	341
2. Proposition Rivet	341
3. Proposition Adnet	342
4. Amendement Chambrun	342
5. Amendement de Goulard	343
7. Amendement Perrot	344
8. Amendement Bottiau	345
10. Amendement Sansas	346
11. Proposition Dahirel	346
12. Proposition Destremx	347
13. Proposition Eymard-Duvernay	347
14. Amendement Barthe	347
15. Projet préparatoire présenté en commission par de Larcy	349
16. Amendement Barthe	349
Annexe V. Principales propositions, projets et amendements relatifs à l'organisation constitutionnelle générale ou visant à encadrer le travail constituant	351
1. Proposition Tarbelet	351
2. Proposition Peyrat	351
3. Proposition Dahirel	351
4. Proposition Belcastel	352
5. Proposition de Saisy	352
6. Proposition Eymard-Duvernay	353
7. Projet Thiers / Dufaure	355
8. Proposition Chambrun	357
9. Proposition Eschassériaux	359
10. Amendement Jules Simon	360
11. Projet de la commission « Septennat »	360
12. Proposition Dahirel	361
13. Proposition Casimir-Perier	361
14. Proposition Lambert de Sainte Croix	361
15. Proposition La Rochefoucauld Bisaccia	362
16. Proposition Wallon	362
17. Amendement Pradié	363
18. Projet de la commission des Trente (« Ventavonat »)	363
19. Amendement Wallon	364
20. Amendement Naquet	364
21. Amendement Barthe	365
22. Projet de loi « organique sur les rapports des pouvoirs publics »	365

Annexe VI. Principales propositions, projets ou amendements relatifs à la création et à l'organisation d'une seconde chambre	367
1. Proposition Cézanne	367
2. Proposition Pradié	368
3. Projet « touchant la création et les attributions d'une seconde Chambre et les relations à établir entre les pouvoirs publics » déposé par le duc de Broglie	370
4. Proposition Margaine	373
5. Premier projet de la commission des Trente	373
6. Contre-projet de Douhet	376
7. Projet adopté par article les 11 et 12 février 1875 mais dont le passage en troisième lecture est repoussé	377
8. Proposition Vautrain	378
9. Proposition Waddington	378
10. Proposition Clapier	379
11. Deuxième projet de la commission des Trente	379
BIBLIOGRAPHIE	381
SOURCES PRIMAIRES	383
SOURCES SECONDAIRES	383
I. Esprit et acteurs du processus d'écriture constitutionnelle	383
A- Membres de l'Assemblée nationale de 1871 : écrits (ouvrages scientifiques, articles, brochures, souvenirs) et discours	383
B- Influences intellectuelles et politiques du processus constituant, témoins de l'écriture des lois constitutionnelles de 1875	386
C- Presse et revues	389
II. Analyse scientifique	389
A- Ouvrages et thèses	389
B- Articles et contributions à des ouvrages collectifs	396
INDEX	401
TABLE DES MATIÈRES	407