

L'établissement de la troisième république à travers les lois constitutionnelles (1873-1875)

Julien Sausse

► **To cite this version:**

Julien Sausse. L'établissement de la troisième république à travers les lois constitutionnelles (1873-1875). Écrire la Constitution, Jun 2010, Bastia, France. hal-02125103

HAL Id: hal-02125103

<https://hal-amu.archives-ouvertes.fr/hal-02125103>

Submitted on 10 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'ÉTABLISSEMENT DE LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE À TRAVERS LES LOIS CONSTITUTIONNELLES (1873-1875)

Par

Julien SAUSSE

ATER à l'Université Paul Cézanne Aix-Marseille III

Le chemin mouvementé des lois constitutionnelles, menant à l'établissement définitif de la III^e République, occulte le travail politique et juridique réalisé par les diverses Commissions qui oeuvrèrent à leurs écritures. Cette méconnaissance résulte en premier lieu du long égarement des procès verbaux des Commissions jusqu'au début des années 1960¹ ; mais elle est due tout autant au vote de l'amendement Wallon qui concentre autour de sa voix de majorité toute l'histoire constitutionnelle de la République naissante.

En réalité, la rédaction des lois constitutionnelles est le fruit de trois Commissions qui élaborèrent quatre projets de lois formant la base constitutionnelle de la III^e République². Cependant, il ne faut pas surévaluer la fonction constituante de ces Commissions. Pour l'essentiel, elles travaillèrent à partir de projets de lois émanés du gouvernement ou de propositions de l'Assemblée³. Ainsi, bien que ces

¹ Julien FEYDY est peut-être le seul auteur à s'être intéressé au travail des Commissions constitutionnelles et rapporte que les procès-verbaux de ces trois Commissions auraient été versés aux Archives Nationales en 1924 mais demeurèrent égarés jusqu'en juin 1964. Ces procès-verbaux sont conservés aujourd'hui aux Archives sous les côtes C/III/ 607 à 618. Julien FEYDY, « Les Commissions des Trente et la loi constitutionnelle du 24 février 1875 », *Politique, revue internationale des Idées, des Institutions, de la vie politique*, Besançon, édité avec le concours du CNRS, 1966, p. 5-69.

² Nous incluons dans le bloc de constitutionnalité de la III^e République la loi du 20 novembre 1873 instaurant le septennat personnel du Maréchal de MAC-MAHON. Cette loi n'est pas issue d'une réflexion d'une Commission constitutionnelle mais le résultat du travail mené par la « Commission chargée d'étudier la proposition du Général Changarnier » dont les procès-verbaux sont conservés sous la côte C/3136 des Archives Nationales. Cette loi a une valeur constitutionnelle. De nombreux membres de la Commission chargée de son étude la considéraient comme la première pierre de l'édifice constitutionnel. Les membres des Commissions constitutionnelles suivantes voyaient en elle la base à partir de laquelle les institutions devaient être établies. Les deux autres lois constitutionnelles sont celles du 24 février 1875 sur le Sénat et du 25 février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics. Ces deux projets de loi furent édités par la Commission des Trente présidée par Jules BATBIE et élue selon les dispositions de l'art. 3 de la loi du 20 novembre 1873. Enfin, la loi du 16 juillet 1875 sur les rapports entre les pouvoirs publics achève l'œuvre constituante. Son adoption fut précédée par l'élection d'une deuxième Commission des Trente présidée par Léonce DE LAVERGNE. Cette Commission a également rédigé la loi organique du 2 août 1875 sur l'élection des sénateurs, et formulé le troisième projet de la loi électorale, commencé par la Commission Batbie, et définitivement adoptée le 30 novembre 1875. Il faut noter également l'existence d'une première Commission des Trente chargée d'étudier les conditions de la responsabilité ministérielle qui aboutit à la loi du 13 mars 1873, mais qui n'a pas, au sens propre, une valeur constitutionnelle.

³ Ainsi, le projet de loi relatif à l'organisation des pouvoirs publics, appelé le Ventavonat en raison du nom de son rapport, Louis-Marie DE VENTAVON, est une réponse, en négatif, de la proposition

Commissions participèrent activement à la naissance des lois constitutionnelles, on ne peut pas leur attribuer une nature particulière qui aurait pu leur assurer une « autonomie » vis à vis de l'environnement parlementaire ou gouvernemental.

Néanmoins, le travail accompli est immense de par l'ensemble des domaines concernés (loi électorale, organisation du Sénat, attribution des pouvoirs publics) et par sa minutie⁴. Or, l'étude de ces procès-verbaux laisse apparaître plusieurs points sur lesquels il convient de s'arrêter. Tout d'abord (et au-delà du compromis entre orléanistes et républicains modérés) il existait un consensus certains sur la forme des institutions. En témoigne notamment le fait que les républicains s'étaient rangés à l'idée de la création d'une seconde Chambre⁵ et qu'il existait entre les différents partis sur les institutions à créer en France⁶.

Mais ces convergences cachent des débats de fond qui animèrent les Commissions, et, par la suite, l'Assemblée elle-même. Ce sont justement ces antagonismes qui montrent la richesse de l'œuvre constitutionnelle de cette période allant de 1873 à 1875 qui peut être interprétée comme un point nodal où se rencontre un contexte politique très particulier, celui de la Restauration impossible du Comte de Chambord, et un ensemble de courants de pensées hétérogènes associant l'héritage de la monarchie de juillet à l'exemple de la seconde République. En effet, ces mêmes procès-verbaux laisse penser que la tactique politique bloqua tout débat sur la nature des pouvoirs à créer, dans l'idée d'organiser une Constitution personnelle. Mais, en parallèle, les projets sur lesquels s'appuie cette Constitution font apparaître un héritage de la monarchie de juillet : influence orléaniste qui s'est associée à l'exemple républicain de 1848 notamment à propos du pouvoir exécutif (I). C'est ce double patrimoine qui sera définitivement « républicaniser » par le vote sur la nature républicaine du régime le 31 janvier 1875, qui renvoie tous les fondements du Parlement aux principes démocratiques, éliminant de fait le souvenir d'une monarchie révolue (II).

Casimir-Périer. La loi du 16 juillet 1875 sur les rapports entre les pouvoirs publics fut présentée par le gouvernement, à travers le Garde des Sceaux Jules DUBAURE, comme un projet de loi organique.

⁴ On peut à ce propos rappeler les nombreuses utilisations d'outils statistiques au sein de la Commission Batbie notamment pour délimiter les conditions d'accès à l'électorat politique (cf. par exemple : Archives Nationales, C/IV/611, *Procès-verbaux de la Commission des Trente*, séance du 14 janvier 1874).

⁵ Nombre d'auteurs républicains se prononçaient en faveur de la création d'une seconde Chambre. C'était le cas, parmi eux, d'Édouard LABOULAYE qui souhaitait la division du pouvoir législatif, dans un article publiée dans *La Revue des deux mondes* en octobre 1871, « Du pouvoir constituant », *Revue des deux mondes*, Paris, Bureau de la revue des deux mondes, octobre 1871, p. 802. On retrouve aussi la présence d'une seconde Chambre dans l'œuvre de Gustave DE MOLINARI d'après lequel : « [...] nous sommes obligés de considérer comme démontrées ces deux vérités d'expérience, savoir qu'une République, comme tout gouvernement, doit se fonder, en premier lieu, sur le principe de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif, en second lieu, sur la dualité du pouvoir législatif et l'unité du pouvoir exécutif », *La République tempérée*, Paris, Garnier Frères, 1873, p. 65. De son côté Victor DE BROGLIE dans ses *Vues sur les gouvernements de la France*, préconisait l'établissement d'un « Corps législatif » composé d'un « Sénat » et d'une « Chambre des représentants », Paris, Michel Lévy Frères, 1872, 2^e édition, p. 273.

⁶ Gustave DE MARCÈRE, membre de la seconde Commission, écrivait dans ses mémoires que les grands hommes politiques de cette époque : « [...] s'accordaient tous, sans s'être concertés, sur cette idée, que les principes généraux présidant la vie nationale : liberté politique, liberté de conscience, liberté de Presse [...] devaient être considérées comme des assises indestructibles et toujours solides de la société française ; qu'il était inutile de les remettre en discussion et de travailler à un de ces édifices constitutionnels, complets, achevés, couronnés par une étiquette changeante, Empire, Royauté, République, tels qu'on en avait si souvent et si inutilement construit depuis un siècle », Gustave DE MARCÈRE, *L'Assemblée nationale de 1871*, vol. 2, Paris, Plon, 1907, p. 182-183.

I. Un pouvoir exécutif avorté

L'encadrement juridique de la fonction présidentielle résulte d'un contexte précis où la lutte politique prend le pas sur la réflexion idéologique mais dont le résultat final démontre l'attachement des constituants à l'image du roi constitutionnel.

A. *L'assujettissement du débat au contexte politique*

Les discussions ouvertes au moment de la proposition du Général Changarnier qui aboutirent à confier la présidence de la République au Maréchal de Mac-Mahon pour une durée de sept ans, sont révélateurs de l'emprise du contexte politique sur la mise en place des principes constitutionnels⁷. Bien que les membres de la Commission eurent conscience de leurs rôles constituants⁸, la pression politique empêcha l'élaboration d'une Constitution durable, ou du moins impersonnelle. Les premières séances de la Commission sont, à cet égard, particulièrement révélatrices. Le Président de la Commission, M. de Rémusat tenta d'ouvrir la voie constitutionnelle suivant une méthode proche de celle que M. de Cormenin avait utilisé en 1848 ; en dressant une liste de questions auxquelles les membres dussent répondre pour organiser le pouvoir exécutif : « Si donc on veut étudier le projet de près et résoudre les problèmes qu'il renferme, il convient d'abord de discuter et de résoudre les quatre questions suivantes : 1 - Y aura-t-il un Président unique, chargé du pouvoir exécutif, ou bien [...] créera-t-on plusieurs représentants du pouvoir exécutif comme cela a lieu en Suisse par exemple ? 2 - Par qui sera élu, le chef du pouvoir exécutif ? 3 - Quelle sera la durée du mandat conféré au Chef du pouvoir exécutif ? 4 - Quelles seront les attributions accordées au Chef du pouvoir exécutif »⁹. Mais le volontarisme de Rémusat se heurta à une partie de la Commission et de l'Assemblée. M. Laboulaye hésitait à se lancer dans une œuvre constitutionnelle qui pût survivre à l'Assemblée actuelle : « Est-il besoin de rappeler la Constitution Rivet qui liait le sort de M. Thiers à celui de l'Assemblée actuelle, pour faire comprendre que le Délégué nouveau de la même Assemblée serait sans force vis-à-vis

⁷ La proposition du Général CHANGARNIER apparut à la suite de l'ultime tentative de restauration monarchique en faveur du Comte de Chambord. Ce dernier qui refusa de nouveau d'accéder au pouvoir en acceptant le fond des principes de 1789 laissa les monarchistes dans un désarroi certains. Le Maréchal de MAC-MAHON se vit alors l'objet de toutes les espérances monarchiques. Le prince de Joinville, fils de LOUIS-PHILIPPE lui proposa d'accepter le titre de lieutenant-général du royaume, titre qu'il refusa dans la crainte de voir sa gouvernance désavouer par le futur roi (sur cet épisode cf. Alfred DE MEAUX, *Souvenirs politiques (1871-1877)*, Paris, Librairie Plon, 1905, p. 185-191). C'est là que prit forme la proposition du Général CHANGARNIER destinée à confier un mandat décanal au Duc de Magenta dans l'attente d'une restauration future au profit, cette fois-ci, de la famille d'Orléans.

⁸ La valeur constituante de la proposition Changarnier fut évoquée au sein même de la Commission par ses membres. M. DELSOL par exemple, délégué du 7^e bureau, s'y exprima en ces termes : « L'objection fondée sur le caractère extra-légal de la mesure n'est pas tombée, comment en effet ne pas accorder à une Assemblée, à laquelle on reconnaît la qualité de constituante le droit d'organiser comme elle l'entend le pouvoir exécutif ». M. LEFÈVRE-PONTALIS suivit la même logique lorsque, au nom du 8^e bureau il déclara : « L'Assemblée nationale est constituante, elle a le devoir de créer le pouvoir exécutif comme les autres pouvoirs ; elle peut le faire dans la même loi ou dans des lois séparées. La question de légalité n'a donc aucune importance et les arguments que l'on fait valoir à ce sujet sont sans valeur », Archives Nationales, C 3136, *Procès verbaux de la Commission chargée de l'examen de la proposition Changarnier*, séance du 8 novembre 1873, p. 8-9.

⁹ Archives Nationales, C 3136, *Procès-verbaux de la Commission chargée de l'examen de la proposition Changarnier*, séance du lundi 8 novembre 1873, p. 17.

des Assemblées futures [...]»¹⁰. Aussi, l'ordre de discussion proposé par le Président Rémusat se vit renversé par celui de M. Wolowski qui substitue au questionnaire présenté de nouvelles interrogations : « 1 - La prorogation des pouvoirs du Président de la République, peut – elle avoir une durée plus longue que la durée de l'Assemblée actuelle ? 2 - Cette prorogation est-elle nécessairement liée à la loi constitutionnelle, peut-elle la précéder ou la suivre ? 3 - Enfin si ces deux questions sont résolues affirmativement quelle est la durée qu'il convient de donner au pouvoir exécutif ? Il faut dans la discussion séparer nettement la durée du mode d'exercice du pouvoir »¹¹. Dès ce moment, l'idée de mandat personnel fit surface¹² : ce fut en effet, la durée du mandat exécutif qui fit véritablement débat parmi les commissaires. Pour M. Le Royer, l'Assemblée ne pouvait constituer un pouvoir dont la durée du mandat dépassait le sien. Pour cause, le Président de la République n'est qu'un délégué de l'Assemblée¹³, conformément aux principes de la Constitution Rivet et de la loi de Broglie. La proposition Changarnier propose un nouveau type de présidence, irresponsable de fait, protégé par la durée de son mandat. C'est en ce sens que lui répond M. Delsol qui distingue trois types de délégation du pouvoir exécutif ; celle proposée par le Général Changarnier étant la meilleure de part son principe même parce qu'elle représente une délégation « à long terme et irrévocable »¹⁴. Le Président Rémusat, sensible à l'opinion de MM. Royer et Laboulaye consentit alors à rédiger « une mesure particulière » qui revient à instituer un mandat personnel destiné à protéger la fonction présidentielle en rendant le duc de Magenta indépendant de l'Assemblée¹⁵.

¹⁰ M. LABOULAYE, relatant les débats du 4^e bureau dont il était le délégué, profita de l'occasion pour en appeler à sortir du provisoire et à constituer des pouvoirs définitifs. D'ailleurs, il eut été illusoire, selon lui, de commencer l'œuvre constituante sans la poursuivre par la définition des pouvoirs législatifs : « [...] Et poursuivant dans cet ordre d'idées, on a fait remarquer [au sein du bureau] que c'était aussi une chimère de constituer le pouvoir exécutif sans constituer le pouvoir législatif, sans constituer en même temps le pouvoir législatif ; que les deux pouvoirs sont limités par des frontières où tous les deux viennent se rencontrer et que tracer les limites de l'un, sans marquer les limites de l'autre était une entreprise que les plus hardis n'avaient jamais tentée », Archives Nationales, C 3136, *Procès-verbaux de la Commission chargée de l'examen de la proposition Changarnier*, séance du 8 novembre 1873, p. 6.

¹¹ Archives Nationales, C 3136, p. 18.

¹² À la suite des propos de M. WOLOWSKI, M. LAMBERT DE SAINTE CROIX répond que les deux premières questions ont déjà été résolues par les décisions de l'Assemblée nationale. Sa nature constituante lui autorise à créer le pouvoir du Maréchal de MAC-MAHON et à créer des Commissions spéciales pour organiser le pouvoir législatif (l'orateur fait ici référence à la loi du 13 mars 1873 qui prévoit la création d'une Commission chargée d'élaborer des lois constitutionnelles).

¹³ Archives Nationales, C 3136, p. 19.

¹⁴ Pour M. DELSOL, le pouvoir exécutif est une délégation nécessaire de la souveraineté de l'Assemblée en faveur d'un fonctionnaire, mais elle est, et demeure, la « maîtresse » de ce dernier. Il reconnaît trois types de délégations : Le système proposé par M. GRÉVY en 1848 dont « le procédé est mauvais » ; le système Rivet, connu par THIERS qui « n'est pas encore le bon » système ; celui avancé par CHANGARNIER qui est le meilleur. En effet : « Confondre le mandat politique avec le mandat que constitue le Code civil est une erreur ; le mandat civil est par essence révocable, c'est son caractère propre, il n'est qu'à cette condition. Le monde politique peut être irrévocable, et dès lors on peut ajouter la durée à l'irrévocabilité », Archives Nationales, C 3136, p. 20.

¹⁵ « La proposition de M. le Général Changarnier dépasse à n'en pas douter les limites du droit, elle ne donne au pouvoir ni une durée que l'Assemblée puisse lui donner, ni une origine qui le mette au dessus des partis ; et il est profondément regrettable que le ministère ait cru pouvoir engager dans ce débat la personne même du Maréchal de MAC-MAHON. Mais enfin le mal est fait, il faut chercher à y remédier, car dans l'état où est notre pays, il faut éviter une crise, et M. le Président (de la Commission) ne voudrait pas être responsable d'un refus qui pourrait autoriser M. le Maréchal de MAC-MAHON à offrir avec un juste motif sa démission. Que faut-il faire ? Il faut chercher & trouver le moyen de concilier les principes et les faits, il faut transiger sur une demande excessive et qui en réalité affaiblit le pouvoir et proposer à l'Assemblée une solution qui rende le Chef du gouvernement indépendant d'elle et des événements. On

La lecture de ces procès-verbaux nous éclaire sur le contexte dans lequel les débats eurent lieu. La réflexion sur la nature et la valeur du pouvoir constituant fut réelle et le débat quant au mode de délégation du pouvoir exécutif fut mis en avant dans les échanges. Cependant, celui-ci est noyé par l'enjeu de la vie politique. La personnalité du maréchal, et les valeurs qu'il porte avec lui firent que la proposition du Général Changarnier qui aurait pu évoluer vers une véritable proposition constitutionnelle se limita à une proposition à vocation transitoire ménageant toutes les susceptibilités et, par là même retardant la Constitution définitive de la France.

B. Le double héritage des pouvoirs présidentiels

Les pouvoirs spécifiques accordés au Chef de l'État par la loi du 25 février 1875 montre à quel point l'écriture de la loi se fit par un rapprochement idéologique entre monarchistes et républicains. Comme le souligne à juste titre Joseph Barthélémy¹⁶, les lois constitutionnelles de 1875 entendaient créer un pouvoir exécutif « énergique » et fort où son titulaire pu peser dans le débat politique. Une telle conception était tout à fait logique lorsqu'on sait qu'elle fut initialement écrite pour le Maréchal de Mac-Mahon et dans l'attente d'une restauration monarchique. Il était donc nécessaire de créer un pouvoir capable de résister, avec le Sénat, à l'élément démocratique qui se concentrait dans la Chambre des députés. Il n'est donc pas étonnant de voir une certaine similitude entre les pouvoirs donnés par le « Ventavonat » au Maréchal de Mac-Mahon et ceux d'un monarque constitutionnel. Ce rapprochement est même d'autant plus facile que des républicains parmi les plus influents, Edouard Laboulaye et Antonin Lefèvre-Pontalis, se rangent parmi les héritiers de la monarchie constitutionnelle¹⁷ ; et il est vrai que l'énumération des pouvoirs présidentiels rappelle ceux d'un monarque constitutionnel¹⁸ : droit de commander l'armée, droit de grâce, droit d'ajourner les Chambres durant un temps limité ; et, plus emblématique encore, le droit de dissoudre la Chambre des députés sur l'avis du Sénat¹⁹.

peut atteindre ce but par une mesure particulière, en faisant une loi qui sera plus qu'une loi, qui sera l'un des articles de la Constitution, et qui à cause du seul procédé, si imparfait de nomination que nous possédons actuellement [la nomination par l'Assemblée] sera rattaché à la Constitution comme un article transitoire ; ce sera un article constituant donnant un pouvoir transitoire », Archives Nationales, C 3136, p. 23. Le passage est souligné dans le procès-verbal. On note de nouveau la critique de RÉMUSAT contre la nomination du pouvoir exécutif par l'Assemblée. Mis en parallèle avec le questionnaire exposé plus haut, il semble que l'orateur penchait en faveur d'une voie de délégation, peut-être par le suffrage universel.

¹⁶ Joseph BARTHÉLÉMY, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, Paris, Giard et Brière, p. 632 et s.

¹⁷ Le jeudi 28 janvier 1875, Edouard LABOULAYE dépose un amendement qui préfigure l'amendement Wallon, qui a été présenté le lendemain : « Le gouvernement de la République se compose de deux Chambres et d'un Président ». Pour justifier cet amendement, LABOULAYE dit : « La République que nous vous proposons, c'est la République constitutionnelle, une République avec deux Chambres et un Président. Entre vous et nous, la différence est donc dans l'hérédité du pouvoir monarchique. Certes, c'est une grande différence ; cependant, cette différence est peut-être moins grande dans un pays où nous n'avons jamais vu, depuis quatre vingt ans, un héritier succéder au précédent monarque ». Il rappelle plus bas cette phrase de Benjamin CONSTANT : « Entre la monarchie absolue et la monarchie constitutionnelle, la différence est dans le fond ; entre la République et la monarchie constitutionnelle, la différence est dans la forme », *Journal Officiel*, séance du 28 janvier 1875, p. 770.

¹⁸ L'influence des principes de la monarchie constitutionnelle se trouve également dans les principes initiaux du projet de loi sur le Sénat. Initié par Jules DUFAURE, celui-ci déclara qu'il pour modèle la Chambre des Pairs de la monarchie de juillet (cf. *intra*).

¹⁹ Article 5 de la loi du 25 février 1875.

Cette convergence n'est pas non plus surprenante si l'on prend en considération la littérature qui influença la Commission des Trente²⁰. Celle-ci fit appel aux *Vues sur le gouvernement de la France* du Duc de Broglie, et à *La République Tempérée* de Gustave de Molinari. Or l'image du Chef de l'État imaginé par le Duc de Broglie²¹ correspond à celle établie par les Constituants. Gustave de Molinari théorise lui aussi les pouvoirs d'un Président fort qui fût : « armée du pouvoir de dissoudre la seconde Chambre, avec l'assentiment de la première »²². La fonction présidentielle qui fut celle qui suivit la crise de 1877 n'était donc pas celle qui fut pensée par les auteurs des lois constitutionnelles. Le Président de la République d'après celles-ci était, bien au contraire, entendu comme un Président actif et indépendant des Chambres et qui pu contrer les débordements des forces démocratiques représentées au sein de la Chambre des députés.

Toutefois, il serait maladroit d'imputer la force accordée au Chef de l'État à la seule influence de la monarchie constitutionnelle bien que celle-ci fût évoquée. Les discussions démontrent au contraire que cette conception correspondait aussi à un héritage de l'histoire républicaine récente. Pour preuve, les attributions données au Président de la République furent également puisées au sein de la République de 1848. À ce titre l'intervention d'Henri Wallon est révélatrice. Il dépose un amendement le 1^{er} février 1875 rédigé en ces termes : « 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 »²³. Cette mention est retirée par Wallon qui entendait

²⁰ Sur ce point nous rejoignons l'opinion de M. le Professeur Patrick CHARLOT selon laquelle le poids de *La France Nouvelle* de PRÉVOST-PARADOL est à minorer.

²¹ « Un chef ; un seul chef, point de gouvernement à plusieurs têtes ; un chef inviolable, quoi qu'il en puisse coûter à la responsabilité effective ; Un chef investi de tous les attributs de la royauté, l'initiative et le veto, l'exécution des lois, la direction de l'administration dans toutes ses branches, la nomination à tous les emplois, aux conditions légales, le commandement des armées de terre et de mer. Un chef roi, sauf le nom et la durée », Victor DE BROGLIE, *op. cit.*, p. 227.

²² Gustave DE MOLINARI, *op. cit.*, p. 75.

²³ *Journal Officiel*, séance du 1^{er} février 1875, p. 881. Ce sont les articles suivants : « Art. 44 : Le président doit être né Français, âgé de trente ans au moins, et n'avoir jamais perdu la qualité de Français. Art. 49 : Il a le droit de faire présenter des projets de lois à l'Assemblée nationale par les ministres. Art. 50 : Il dispose de la force armée, sans pouvoir jamais la commander en personne. 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. Art. 52 : Il présente, chaque année, par un message, à l'Assemblée nationale, l'exposé de l'état général des affaires de la République. Art. 53 : Il négocie et ratifie les traités. Art. 54 : Il veille à la défense de l'État, mais il ne peut entreprendre aucune guerre sans le consentement de l'Assemblée nationale. 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 condamnés par la Haute Cour de justice, ne peuvent être graciés que par l'Assemblée nationale. Art. 56 : Le Président de la République promulgue les lois au nom du peuple français. Art. 57 : Les lois d'urgence sont promulguées dans les trois jours, et les autres lois dans le délai d'un mois, à partir du jour où elles ont été adoptées par l'Assemblée nationale. Art. 60 : Les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès du Président de la République. Art. 61 : Il préside aux solennités nationales. 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. 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 supérieur. Il nomme et révoque, sur la proposition du ministre compétent, dans les conditions réglementaires déterminées par la loi, les agents secondaires du gouvernement » ; cf. Arnaud COUTANT, « Constitution de 1848 » in *1848, quand la République combattait la Démocratie*, Paris, Mare & Martin, 2009, p. 488-490.

seulement en demander le renvoi à la Commission pour combler les oublis de son projet initial. Mais cette mention montre que l'influence de la monarchie constitutionnelle n'est pas la seule en jeu.

Mais une autre référence à la Constitution de 1848 se trouvait déjà dans le projet de loi sur l'organisation des pouvoirs publics proposés par Adolphe Thiers et Jules Dufaure le 19 mai 1873. Dans l'exposé des motifs, ce dernier exprimait la solidité du régime de la II^e République : « Ses attributions (du Président de la République) ne donneront pas lieu à de beaucoup plus longs débats. Elles avaient été fixées d'une manière satisfaisante par la Constitution de 1848. Plus encore qu'aucun texte de loi, les habitudes et les besoins de la France obligent à concentrer dans les mains du premier magistrat des pouvoirs très étendus et très divers, qui sont localisés sans inconvénient en d'autres pays »²⁴. Ce sont d'ailleurs les dispositions contenues à l'art. 14-5 du projet de loi qui figure dans la loi constitutionnelle.

À vrai dire, la référence à la Constitution de 1848 n'est pas surprenante. Dufaure en avait été l'un des artisans et les propos retranscrits dans les procès-verbaux de la Commission constitutionnelle dirigée par Louis-Marie de Cormenin témoignent que les auteurs concevaient un Président fort et actif. Alexis de Tocqueville allant même à le rapprocher de l'exemple du monarque constitutionnel²⁵.

Toutefois bien que l'autorité dont jouissait le Président de la République était bien réelle au regard de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, il est nécessaire de rappeler que celle-ci fut conçue dans l'exercice régulier d'un régime parlementaire. Aussi, l'exercice de certaines prérogatives présidentielles comme le droit de grâce doivent être entendue sous les principes de la responsabilité ministérielle. Comme le rappelle en effet Adhémar Esmein, les lettres de grâce dussent être contresignées par un ministre qui lui-même est responsable devant la Chambre²⁶. Il faut alors se garder de trop rapprocher le Président de la République constitué par la loi du 25 février 1875 d'un roi à l'image de Louis-Philippe, car les deux modèles évoluèrent dans des environnements différents. L'absence de théories réelles de la responsabilité politique des ministres sous la monarchie de juillet, adjointe à l'existence d'un véritable pouvoir royal, fait que l'application des pouvoirs présidentiels diffèrent des prérogatives royales. C'est peut-être d'ailleurs pour ces raisons que l'exemple de 1848 intervint dans les débats : ils offraient à l'école républicaine le seul exemple concret de pouvoir exécutif unitaire et républicain de l'histoire constitutionnelle de la France.

L'écriture du pouvoir législatif, plus laborieuse encore, montre elle aussi comment les principes républicains se sont appuyés sur les institutions de la monarchie de juillet.

²⁴ *Journal Officiel*, séance du 19 mai 1873, annexe n° 1779, p. 3208. L'allusion faite par Henri WALLON est en fait une reprise du projet Dufaure de 1873.

²⁵ Mettre référence précise.

²⁶ Le célèbre auteur juriste : « De plus, administrativement, le recours en grâce, ou les propositions faites en ce sens spontanément par les ministres, s'instruisent dans une procédure régulière à la Direction des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice. Dans la plupart de ses applications, le droit de grâce a aujourd'hui perdu son ancien caractère arbitraire ». Adhémar ESMEIN, *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*, éditions Panthéon-Assas, 2001, p. 725.

II. La « républicanisation » du pouvoir législatif

L'écriture du pouvoir législatif suit une logique similaire : héritée des institutions monarchique de la première moitié du XIX^e siècle, les Chambres de la III^e République ne parvinrent pas, en revanche, à trouver d'autres légitimités que dans le suffrage universel ou ses représentants.

A. De l'électorat-fonction à l'électorat-droit

S'il y eu une chose que craint la Commission des Trente de Jules Batbie, lorsqu'elle eut à organiser le système politique, ce fut le « Nombre ». Les longs débats qui l'occupèrent du mois de décembre 1873 au mois de juillet 1874 eurent pour objectif d'éviter, autant qu'il était possible, de consacrer pleinement l'électorat-droit, tout en reconnaissant à chaque fois qu'il était impossible de l'éviter. Les projets pour « briser la loi du Nombre » furent nombreux et variés²⁷, mais aucun d'eux ne parvint à proposer à la Commission une procédure satisfaisante. Il semblait en effet très délicat, à la Commission, d'organiser un mode de scrutin prenant pour point de départ la condition sociale du citoyen (célibat, propriété, fortune...); aucune d'entre elle était une garantie en soi pour garantir le succès conservatrices, comme le relevait Edouard Laboulaye²⁸.

C'est donc par défaut que la Commission se range sous le projet de Jules Dufaure, présenté sous la présidence d'Adolphe Thiers²⁹. Ce texte prend pour principe de base le suffrage universel d'après la loi organique de 1849³⁰, renvoyant les garanties conservatrices du vote³¹ à des conditions d'âge, de domicile, l'inscription sur un registre électoral et surtout à la création d'une Seconde Chambre. C'est ce projet réécrit³² par la Commission des Trente de Jules Batbie qui est présenté à la

²⁷ Parmi ses projets, celui du royaliste Audren DE KERDREL consistait à élire les députés suivant un système à deux degrés. Le système préconisé par MM. DE MEAUX et PRADIÉ consistait à « faire diriger le suffrage universel par des Comités électoraux, composés d'hommes les plus influents ». BELCASTEL penchait en faveur d'un vote plural destiné à favoriser les familles au détriment des célibataires (sur la multiplicité des propositions voir Archives Nationales, C/611, *Procès-verbaux de la Commission des Trente*, séance n° 7 du 24 décembre 1873.

²⁸ « [...] quant à tempérer le suffrage universel par la représentation de la famille, de la religion, des richesses, des lumières, c'est mêler différents systèmes ! Comment d'ailleurs distinguer les diverses capacités politiques ? Comment établir la fortune ? le vote donné à la famille, amènerait en outre à faire voter la femme, le mineur. Ce serait d'ailleurs rester dans la loi du nombre et ce système aurait les conséquences les plus démocratiques », Edouard LABOULAYE, Archives Nationales, C/III/611, *Procès-verbaux de la Commission des Trente*, 8^e séance du 26 décembre 1873.

²⁹ Ce projet fut présenté le 21 mai 1873 par Jules DUFAURE sous la présidence d'Adolphe THIERS. Il a été retranscrit au *Journal Officiel* à l'annexe n° 1781 relative à la séance du 20 mai 1873, p. 3256 et s.

³⁰ Suivant les propres termes de Jules DUFAURE, dans l'exposé des motifs. Les incapacités qui ont été inscrites sur les listes électorales prenaient parfois appui à la législation du second Empire.

³¹ En ses articles 5 et 6, le projet prévoyait une liste de situation où le droit de suffrage et/ou d'inscription sur le registre électoral était supprimé temporairement en fonction des condamnation du citoyen.

³² Le projet rédigé par la Commission élevait la majorité politique à 25 ans, plutôt que 21 ans ; une durée de résidence dans la commune de trois ans au lieu de deux ans dans le projet (six mois pour les personnes nés dans la communes) ; ainsi que l'inscription d'office, sur le registre électoral de la commune, des contribuables les plus imposés. Enfin, la Commission se prononçait en faveur du mode de scrutin uninominal d'arrondissement, défavorable par principe aux candidats radicaux. L'éligibilité fut fixée à 30 ans, *Journal Officiel*, séance du 21 mars 1874, annexe n° 2320, p. 2483-2485 et 2501-2506.

Chambre comme une association entre les théories de l'électorat fonction et de l'électorat-droit³³.

Malheureusement pour la Commission ce projet conservateur ne put trouver de soutien suffisant pour s'imposer face au projet de loi sur l'électorat municipal présenté au même moment et la Commission Batbie due présenter un second projet présenté à la Chambre le 24 juillet 1874³⁴. Ce nouveau projet s'éloigne des principes « conservateurs » pour se mettre en accord avec la loi électorale municipale³⁵.

Cependant ce projet fut mis à l'écart jusqu'au printemps 1875 et fut réécrit par la nouvelle Commission des Trente, présidée par Léonce de Lavergne³⁶. Cette nouvelle Commission plus républicaine réorienta le projet pour le rendre conforme aux visions de la République définitivement proclamée quelques mois plus tôt. Si M. Batbie s'était voulu conciliant en associant électorat-droit et électorat-fonction, Pierre Ricard, rapporteur du troisième projet, fut plus offensif sur les valeurs animant le texte : « Selon elle [la Commission], la souveraineté nationale indiscutable et incontestée, à l'égal du dogme antique de la royauté, s'exerce par une délégation à laquelle tout citoyen doit participer. Le droit de vote est donc un droit véritable, non une fonction, comme le déclarait l'honorable M. Batbie dans son premier rapport : [...] sous ce rapport, la loi ne saurait être plus ou moins libérale ; elle est ou elle n'est pas conforme au principe de la souveraineté nationale »³⁷. Pour ce faire, la Commission adopte pour condition de domicile une durée de six mois de résidence, et opte pour un mode de scrutin de liste par département car il est le plus proche des valeurs républicaines³⁸.

On comprend alors que l'écriture de la loi électorale politique se trouve dès le début de son étude aux prises avec une évolution politique qu'elle tente, par tous les moyens, d'en atténuer les effets. Sauf le mode de scrutin uninominal d'arrondissement, qui fut rétabli par voie d'amendement, toutes les garanties présentées comme conservatrices s'effondrent devant le principe du suffrage universel qui a été pleinement accepté par le vote final de la loi le 30 novembre 1875. Certes, il faut souligner que la troisième formulation du projet de loi électorale politique (la plus « républicaine ») eut lieu après l'adoption des lois constitutionnelles : soit dans une France qui attendait la création du Sénat. On peut donc penser que la consécration de l'électorat-droit dans la Chambre des députés était consubstantielle à un système bicaméral renvoyant l'élément conservateur dans la Chambre haute. Cela est plausible et l'on retrouve déjà cette idée dans le projet Dufaure de 1873. Mais l'étude des lois du 24 février et celle du 2 août 1875, relative à l'élection des

³³ « Par des concessions successives, on est arrivé à une véritable universalité ; les restrictions qui subsistent n'ont plus assez d'importance politique pour que les défenseurs du droit individuel les disputent à la théorie de la fonction. Ainsi ce dernier système est, en principe, demeuré dans la loi, tandis qu'en réalité l'autre triomphait », *ibid.*, p. 2483.

³⁴ *Journal Officiel*, séance du 24 juillet 1874, annexe n° 2591, p. 5833-5834.

³⁵ *Ibid.*, p. 5833.

³⁶ Contestée par l'Assemblée nationale pour ses deux projets relatifs à l'organisation des pouvoirs publics et aux attributions du Sénat, la Commission de Jules BATBIE donne sa démission au mois de mai 1875.

³⁷ *Journal Officiel*, séance du 22 juillet 1875, annexe n° 3240, p. 6775.

³⁸ « C'est [...] celui qui doit convenir le mieux aux hommes attachés aux principes du gouvernement représentatif et à sa forme la plus parfaite, c'est-à-dire la République », *ibid.*, p. 6777. Le mode de scrutin initial fut cependant rétabli par l'Assemblée le 10 novembre 1875 avec l'adoption de l'amendement Lefèvre-Pontalis : « Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin individuel. Chaque arrondissement administratif formera 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. Les arrondissements, dans ce cas, seront divisés en circonscriptions dont l'état sera annexé à la présente loi et ne pourra être modifié que par une loi spéciale », *Journal Officiel*, séance du 10 novembre 1875, p. 9192.

sénateurs, montre que cette la constitution du Sénat suit la même pente que celle de la Chambre des députés.

B. La tentation démocratique du Sénat

Entendre la constitution du Sénat comme une condition de ralliement pour les orléanistes à la République est peut-être inexact³⁹. Bien sûr, le bicamérisme n'appartient pas, *a priori*, à la tradition républicaine et l'élaboration qui fut la sienne laisse sous-entendre que les auteurs souhaitaient lui donner une direction conservatrice. Mais en réalité, comme pour la Chambre des députés, le Sénat tel qu'il est constitué dans la loi du 24 février 1875 fut le fruit d'une convergence entre monarchistes et républicains, ces derniers prenant l'avantage vers la fin du débat.

Tel qu'il fut présenté au mois de novembre 1873, le projet de Jules Dufaure laissait entrevoir une seconde Chambre inspirée par la Chambre des Pairs de la monarchie de juillet⁴⁰. Cette référence n'est pas isolée. Les débats de la sous-Commission chargée de présenter un premier projet à la Commission générale montre que la Chambre des Pairs de la monarchie de juillet servait de trame à partir de laquelle s'est élaborée le système⁴¹. Cette vision était celle aussi du Duc de Broglie⁴² qui vint à la Commission le 28 mars 1874 et se positionna en faveur d'un système de recrutement des Pairs par le pouvoir exécutif, « comme c'était le cas pour la Chambre des Pairs de la monarchie de juillet »⁴³.

Faut-il s'étonner de voir la Charte de 1830 et la loi de 1831 apparaître comme le point de départ des discussions de la Commission ? Pas vraiment ; dès lors que le principe de la seconde Chambre fut posée, par la loi du 13 mars 1873, le régime de juillet offrait le dernier système bicaméral⁴⁴ qui avait fonctionné en France et dans lequel certains membres éminents de la classe politique avaient évolués : Adolphe Thiers, Jules Dufaure...

Il faut voir par ailleurs qu'une partie de la littérature politique, déjà évoquée, qui inspiraient les commissaires constitutionnels se rangeait eux-aussi à la suite de l'expérience de juillet. Gustave de Molinari est, sur ce point, éloquent : « L'expérience a démontré qu'aux époques où le pouvoir législatif était issu en France d'une classe limitée par un cens de 300 francs sous la Restauration, de 200 francs sous la monarchie de juillet, la capacité politique et la propriété s'y trouvaient représentées d'une manière suffisante. Ce qui le prouve, c'est qu'à ces époques, les deux premiers besoins de toute société, la sécurité extérieure et intérieure étaient amplement satisfaits » ; écrit-il à propos de la constitution de la Chambre haute qu'il souhaite voir émerger⁴⁵. Capacité politique et autorité morale, telles étaient dans le

³⁹ Voir en ce sens Daniel SALEM, « Le Sénat "Conservateur" de la République », *Revue d'Histoire économique et sociale*, 1972, n° 4, p. 518.

⁴⁰ Dans son article, Julien FEYDY avance que la liste des catégories éligibles était très proche de celle de la loi sur la pairie de 1831, Julien FEYDY, *op. cit.* p. 22.

⁴¹ Suivant les termes de Jules DUFAURE, Archives Nationales, C/II/613, 67^e séance du 21 juillet 1874.

⁴² Lors de la séance du 15 mai 1874, le Duc DE BROGLIE vint présenter un projet de « grand Conseil » composé de membres de droit, de membres nommés par le Maréchal de MAC-MAHON et de membres élus par les départements parmi un corps de notables et de fonctionnaires, *Journal Officiel*, séance du 15 mai 1874, p. 3268-3271.

⁴³ Archives Nationales, C/II/ 612, 44^e séance du 28 mars 1874.

⁴⁴ On écarte les institutions du second Empire dont le souvenir était trop fort pour les constituants.

⁴⁵ Il ajoute à la page suivante : « Supposons qu'elle adopte, pour la formation de la première Chambre, le cens en vigueur sous la monarchie de juillet, supposons d'un autre côté que cette fraction du pouvoir législatif se trouve investie d'attributions et de pouvoirs tels que la gestion des affaires publiques soit en

fond les mérites que la Chambre des Pairs associaient en son sein. Telles étaient aussi celles que les auteurs des lois constitutionnelles entendaient retrouver dans l'avenir⁴⁶. D'où la multiplicité de systèmes proposés par les commissaires ou par des députés⁴⁷, tous tendant, en somme, à tenter de délimiter sous la mesure la plus précise, la nature de cette nouvelle aristocratie. C'est cet esprit qui dominait la Commission et qui l'inspirait dans la rédaction du projet destiné à devenir la loi constitutionnelle sur les attributions de la seconde Chambre.

Toutefois, le projet de la Commission sur le Sénat subit le même sort que le texte relatif aux attributions des pouvoirs publics et se retrouva complètement renversé par voie d'amendement.

C'est Pascal Duprat, le 11 février 1875, qui bouleverse les vues de la Commission faisant désormais reposer le Sénat sur la même base que la Chambre des députés⁴⁸. L'adoption de cet amendement acheva la légitimité de la Commission Batbie, déjà atteinte par l'adoption de l'amendement Wallon, qui se retira alors presque complètement du débat, laissant Henri Wallon le soin de proposer un contre-projet qui fut le socle du système électoral pour les sénateurs : deux cent vingt-cinq membres élus par les départements, soixante-quinze nommés par la Chambre des députés. Les sénateurs dussent être élus, en fonction des dispositions prévues à l'article 4 du nouveau projet de la Commission⁴⁹, parmi un corps de délégués élus par les Conseils municipaux, les conseillers d'arrondissement, les conseillers généraux et les députés. L'élément conservateur se trouvait désormais dans le corps électoral qui laissait une prépondérance considérable à la France rurale.

On voit par conséquent que, à l'instar de l'ensemble des institutions prévues par les lois constitutionnelles, l'établissement du Sénat résulte de la rencontre entre les principes de la monarchie de juillet et ceux de la souveraineté nationale⁵⁰ ; et que plus généralement, les républicains acceptent les institutions de la monarchie en en modifiant les principes fondamentaux sur lesquels elles étaient assises.

Il est alors maladroit d'imputer seulement le vote des lois constitutionnelles comme un compromis « du moindre mal »⁵¹. Certes cela fait partie de l'Histoire constitutionnelle. Sachant la partie perdue, les monarchistes surent négocier un

réalité entre ses mains, et, en tout cas, qu'aucune loi, aucune mesure législative ne puisse être préparée et mise en vigueur sans sa participation, n'est-il pas certain que la République offrira des garanties de capacité et de sécurité au moins égale à celles de la monarchie ? », Gustave DE MOLINARI, *op. cit.*, p. 66-67.

⁴⁶ « Le peuple choisit en son sein les membres qu'il estime les plus honnêtes et les plus capables. En leur confiant la mission de gouverner et d'administrer en son nom et pour son compte, il leur délègue toute sa souveraineté, ne se réservant d'autre droit et d'autre sanction que l'épreuve d'une nouvelle élection », Étienne VACHEROT, *La Démocratie*, Paris, Chamerot Libraire-Éditeur, 1860, p. 346. Écrit dans l'exil sous le second Empire, cet ouvrage est en faveur du monocrémérisme, quoique le bicamérisme soit acceptable dans une société en transition (p. 350).

⁴⁷ Une partie de ses projets sont reproduits en annexe de l'article de Julien FEYDY.

⁴⁸ Amendement Pascal Duprat : « Le Sénat est électif. Il est nommé par les mêmes électeurs que la Chambre des députés ». Il a été adopté par 322 voix contre 310 (majorité absolue à 317 voix). Le projet de la Commission prévoyait d'élire les sénateurs parmi les plus hautes influences de la société, d'instaurer des membres de droit et réservait la nomination d'un nombre de sénateur par le Président de la République, pouvant représenter jusqu'à la moitié du nombre total de sénateurs, soit cent cinquante personnes.

⁴⁹ Il est devenu l'article 4 de la loi du 24 février 1875

⁵⁰ Le fait de savoir de savoir si la monarchie de juillet ne reposait pas elle aussi sur la souveraineté nationale est un autre débat, cf. Jacques VIGUIER, *L'élection du chef de l'État en France*.

⁵¹ DE BROGLIE... *Mémoires*.

arrangement favorable ; mais cette rédaction constitutionnelle eut lieu dans l'acceptation « sincères » de deux héritages qu'ils surent concilier.