

MAURICE DESLANDRES

Professeur de Droit constitutionnel
Doyen honoraire de la Faculté de Droit de Dijon

R/75.72
t. 2

HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE DE LA FRANCE

DE 1789 A 1870

TOME SECOND

DE LA CHUTE DE L'EMPIRE
A L'AVÈNEMENT
DE LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE
(1815-1870)



LIBRAIRIE
ARMAND COLIN
103, Boulevard Saint-Michel
PARIS, V'

LIBRAIRIE
DU RECUEIL SIREY
22, Rue Soufflot
PARIS, V'

1932

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés pour tous pays



Copyright 1932
by Maurice Deslandres

HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE
DE
LA FRANCE

TOME SECOND

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

La Crise de la Science politique et le Problème de la Méthode. 1902. Un vol. in-8° de 264 pages. Chevalier-Marescq, édit.

Le développement du Parlement pendant le XIX^e siècle, de LOWES DICKINSON. Traduction, avec préface de 62 pages, 1906. Un vol. in-12 de 222 pages. Giard et Brière, édit.

L'Acheteur, son rôle économique et social. 1911. Un vol. in-8° de 510 pages. Alcan, édit.

SEPTIÈME PARTIE

LA SECONDE RESTAURATION DÉVELOPPEMENT DE L'EXPÉRIENCE DU PARLEMENTARISME MONARCHISTE ET CENSITAIRE

CHAPITRE PREMIER

LE RÉTABLISSEMENT DE LOUIS XVIII EN FRANCE LES CARACTÉRISTIQUES DE LA SECONDE RESTAURATION

La crise ouverte par Waterloo devait se terminer par le rétablissement de Louis XVIII sur le trône et par une seconde expérience du parlementarisme monarchique et censitaire, la première ayant en mars 1815 si misérablement sombré. Comment les événements et le jeu des forces en présence conduisirent-ils à cette seconde Restauration après l'échec si peu engageant de la première ? — Quelle fut la marche générale de ce régime que l'expérience aurait dû instruire, et comment aboutit-il à une seconde catastrophe en 1830 ? — Quel fut le jeu des institutions politiques pendant ces quinze années de parlementarisme, qui sont comme le noviciat de ce régime en France ? — Tel sera le plan de ces études. La première Restauration n'avait été qu'une ébauche grossière du parlementarisme pratiqué par des hommes qui semblaient en ignorer toutes les règles ; la seconde n'en fut encore qu'une application très différente de celles qui en furent faites à l'étranger ou plus tard en France. Il est très intéressant de voir comment il fut encore très mal compris et comment il aboutit à une nouvelle faillite.

I

LES FORCES EN PRÉSENCE APRÈS L'ABDICATION
DE NAPOLÉON I^{er}

Pour comprendre comment, après la proclamation de l'avènement au trône du Roi de Rome, Louis XVIII remonta sur le trône de France et se retrouva aux Tuileries le 9 juillet 1815, il est nécessaire de se rendre compte des forces qui se trouvaient alors en présence et de la prépondérance de celle qui détermina l'événement.

La Nation. — La Nation n'a aucune part au rétablissement de Louis XVIII. Elle ne l'empêche pourtant pas. C'est qu'elle n'a aucune force. Depuis la fin de la Révolution il n'y a ni en France, ni à Paris, de partis organisés dans le peuple même. Le Consulat et l'Empire ont détruit toutes les organisations antérieures, principalement à Paris. Si dans les départements des agitations, des insurrections mêmes se produisent, elles ne correspondent pas à une organisation d'ensemble. Le peuple quoi qu'il soit en général favorable à l'Empire et à l'accession au trône de Napoléon II n'interviendra pas en sa faveur. Il a acclamé Napoléon à son passage, il ne se mobilisera pas pour soutenir son fils.

L'armée. — L'armée est dans les mêmes dispositions d'esprit. Le 30 juin encore dans une revue passée à Paris les soldats crient « Vive Napoléon II ! » Mais l'armée vaincue, désorganisée, n'est pas une force.

Le Gouvernement. — La commission exécutive provisoire, elle non plus, n'est pas une force. Ses membres nommés par l'une et l'autre Chambre sont de ce chef sans crédit particulier. Ils valent en tant qu'individus par leur intelligence, leur volonté, leur passé. Fouché et Carnot seuls comptent. Fouché tient le premier rôle, homme d'intrigue il a trouvé son heure qui est celle des machinations. Dès le 22 juin il est entré en rapport avec les Bourbons, il fait mettre en liberté de Vitrolles pour se gagner un de leurs hommes les plus influents. Le 27 il écrit à Wellington. Il est d'ailleurs suspect à ses collègues, et à tout le monde ; on lui demande constamment des explications sur sa conduite, il ne peut donc entraîner l'opinion. Son plan est de rappeler Louis XVIII, mais en lui imposant un pacte qui limitât le pouvoir qu'il ressaisirait.

Carnot n'a d'autorité que dans les questions militaires, c'est

lui qui à l'arrivée des Prussiens sous Paris, suivis par les Anglais, dissipe l'illusion d'une victoire possible. Quant aux autres, Caulaincourt, Quinette, Grenier, ils ne comptent pas.

La commission exécutive avoue elle-même sa faiblesse en prévoyant la réunion d'un grand conseil où siégeront notamment les présidents des Chambres. C'est signe de faiblesse que d'appeler à soi des collaborateurs pour dégager sa responsabilité.

Les Chambres. — Les Chambres sont plus faibles encore. Elles ne représentent rien en vérité. Les pairs doivent leur pouvoir à Napoléon, qui n'est plus rien, ce sont des hommes illustres, de grands chefs militaires, mais une somme d'illustrations nationales ne forme pas une Assemblée nationale.

La Chambre des représentants n'est guère plus représentative, ces élus de petits corps électoraux de deux cents à trois cents membres ne peuvent être les représentants de la volonté nationale.

Ces Assemblées ont bien pu chicaner Napoléon avant sa défaite, et lui faire ensuite une opposition déterminée, mais c'est une action négative, non positive, et Napoléon vaincu n'existe plus. Elles ont pu également reconnaître Napoléon II, Empereur de par l'acte additionnel, ce n'est pas un acte, c'est une simple reconnaissance de ce qui est de par le droit existant, mais pourront-elles soutenir le Souverain ainsi reconnu par elles ?

Pour juger de leur infirmité, il n'y a qu'à suivre ces Assemblées au cours des séances qu'elles tiennent misérablement jusqu'au 7 juillet. On n'imagine pas leur inanité, alors que les événements se précipitent et que le sort de la France est en question. — Elles reçoivent des communications et des messages du Gouvernement et des généraux rendant compte des événements militaires ou séditions. Elles poursuivent leurs tâches ordinaires. Elles discutent une loi sur les mesures de sûreté générale pendant plusieurs séances, une autre sur les réquisitions. Elles s'occupent consciencieusement de la loi de finances. Elles reçoivent des projets de Constitution. A lire les comptes rendus des quinze journées de vie parlementaire, du 22 juin au 7 juillet, on n'a pas l'impression que la France traverse une crise redoutable. C'est que les Chambres vivent sur une illusion, elles croient que, fidèles à leur promesse, les alliés laissent la France libre du choix de son régime politique et pour elles ce choix est fait.

Les Chambres n'ont pas non plus été éclairées par les négociateurs qu'elles ont envoyés auprès des alliés. Ceux-ci, décidés à enva-

hir la France, à rentrer dans Paris et qui à Vienne s'étaient engagés à rétablir Louis XVIII, ne voulaient entrer en rapports avec aucun pouvoir du régime actuel, ils n'accueillirent donc pas nos négociateurs, qui ne furent pas reçus par les Souverains à Haguenau ; ils n'y eurent affaire qu'à l'aide de camp de Blücher et à des personnages sans mandat. Quand ils rappelèrent la liberté promise à la France on se contenta de ne pas les contredire et La Fayette et ses compagnons purent croire et dire que notre liberté était entière. La façon dont ils étaient reçus le contredisait pourtant ouvertement. Fouché ayant écrit à Wellington une lettre ambiguë ne parlant que d'un Gouvernement à l'anglaise sans en dire le titulaire, celui-ci répondit que si Louis XVIII n'était pas rétabli les alliés prendraient des sûretés réelles et ceci prouvait que notre liberté n'était qu'une chimère. Les Chambres en restaient convaincues et se persuadaient que l'œuvre urgente était l'établissement d'une Constitution à imposer au Souverain que la France se donnerait. Aussi le 23 juin une commission de neuf membres se réunit-elle pour se mettre de suite à la besogne. Le 29, Manuel déposait un projet de Constitution hâtivement préparé. Le 5 juillet les représentants adoptaient une déclaration au peuple français rappelant le droit public de la France. Elle disait : « La Chambre déclare que le Gouvernement de la France quel qu'en puisse être le chef, doit réunir les vœux de la Nation, légalement émis... qu'un Monarque ne peut offrir des garanties réelles s'il ne jure d'observer une Constitution délibérée par la représentation nationale et acceptée par le peuple. » Elle poursuivait : « Tout Gouvernement qui n'aurait d'autre titre que des acclamations, et la volonté d'un parti, ou qui serait imposé par la force, tout Gouvernement qui n'accepterait pas les couleurs nationales et ne garantirait point... (suivaient tous les principes du Gouvernement représentatif), n'aurait qu'une existence éphémère. » C'était la Restauration, et surtout la Restauration imposée par les puissances que cette déclaration visait et prétendait écarter. Mais les Chambres étaient-elles maîtresses de vouloir et d'imposer quelque chose ?

Les 4 et 5 juillet les représentants votaient une déclaration de droits rédigée par Garat. Le 6, ils votaient les 31 premiers articles de la Constitution. Le 7 ils arrivaient à l'article 47 et ils discutaient les articles 53 et 54.

Le 8 juillet, les représentants trouvaient les portes du Palais

Bourbon fermées, des troupes l'occupaient. La preuve de leur faiblesse était acquise ¹.

Le 7 elles avaient appris la démission de la commission de Gouvernement.

Ainsi à aucun moment ces Assemblées n'ont eu le sens de la réalité, n'ont manifesté une volonté ferme, et pris des mesures positives susceptibles d'agir sur les événements. Elles étaient composées d'hommes capables, intelligents, souvent de grande valeur, elles prouvent que des Assemblées politiques tirent beaucoup moins leur force de leur composition que de leur origine et de leur caractère national ; elles le prouvent, mieux vaut dire elles le confirment, car toutes nos crises politiques en ont présenté la démonstration.

Hors de France. — Si en France on ne discerne pas de force capable de faire aboutir la crise, il ne faut pas oublier qu'il y a à Gand un Gouvernement français et que les alliés entendent bien agir eux aussi.

• Talleyrand est l'homme éminent du Gouvernement de Louis XVIII, dont toute l'action s'est naturellement concentrée sur la politique étrangère. Talleyrand a joué à Vienne au Congrès des puissances un rôle de premier plan. Il a rétabli la France dans le concert européen et grâce à lui elle a repris sa place, elle n'est pas traitée en vaincue. Il jouit personnellement auprès des représentants des Etats étrangers d'un grand crédit. Au lendemain de Waterloo il se croit l'arbitre de notre sort, car il ne doute pas de la Restauration de Louis XVIII. Or comme le Roi s'est perdu en ne suivant pas ses conseils de modération, il estime qu'il ne pourra pas ne pas recourir à lui. Il a un programme. Le Roi ne doit pas revenir avec les troupes étrangères, il doit éviter « les fourgons de l'étranger » porteurs de sa fortune. Il faut qu'il rentre par la Suisse et Lyon et que de Paris il aille au devant des alliés comme le représentant de la France, les arrêtant. Il faut qu'il donne une preuve manifeste de nouvelles orientations, comme le renvoi de son favori de Blacas, considéré comme l'inspirateur de la politique réactionnaire d'ancien régime. Il veut enfin que le Roi forme un Ministère homogène, suivant une politique nationale, dont il sera responsable. Il néglige de dire qu'il en doit être le chef. Pour prouver son indépendance et pour que le Roi soit obligé de reconnaître sa puissance, il affecte, revenant de Vienne, de ne pas se rendre auprès du Roi.

¹ Arch. parl., t. XIV, p. 625.

Louis XVIII, est-il mûr pour cette abdication entre les mains de son grand Ministre ? Non. Sans doute il sacrifie de Blacas, ce que tout le monde souhaite. Mais de Mons où il s'est rendu et où Talleyrand sans l'avoir vu l'a suivi, sur le conseil de Wellington qui le presse de rentrer en France, il s'apprête à partir dans la nuit du 24. C'est prouver son indépendance vis-à-vis de Talleyrand. Celui-ci informé se précipite pour le voir. Il est reçu. Mais le conflit qui s'élève entre eux est tel que le Roi l'autorise à aller faire une saison à Carlsbad. Talleyrand n'est pas la force qu'il croyait être.

Louis XVIII malgré ce coup d'éclat n'est pas non plus en forte posture. C'est encore la défaite de la France qui lui rouvre nos frontières. Il a été obligé de se priver de l'homme qui était son conseiller habituel. L'indépendance qu'il a voulu afficher vis-à-vis de Talleyrand n'est qu'une velléité. Sur le conseil de Wellington il convoque ses Ministres sans l'exclure.

Entré en France, de Cateau-Cambrésis il lance une proclamation dans laquelle il laisse ses sentiments personnels se manifester. Il traite les Anglais et les Prussiens « d'alliés du Roi », et les soldats de la France de « satellites du tyran », il déclare qu'il « récompensera les bons et mettra à exécution les lois existantes contre les coupables ». Cette manifestation de sa propre pensée est foncièrement maladroite. Aussi à la réunion des Ministres, à Cambrai, Talleyrand prend sa revanche. Il réunit ses collègues le 27 juin au matin avant la séance. Il fait admettre la nécessité d'une nouvelle proclamation, qui sera rédigée par Beugnot et d'une commission provisoire de Gouvernement. La déclaration doit contenir l'aveu des fautes commises par la première Restauration et l'engagement de n'y plus retomber. Beugnot en avait préparé le texte, on en accentue le ton.

La lecture de ce document, en séance des Ministres, cause un vif émoi. Louis XVIII en fait recommencer la lecture, visiblement agité. Le comte d'Artois et le duc de Berry protestent violemment. Ne fait-on pas dire au Roi qu'il s'est laissé entraîner « par ses affections », ce qui les visait sûrement. Le comte d'Artois demande si c'est à lui qu'on fait allusion. Beugnot répond que oui et déclare que « Monsieur a fait beaucoup de mal ». On modifie le texte qui n'en reconnaît pas moins que « le Gouvernement pouvait avoir commis des fautes » et déclare « que l'expérience n'en serait pas perdue ». Cette seconde proclamation est en définitive le désaveu de celle de Mons et prouve la faiblesse du Roi. Celle-ci se révèle encore

par son acceptation de Fouché comme Ministre. Cet homme ne peut lui inspirer que la plus grande répulsion par le rôle sinistre qu'il a joué dans la Révolution, par la part qu'il a prise au 18 Brumaire, par les échecs qu'il a infligés aux complots monarchistes sous le Consulat et l'Empire. Et pourtant, sur les instances de monarchistes résolus et du comte d'Artois lui-même, qui lui représente que Fouché dispose de Paris, Louis XVIII l'agréa.

Au-dessus de ces faiblesses, la force qui domine c'est la coalition victorieuse, parmi les alliés ce sont les Anglais, qui ont toujours été de toutes les coalitions contre Napoléon, et c'est Wellington, le chef de l'armée anglaise. C'est du reste un esprit clair, qui voit les solutions pratiques.

Les coalisés ont pu hésiter sur la solution à adopter. Louis XVIII sur le trône a provoqué bien des mécontentements et des désillusions. N'est-il pas responsable de l'aventure des Cent-jours et de la guerre nouvelle que la coalition a dû soutenir. Ils l'adoptent pourtant comme prétendant. Napoléon II et une régence de Marie-Louise les effraie. Wellington joue dès lors le premier rôle dans la seconde Restauration. C'est lui qui a décidé Louis XVIII à rentrer en France aussitôt que possible, lui qui a rapproché le Roi de Talleyrand, lui à qui Fouché écrit, lui qui fait entendre que le choix des alliés s'est fixé sur Louis XVIII, et que s'il ne remontait pas sur le trône ils procéderaient à des annexions. C'est lui qui à Gonesse, aux portes de Paris, recevra les émissaires de Fouché, puis Fouché lui-même. C'est lui qui a décidé Louis XVIII à le prendre comme Ministre. Wellington a donc exercé au cours de la crise une influence considérable.

La seconde Restauration a ainsi été la résultante, comme tous les autres événements de régimes politiques nouveaux, d'un jeu de forces. Mais sa caractéristique a été que derechef, comme pour la première, c'est une force étrangère qui a été dominante. La seconde Restauration, moins encore que la première, n'a pas été le fait d'un mouvement national. Jusqu'au bout les représentants du pays, sans doute d'accord avec ses sentiments, se sont prononcés contre elle, ont affirmé le droit pour la France de choisir son Gouvernement, un Gouvernement auquel ils imposeraient leur condition, pour lequel ils avaient préparé une nouvelle Constitution. Et comme la condition nécessaire pour qu'un Gouvernement soit fort, c'est qu'il soit national, ce sera une cause permanente de faiblesse pour la Monarchie, une seconde fois restaurée.

II

RETOUR DE LOUIS XVIII

Paris avait été occupé par les troupes étrangères le 7 juillet. Elles bivouaquaient sur la place du Carrousel, les quais, les boulevards pour la seconde fois en une année.

C'est dans ces conditions que le 8 juillet Louis XVIII se présenta à 3 heures de l'après-midi aux portes de la capitale. Fouché avait préparé l'événement. Le drapeau blanc que le Roi n'avait pas voulu sacrifier flottait aux Tuileries, aux Invalides, aux Ministères, sans provoquer de manifestations hostiles.

Le cortège royal, sans grand ordre et sans grand apparat, traversa les faubourgs qui restèrent indifférents. Les maréchaux Marmont, Oudinot, Victor, Gouvion Saint-Cyr, à cheval, précédaient le Roi. Le comte d'Artois et le duc de Berry, à cheval également, l'encadraient. Quelques troupes donnaient au défilé une allure militaire, la foule de ceux qui avaient été au-devant du Roi suivait ; à mesure qu'on pénétrait davantage dans le centre, les acclamations devenaient plus chaudes, à l'arrivée aux Tuileries la foule se montra enthousiaste.

La seconde expérience de la Monarchie parlementaire et censitaire, imaginée l'année précédente et qui avait une première fois si misérablement échoué, commençait. Allait-elle être plus heureuse ?

III

LES CARACTÉRISTIQUES DE LA SECONDE RESTAURATION

Pour comprendre le sort de la seconde Restauration et le jeu même de ses institutions politiques, il semble nécessaire de relever ses principales caractéristiques.

La courte durée du régime. — Ce qui frappe tout d'abord, c'est la brièveté de sa durée. Le 6 juillet 1815, Louis XVIII à Saint-Denis instituait le ministère Talleyrand-Fouché. Le 2 août 1830, Charles X et le duc d'Angoulême abdiquaient au profit du duc de Bordeaux. Sa durée comparée à celle de la première Restauration est incontestablement beaucoup plus longue, elle se compte par

années et non plus par mois. Mais combien elle est brève comparée à l'ancienne Monarchie, dont elle se présente comme l'héritière légitime et qui, elle, comptait son règne par siècles.

Les circonstances à première vue paraissent pourtant favorables. La France venait de subir une nouvelle catastrophe, une seule défaite avait ouvert ses frontières aux armées ennemies, ses provinces avaient subi les horreurs de l'invasion, sans résistance l'ennemi avait atteint la capitale. Elle s'était trouvée livrée à la volonté de Souverains exaspérés de l'aventure napoléonienne. Le nouveau Gouvernement était soutenu par eux. On pouvait croire que le pays se résignerait à accepter le régime qui pour la seconde fois lui était imposé et qu'il ne songerait plus qu'à sa propre restauration. La paix intérieure et extérieure, après tant de révolutions et de guerres, n'était-ce pas tout ce qu'il devait désirer ?

Le retour offensif d'un des précédents régimes était improbable. La Révolution demeurait discréditée par ses excès et son anarchie finale, elle était responsable du Gouvernement autoritaire qu'elle avait provoqué par réaction ; quant à l'Empire, l'échec pitoyable des Cent-jours le mettait pour longtemps hors de cause.

Sans doute la première Restauration avait été malheureuse, mais elle ne nous avait pas valu pareille catastrophe et on pouvait espérer que les leçons de ses fautes ne seraient pas perdues. Enfin le régime reposait sur une classe fortunée, peu disposée aux aventures, qui après tant de secousses devait surtout rechercher l'ordre, la stabilité, la paix, gages de prospérité.

Et pourtant la nouvelle expérience ne durera que quinze ans et jamais, à aucun moment, ni le Souverain, ni le pays, ni l'étranger n'auront le sentiment que le régime soit solide, que son avenir soit assuré. Sa vie ne sera pas seulement courte, elle sera toujours incertaine.

Cette insécurité s'affirme pendant tout son cours par les représailles excessives ou odieuses contre les hommes qui se sont compromis lors du retour de Napoléon, par la terreur blanche qui se déchaîne dans un nombre important de départements, par des lois ou des mesures d'exception, cours prévôtales, fournées de pairs, dissolutions de la Chambre des députés, par la formation de sociétés secrètes dont les unes défendent, dont les autres attaquent le régime, par des complots, par l'assassinat même de l'héritier du trône.

Les causes de la précarité de la seconde Restauration sont for-

cément à peu près les mêmes que celles qui ont provoqué la chute de la première. Elles se sont présentées pourtant dans d'autres conditions et il est nécessaire de les étudier pour en comprendre les conséquences.

Le régime politique demeurait le même, les pouvoirs politiques qu'il avait créés demeuraient aussi faibles qu'au début, c'était pour le régime une cause de danger. Un Gouvernement plus souple, plus compréhensif des circonstances, des aspirations du pays, aurait pu, instruit par l'expérience, modifier ses pratiques et tirer du parlementarisme ce que l'Angleterre, par exemple, savait y trouver. On verra qu'il n'en eut pas l'intelligence, en étudiant la vie des pouvoirs politiques et la pratique constitutionnelle du régime.

La plus grande cause de faiblesse pour le régime continua à être l'état de division poussée à l'extrême des esprits. Elle existait avant les Cent-jours, ils l'exaspérèrent. Chaque parti en effet se rejetait la responsabilité de la catastrophe, de l'humiliation et des maux qui en étaient résultés. Pour les uns, pour les ultras, la cause en était dans le défaut d'énergie du pouvoir, dans l'insuffisance de la réaction opérée ; pour d'autres, pour les modérés, la cause en était dans la crainte et le mécontentement provoqués par la réaction même et la menace d'un retour de l'ancien régime ; pour les indépendants, la cause en était dans l'impopularité même des Bourbons, le défaut de confiance radical du pays vis-à-vis d'eux. L'expérience au lieu d'adoucir les passions politiques n'avait fait que les aviver. Chaque parti voyait dans les deux autres les auteurs responsables de la catastrophe nationale et dans leur succès possible pour l'avenir la cause de nouveaux cataclysmes semblables. Jamais peut-être, sauf pendant les crises aiguës de la Révolution, les passions politiques ne furent plus violentes que sous la Restauration. La considérer comme une époque d'ordre, de tranquillité et de paix intérieure est une singulière illusion.

Les ultras, leur état d'esprit, leur programme après les Cent jours. — De ces divers partis les ultras sont les plus passionnés. Voici la peinture que Guizot présente de leur état d'esprit à propos de la Chambre de 1815. « Des mobiles divers jetèrent la Chambre de 1815 dans la réaction violente... D'abord et surtout les passions du parti royaliste... ses sentiments moraux, ses ressentiments personnels, l'amour de l'ordre et la soif de la vengeance, l'orgueil du passé et la peur de l'avenir, l'intention de remettre en honneur les choses saintes... le plaisir d'opprimer ses vainqueurs. A

l'emportement des passions se joignait le calcul des intérêts... les nouveaux dominateurs de la France avaient besoin de prendre partout possession des places et du pouvoir... Venait enfin l'empire des idées... Après tant d'années de grands spectacles et de grands débats les royalistes avaient sur toutes les questions politiques et sociales des vues systématiques à réaliser, des retours historiques à poursuivre, des besoins d'esprit à satisfaire... M. de la Bourdonnaye marchait à la tête de ses passions, M. de Villèle de ses intérêts, M. de Bonald de ses idées ¹. »

Et voici la même peinture par Duvergier de Hauranne. « Les membres royalistes de la Chambre de 1815... avaient beaucoup des qualités et des défauts des Assemblées révolutionnaires... C'était chez les uns comme chez les autres une foi ardente, une passion indomptable et par dessus tout la conviction profonde que la société était à refaire et que pour arriver à un but aussi excellent tous les moyens étaient bons. Et, les mêmes causes produisant les mêmes effets, une haine implacable pour les opinions contraires, nul respect pour la liberté, la propriété, pour la vie de ceux qui professaient ces opinions; une grande colère enfin contre les hommes modérés qui cherchaient à intervenir comme médiateurs ². »

Une lettre de Maine de Biran, un pur, à Decazes citée par Duvergier de Hauranne donne le ton des sentiments de la majorité ultra d'alors. « Il est temps de purger la France, de faire disparaître toutes les traces de la Révolution. La Chambre des députés est appelée à cette grande destination. Et malheur à tous ceux qui tenteraient de contrarier sa marche... » « Vous me demandez si nous reviendrons plus sages que nous ne sommes partis. Je vous réponds sans hésiter que nous reviendrons plus exaltés et plus fous ³. »

Les ultras ont donc été exaspérés par les Cent jours.

Leur programme est le même qu'en 1814. Ils veulent anéantir l'œuvre « diabolique » de la Révolution. Illégitime, tout ce qu'elle a fait est contre le droit, sans droit. — La Charte est une faute, mais le Roi qui l'a octroyée doit l'appliquer comme il veut. — Louis XVIII est tombé parce qu'il a imité la faiblesse de Louis XVI. Il faut restaurer l'autorité, sévir contre tous les complices de Napoléon, se faire craindre, brider la liberté, remettre les partisans de la monar-

¹ GUIZOT, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. I, pp. 107-108.

² DUVERGIER DE HAURANNE, *op. cit.*, t. III, p. 419.

³ DUVERGIER DE HAURANNE, *op. cit.*, t. III, p. 462.

chie et les émigrés en possession de leurs biens, favoriser la religion et l'Eglise, appuis pour l'autorité.

Les hommes du parti sont alors de Villèle et Corbière, ses principaux Ministres quand il se saisit du pouvoir en décembre 1821, Chateaubriand dans sa première manière, de Vitrolles. On remarquera que ce ne sont pas là des représentants des grandes familles féodales associées sous l'ancien régime à la fortune des rois de France, ce sont, si l'on peut dire, des parvenus de la légitimité. *La Gazette de France, La Quotidienne, Le Journal de Paris, Le Moniteur, Le Journal des Débats*, celui-ci jusqu'en 1824 seulement, furent les organes du parti.

L'action politique des ultras sous la seconde Restauration. — Comme l'influence de ce parti a dominé dans le Gouvernement pendant la plus grande partie de la Seconde Restauration et que sa politique est incontestablement responsable de sa chute, il est nécessaire de la rappeler dans son ensemble et isolément.

Châtier les complices du complot de mars 1815 était un des premiers points de son programme. Dans un certain nombre de départements le châtiment se produisit spontanément. Ce furent des bandes ou des anonymes qui s'en chargèrent. La Terreur blanche fut le mouvement de représailles brutales, sanguinaires qui répondit aux excès révolutionnaires de jadis ou au mouvement bonapartiste tout récent.

Massacre du Maréchal Brune, qui à Toulon tint jusqu'au 24 juillet, arborant le drapeau tricolore, incendies dans toute la Provence des propriétés d'anciens révolutionnaires, vengeances privées dans le Languedoc, à Nîmes et dans le Gard, violences et massacres contre les nouveaux fédérés des Cent jours, et contre les protestants, à Toulouse institution d'un gouvernement composé d'émigrés retour d'Espagne, imposant aux volontaires royaux la couleur verte de la livrée du comte d'Artois, meurtre du général Ramel qui commandait au nom du Roi parce qu'il veut s'opposer aux violences. En moins étendu, en moins durable ce mouvement n'a rien à envier aux excès de la Révolution, sa seule excuse ne pourrait être, s'il pouvait y en avoir une, que d'avoir été provoquée par ceux-là.

Mais le parti réclame de l'autorité même des châtiments. « Des fers, des bourreaux, des supplices ! » voilà ce qu'exigeait du Gouvernement, par exemple, La Bourdonnaye. Et Fouché n'hésita pas à donner satisfaction à cette demande. Alors que la Déclaration de Cambrai avait d'une part décidé que les Chambres pourraient seules

désigner les coupables et d'autre part promis que seuls les actes antérieurs au 23 mars 1815 pourraient être incriminés, par une ordonnance il déféra aux conseils de guerre 18 généraux et plaça sous la surveillance de la haute police 38 personnes. Ainsi la Déclaration était doublement violée, car le Gouvernement désignait des coupables et beaucoup pour des actes postérieurs au 23 mars. Quant aux personnages qu'il livrait ainsi à la vindicte des ultras, on a pu dire que Fouché en dressant ses deux listes « n'avait oublié aucun de ses amis ». Cette ordonnance était le digne couronnement d'une carrière qui allait finir.

Quand les poursuites eurent lieu, les femmes du parti ayant à leur tête la duchesse d'Angoulême, les « furies de salon », furent les plus acharnées contre les accusés.

Les ultras emportés par leurs passions n'admettaient à leur programme aucun tempérament. « Plus royalistes que le Roi », ils n'acceptaient pas sa politique modérée, inspirée par l'expérience. N'avait-il pas reconnu que les ultras avaient été les provocateurs de sa chute ! Jusqu'à ce que l'assassinat du duc de Berry leur permit de saisir le pouvoir en 1821, ils furent les bouillants adversaires de son gouvernement.

Dans la Chambre de 1815 ils formaient une imposante majorité et combattaient le ministère de Richelieu, qui avait vite remplacé le ministère Talleyrand-Fouché. Ils soutenaient alors la thèse du plus pur parlementarisme, s'insurgeant contre le roi qui maintenait au pouvoir des Ministres, qui ne disposaient pas de la majorité. Et il se trouva que Chateaubriand écrivit, pour soutenir leur théorie, sa fameuse brochure *La Monarchie selon la Charte* qui est l'expression même du parlementarisme intégral. Et ainsi ces partisans intrépides de l'autorité n'hésitaient pas à ébranler celle du roi par des attaques retentissantes, parce qu'il ne s'en servait pas à leur gré. Leur hostilité contre lui était telle qu'à son passage ils criaient : « Vive le roi, quand même ! » car c'était le principe et non l'homme qu'ils acclamaient.

Tout au cours de la Restauration ils soutinrent et souvent firent voter des lois inspirées par leurs thèses et leur politique. Comme elles furent très exploitées contre le régime il faut en prendre une idée.

Au lendemain de l'élection de la Chambre « introuvable » d'avril 1815, fut votée tout d'abord la *loi de Sûreté générale* du 31 octobre 1815. Elle autorisait jusqu'à la session suivante la déten-

tion de tout individu suspect de complot contre la sûreté de l'Etat sans qu'il fût nécessaire de le traduire en justice. La liberté individuelle était livrée à l'arbitraire administratif.

Puis fut votée la *loi du 9 novembre sur les « cris, discours séditieux et la provocation à la révolte »*. Elle frappait ceux qui constituaient une menace d'attentat contre la vie, la personne du roi, ou d'un membre de sa famille, ou une excitation à s'armer contre l'autorité royale, ou une provocation au renversement du Gouvernement, ou au changement dans l'ordre de succession au trône, même si ces actes n'avaient pas de rapport avec un complot effectif. De même étaient punis les cris séditieux en présence ou sur le passage du Roi ; par séditieux il fallait entendre ceux qui pouvaient affaiblir par calomnie ou injure le respect dû à la personne ou à l'autorité du Roi, ou d'un membre de sa famille, ceux aussi qui contiendraient le nom de « l'usurpateur » ou de tout autre chef de rébellion. Et puis c'étaient encore l'exposition de dessins, d'images, de gravures tendant au même but, et l'enlèvement et la dégradation du drapeau blanc et des armes de France, puis la distribution, la fabrication, le transport de cocardes ou d'emblèmes interdits et enfin la propagation d'alarmes, de bruits de caractère séditieux, pour s'en tenir à l'essentiel, qui étaient punis. Le préambule de la loi montre l'esprit de ses auteurs.

« Nous eussions voulu, faisait-on dire au Roi, laisser toujours à l'action sage et mesurée des tribunaux la répression de tous les délits ; mais après de si longs troubles, au milieu de tant de malheurs, de grandes passions s'agitent encore. Il faut pour les comprimer, pour arrêter les désordres que produirait leur explosion, une justice plus rapide et des peines qui concilient les droits de la clémence et la sûreté de l'Etat. » « La justice plus rapide » cela allait être la cour prévotale ; les peines « conciliant la clémence et la sûreté de l'Etat », c'était la déportation et l'emprisonnement.

Le 20 décembre 1815 la *loi sur les Cours prévôtales*, s'ajoutait aux précédentes. Il en était établi une par département, formée par un président et quatre juges choisis par le Roi pour une affaire, et un prévôt, colonel ou général. Ces cours connaissaient des crimes et délits prévus par la loi du 9 novembre et de toute une série d'actes de rébellion ou séditieux quels qu'en fussent les auteurs.

Ces cours jugeaient en dernier ressort et leurs sentences étaient exécutées dans les 24 heures ; la grâce, l'amnistie comme l'appel se trouvaient supprimées. Le caractère exceptionnel de cette loi se

marquait encore par sa rétroactivité. Les auteurs de la loi avaient si bien conscience qu'elle était une mesure extraordinaire, qu'il limitaient la durée de son application à la fin de la session de 1817, sauf prolongation par une loi nouvelle.

La loi d'amnistie du 12 janvier 1816 fut encore une occasion pour les ultras de manifester leur esprit. — Après la Déclaration de Cambrai et les listes de Fouché, l'exécution de Ney ayant eu lieu, le Gouvernement proposa que continuassent les poursuites contre ceux des 18 généraux, non encore jugés, déférés aux conseils de guerre, le Roi pouvant se contenter de bannir ceux des 38 personnes placées sous la surveillance de la haute police, qui ne seraient pas déférées à la justice, la répression contre les instigateurs et auteurs du complot de mars s'arrêtant aux personnes portées sur les listes de l'ordonnance du 24 juillet.

Les ultras présentèrent une loi principalement pour exclusion de l'amnistie des « catégories » de coupables : les régicides ayant « voté pour l'acte additionnel ou accepté des fonctions ou des emplois de l'usurpateur et qui par là se sont déclarés ennemis irrécconciliables de la France et du Gouvernement légitime » ceux-là étaient exclus à perpétuité du royaume. Les Chambres, où dominaient les ultras, se montraient donc plus sévères que le Gouvernement. C'est en défendant cette loi que La Bourdonnaye avait fait entendre ces paroles. « Il faut des fers, des bourreaux, des supplices. La mort, la mort seule peut effrayer leurs complices et mettre fin à leurs complots. Ce ne sera qu'en jetant une salutaire terreur dans l'âme des rebelles que vous préviendrez leurs coupables projets. Ce ne sera qu'en faisant tomber la tête de leur chef que vous isolerez les factieux... Défenseurs de l'humanité, sachez répandre quelques gouttes de sang pour en égargner des torrents ¹. »

On ne parlait pas autrement à la Convention, La Bourdonnaye et ses partisans, les ultras, étaient de la race des Saint-Just, des Robespierre. La loi établissait même la confiscation des biens des condamnés, qui serviraient à indemniser l'Etat des pertes occasionnées par « la conspiration du 20 mars ».

Si des lois qu'ils firent aboutir on passe aux projets qu'ils déposèrent, on voit les ultras dans les premiers temps de la Restauration demander la suppression de l'inamovibilité de la magistrature, la remise à l'Eglise de la direction de l'instruction et de la tenue des

¹ Arch. parl., t. XV, p. 217

registres de l'Etat civil, la reconstitution de sa fortune territoriale. l'abolition du divorce.

Plus tard, avec surtout l'avènement de Charles X, ils firent aboutir deux mesures caractéristiques : la loi sur le sacrilège et celle des indemnités aux émigrés.

La loi du 20 avril 1825 sur le sacrilège punissait le sacrilège, le vol sacrilège et les délits commis dans les Eglises sur des objets consacrés à la religion. Le sacrilège c'était « la profanation des vases sacrés ou des hosties consacrées » commise volontairement par haine ou mépris de la religion. L'auteur d'un sacrilège selon les circonstances était puni de mort ou de travaux forcés à perpétuité.

Cette loi était particulière, et elle a souvent soulevé des protestations, parce qu'elle mettait la vindicte publique au service d'un dogme religieux, celui de la présence réelle.

Il est d'ailleurs à remarquer qu'elle n'a jamais été appliquée. On ne s'en est pas moins servi comme d'une arme à la fois contre la religion et contre la Restauration. Elle fait éclater la maladresse des ultras et le péril qu'ils font courir aux causes qu'ils prétendent servir. Ils se livrent à des manifestations qui restent sans effet pratique, mais qui sont utilisées contre eux et contre elles.

La loi du 27 avril 1825 « concernant l'indemnité à accorder aux anciens propriétaires des biens fonds confisqués et vendus aux profits de l'Etat en vertu des lois sur les émigrés, les condamnés et les déportés ».

Avant les Cent jours les biens non vendus leur avaient été restitués et cette mesure, on l'a vu, avait soulevé d'ardentes controverses. Les ultras voulaient plus. La propriété des biens nationaux étant déclarée inviolable par la Charte, ils proposèrent que leurs anciens propriétaires fussent indemnisés, c'était « le milliard des émigrés ». Cette mesure soulevait beaucoup d'objections. N'y avait-il pas beaucoup d'émigrés qui avaient porté les armes contre la France ? Pourquoi n'indemniser que les propriétaires dépossédés de biens fonds ? Les Français demeurés en France n'avaient-ils pas du fait de la Révolution subi bien d'autres dommages ? Et quelles charges pour la société que celles de ces indemnités ? Mais à l'avènement de Charles X, la Chambre « retrouvée » ne s'arrêta pas à ces objections. L'occasion était bonne d'affirmer l'illégalité des actes de la Révolution et de refaire sa fortune en infligeant à la France la punition de ses fautes.

Cette mesure fut très impopulaire. Elle libérait les possesseurs

des biens nationaux de la crainte de se voir déposséder un jour, mais elle n'en attaquait pas moins le principe de leur propriété. Elle était lourde à supporter, trente millions de rentes ayant été émis pour y faire face. Enfin les bénéficiaires de la loi étaient les grands propriétaires fonciers, appartenant souvent à l'entourage du Roi : le duc d'Orléans pour sa part touchait 17 millions.

Les ultras ne reculaient donc pas devant des mesures impopulaires.

Le triomphe de leur politique fut en juillet 1830 la promulgation, le 25, des quatre célèbres ordonnances. Cette fois l'effet fut radical. Ils tuèrent le régime. C'était le couronnement de leur œuvre.

A quel point devaient être ardentes les luttes politiques, quelles divisions devaient régner dans les esprits et dans la société, quelles inquiétudes et quelles colères devaient agiter les classes populaires, quand un parti professait de telles opinions et suivaient une telle politique, on le comprend aisément. Les ultras avaient été la cause du discrédit de la première Restauration, ils furent la cause de la chute de la seconde.

Les monarchistes modérés et les constitutionnels. — Le second des partis, qui, sous la Restauration de 1815, se disputaient le pouvoir fut celui des monarchistes modérés, avec à côté d'eux les Constitutionnels. Leur rôle fut moins important, après avoir occupé le pouvoir ils en furent chassés par les ultras et durent même, avant de le perdre, composer avec leurs adversaires de droite. Leurs actes étaient moins caractéristiques et eurent moins d'influence sur les événements, ils retiendront moins l'attention.

Pour eux la Révolution était un fait qui avait existé, duré, fondé un état de choses, des droits et qui ne pouvait être effacé. A vouloir le méconnaître on causerait un ébranlement de la société qui la ruinerait. Il fallait donc unir l'ancien et le nouveau régime, les pénétrer, les tempérer l'un par l'autre.

La Charte n'était pas une faute, mais un acte de sagesse. Elle n'était pas un acte unilatéral du Roi, mais un pacte entre lui et la Nation, leur acte de mariage. Il l'avait octroyée, mais il n'était monté sur le trône et il n'y avait été accueilli que parce qu'il avait prêté serment à la Charte, se liant par l'acte même qu'il avait édicté.

Elle avait pour traits essentiels la reconnaissance du « droit public des Français », de leurs libertés et la collaboration du Roi et des représentants du pays, élus par le pays légal.

Louis XVIII était, surtout en 1815, le Souverain de cette Monar-

chie constitutionnalisée et parlementarisée. S'il était Souverain de droit divin, s'il tenait à ses prérogatives, à sa dignité royale, s'il n'était pas un Souverain pour figuration, purement représentatif, il ne prétendait pas accaparer le pouvoir et gouverner par lui-même. Plus intelligent qu'actif, plus soucieux d'étiquette que de pouvoir personnel, sans préparation antérieure aux affaires, trop indolent pour travailler chaque jour longuement avec ses Ministres, instruit de plus par une première expérience malheureuse, Louis XVIII était prêt à jouer le rôle d'un vrai Souverain parlementaire, qui laisse à ses Ministres la tâche quotidienne des affaires et aussi la responsabilité des actes du Gouvernement.

Il ne manquait pas d'hommes appartenant soit à la vieille noblesse, jadis peu favorable à l'absolutisme monarchique, soit aux nouvelles classes dirigeantes éclairées pour professer ces opinions : le duc de Richelieu, de Serre, de Barante, Pasquier, Lainé, Mounier, Camille Jordan, Guizot, Royer-Collard, Decazes étaient de cette école. On les appelait volontiers les libéraux, parce qu'ils avaient le respect de la liberté et de l'égalité, et certains les « doctrinaires » parce qu'ils formulaient leurs idées en axiomes de science politique, en vérités non contingentes, mais absolues.

D'ailleurs leur raideur était plutôt de forme, car ils furent au début les partisans déterminés des prérogatives royales, parce que le Roi était d'accord avec eux. Ils savaient donc au besoin faire de l'opportunisme malgré la rigueur de leurs formules.

Les indépendants. — Sous le titre d'indépendants se rangeaient à la gauche de la Chambre des députés des hommes d'opinions assez diverses. Les uns étaient voisins des doctrinaires, tels le duc de Broglie, Casimir Périer. D'autres, comme Manuel, La Fayette, le général Foy n'étaient pas dynastiques, ennemis de toutes mesures arbitraires, partisans déterminés de la liberté de la presse, ils désespéraient de la conversion des Bourbons au libéralisme, et inclinaient vers le duc d'Orléans. Ils invoquaient souvent l'exemple de la Révolution de 1688 en Angleterre, changement non de régime, mais de Souverain, qui avait ouvert une ère nouvelle à ce pays. Ils s'irritaient contre l'alliance du trône et de l'autel. En face de la Congrégation, société politique, ils favorisaient la Charbonnerie.

Le Roi au-dessus de la Nation, le Roi et la Nation sur le même plan, la Nation au-dessus du Roi, ces trois formules pourraient caractériser ces trois partis.

Leur existence, leurs oppositions sous la Restauration étaient-

elles une vraie caractéristique de ce régime ? De tout temps et sous tous les autres régimes, les esprits n'ont-ils pas été profondément divisés, des partis ne se sont-ils pas toujours combattus ?

Souvent il y a eu plus de partis et des partis plus violents qu'alors, il n'en est pourtant pas moins vrai que de 1815 à 1830 ces divisions prennent un caractère de gravité particulière parce qu'elles portent non sur des orientations politiques et sociales, sur la direction à imprimer aux affaires, sur des réformes législatives ou des mesures gouvernementales, mais sur le régime lui-même. Reviendra-t-on à l'ancien régime ? Tentera-t-on une adaptation de l'ancienne Monarchie aux temps nouveaux ? Gardera-t-on la dynastie au pouvoir ou fera-t-on appel à une autre ? Ce sont les questions qui sont posées et elles sont telles, elles impliquent de telles conséquences qu'elles remuent toutes les passions et surexcitent tous les esprits, qu'elles préparent aussi la Révolution.

L'absence du peuple dans la vie politique. — Une autre caractéristique de la Restauration est que le peuple est absent de la scène politique.

La loi électorale commence par exiger 300 francs d'impôts directs et 30 ans d'âge pour l'électorat. Elle réduit à moins de 100.000 le nombre des Français qui participent à la vie politique, puis la loi du double vote superpose à cette aristocratie une super-aristocratie électorale encore bien plus étroite. Le peuple, les petites gens, même les petits ou moyens rentiers, les petits propriétaires, les petits commerçants, les petits industriels sont exclus de toute participation aux affaires publiques. Et cela paraît chose si établie qu'on ne voit pas de revendications sérieuses de leur part ou en leur faveur. Une fois pourtant il est question d'abaisser le cens à 50 francs et de faire ainsi 2 millions d'électeurs. Ce sont les ultras qui ont lancé cette idée. Ils estiment le menu peuple moins indépendant, plus facile à manœuvrer que la bourgeoisie, les grands propriétaires, les grands industriels.

Et le peuple sans droits politiques, exclu de l'arène électorale, si l'on fait abstraction des mouvements de réaction du début dans le Midi, reste inerte. La cause en est sans doute dans la lassitude et le désenchantement qu'il éprouve. La Révolution avec ses mobilisations électorales incessantes, l'a conduit au Consulat et à l'Empire, les plébiscites lui ont fait acclamer un régime qui a entraîné la France deux fois à la défaite, à quoi bon s'agiter de nouveau ?

D'ailleurs toute organisation des classes populaires fait défaut.

Partis, clubs, sous le Consulat et l'Empire ont disparu, il ne reste que quelques sociétés secrètes, mais des complots ne sont pas de la vie politique.

Le peuple inorganisé n'est pas informé, remué par la presse. Les journaux sont coûteux, ils sont à faibles tirages, les plus répandus ne tirent pas à plus de 20.000 exemplaires ; ils sont censurés, surveillés ; ils ne peuvent soulever les passions populaires.

De cette abstention du peuple dans la vie politique les conséquences sont graves. — La couche nationale politique très peu épaisse est faite des gros contribuables, par suite les luttes politiques se livrent entre un nombre très restreint de combattants, elles sont d'autant plus ardentes, car l'âpreté de toute bataille est en raison inverse du nombre des troupes engagées ; — par suite les commotions politiques sont particulièrement violentes et dangereuses, car plus la couche terrestre solidifiée est mince, plus les tremblements de terre sont catastrophiques ; — par suite si le peuple un jour se met en mouvement, il emportera facilement le régime parce qu'il n'a pas d'assises solides et profondes.

Connexion de la religion et de la politique. — L'union des intérêts religieux et des intérêts dynastiques est un autre trait de la Restauration.

Pour le malheur de la France dès le début de la Révolution le conflit s'était élevé entre l'Eglise catholique et l'Assemblée nationale. La confiscation des biens, la suppression des droits et privilèges de l'Eglise, la constitution civile du Clergé avaient creusé un fossé entre les deux pouvoirs spirituel et temporel. Les mesures de plus en plus violentes contre les prêtres insermentés avaient transformé le conflit en persécution. Le Concordat n'avait que partiellement remédié au mal ; nombre de prêtres et d'évêques restaient hors des cadres de l'Eglise, puis étaient venues les violences de Napoléon contre le Pape. L'Eglise vit donc naturellement d'un œil favorable un Gouvernement qui rompait avec la Révolution et l'Empire.

Louis XVIII dans le domaine religieux s'efforça d'abord de supprimer le Concordat et les articles organiques et de revenir au Concordat de 1516. En juin 1817 il en fut signé un nouveau, et le Pape porta de 50 à 92 le nombre des évêques français, ce qui permit de réintroduire dans la hiérarchie ceux qui n'y étaient pas encore rentrés. Mais les Chambres ne ratifièrent pas le nouveau Concordat, le Roi le retira, mars 1818, et le Pape déclara revenir à celui de 1801, août 1819. Le Gouvernement s'était du moins montré soucieux

de créer en France un statut religieux plus favorable que celui de l'Empire.

Par une ordonnance du 27 février 1821 il assura la surveillance des collèges par les évêques, puis vint un projet sur les délits commis dans les églises, qui fut retiré. Puis la loi sur le sacrilège, l'autorisation donnée aux congrégations de femmes, le sacre de Charles X à Reims, imprimant à son pouvoir un caractère religieux, la non-dissolution des Jésuites malgré la dénonciation de Montlosier et l'arrêt de la Cour de Paris, qui avait déclaré qu'il appartenait au Gouvernement de dissoudre les associations illégales, furent encore des mesures favorables à l'Eglise. Elle voyait donc le régime avec faveur, comptait sur lui pour lutter contre l'esprit antireligieux encore très répandu et comme incorporé aux idées modernes.

En même temps un très gros effort de propagande religieuse était fourni. Une association, sous le nom de Congrégation, était composée de prêtres et de laïques. Elle avait existé et agi sous la Révolution pour suppléer le Clergé orthodoxe défaillant. Elle avait survécu dans le secret au Concordat. Avec la lutte de l'Empereur et du Pape elle s'était tournée vers les Bourbons, et avait fait de la propagande contre l'Empire. Avec la Restauration elle fut connue et encouragée par le Roi et la Cour. Le chancelier Dambray, le comte d'Artois, ses partisans les plus actifs en firent partie. Elle soutint la politique des ultras, combattit le Ministère Decazes et appuya celui de Villèle. Les élections de 1824 amenèrent à la Chambre 120 de ses affiliés, et le Roi ayant gardé le silence sur la question religieuse, l'adresse rédigée sous son influence la mit au premier plan. « La religion, disait-elle, réclame pour le culte des lois protectrices, pour ses ministres une existence plus digne d'eux. L'éducation publique réclame son appui nécessaire. » Or après que l'action de la Congrégation était demeurée secrète et que son existence souvent dénoncée avait été niée par le Gouvernement, en 1826 l'abbé de Frayssinous, ministre des affaires ecclésiastiques, dans un débat soulevé par les dénonciations de Montlosier, la reconnut ; proclamant d'ailleurs qu'elle ne présentait aucun danger. A côté de la Congrégation travaillait à la propagande religieuse l'œuvre des « Missions de France ». Interdite par Napoléon, rétablie en 1814, elle s'efforçait de réveiller la foi et l'esprit religieux dans les classes populaires et dans les campagnes. L'ardeur des prédications, le caractère théâtral des cérémonies, les manifestations religieuses extérieures provoquaient des réveils religieux extraordinaires. En même temps se produisait

un épanouissement d'œuvres d'apostolat : bons livres, bonnes lettres, bonnes études, etc...

Mais ce mouvement dans une société devenue depuis le XVIII^e siècle et plus encore sous la Révolution sceptique, voltairienne, hostile à l'idée religieuse devait fatalement provoquer une vive et énergique réaction.

La Charbonnerie s'opposa à la Congrégation. Elle fut fondée en 1821, notamment par Buchez et Roux. Elle était hostile aux Bourbons. Composée de « ventes » de vingt membres pour échapper au Code pénal, elle était dirigée par une « haute vente ». Ses membres étaient comme militarisés. Ils avaient un fusil, cinquante cartouches, un poignard. Ils obéissaient à des ordres de chefs qu'ils ignoraient. Les moyens de la Charbonnerie étaient bien plus contraires à la liberté, à l'ordre public que ceux de la Congrégation.

Elle provoqua une série de complots, surtout après l'avènement de de Villèle. Il y eut la conspiration des élèves de l'Ecole de Saumur, découverte le 22 décembre 1821, puis le mouvement insurrectionnel de Belfort, qui avorta en janvier 1822, puis l'insurrection du général Berton dans l'Ouest. Partie de Thouars elle échoua devant Saumur et à la Rochelle, malgré l'effort des quatre sergents Bories, Raoulx, Goubin et Pommier, dont l'exécution le 21 septembre suscita une extrême émotion. Berton pris, jugé à Poitiers, fut lui-même exécuté. « Le devoir avant la pitié », répondait Louis XVIII à ceux qui avaient sollicité sa grâce. Ces exécutions mirent fin à ces mouvements. Ils montrent par leur nombre, combien l'agitation, surtout antireligieuse, était étendue.

D'ailleurs la lutte ne fut pas ainsi terminée. Les manifestations, les processions, les érections de croix, qui étaient très fréquentes, surexcitaient les esprits et provoquaient des troubles jusque dans les églises. Dans les théâtres on réclamait la représentation de *Tartuffe*, des caricatures montraient Louis XVIII, Charles X en religieux, les brochures, les pamphlets contre la religion se multipliaient, on rééditait *Tartuffe* à 100.000 exemplaires, et deux millions de volumes de Voltaire et de Rousseau étaient répandus. On jouait des pièces de circonstances, *La Congrégation et la diplomatie* par exemple. Barthélemy composa la *Villéliade*, la *Peyronéide*, la *Corbiéréide*, puis les *Jésuites*, puis *Rome à Paris*. Le *Constitutionnel* avait la spécialité des articles antireligieux. Il exploitait en particulier le conflit qui s'était produit entre les gallicans et les ultramontains, par lequel les divisions sur le terrain religieux étaient encore accrues.

Une nouvelle école avait en effet surgi parmi les catholiques qui voulait rompre l'alliance de l'Eglise de France et du pouvoir civil, pour la rattacher le plus possible à son chef religieux, le Pape. Elle prétendait suivre les prescriptions romaines qui avaient condamné le gallicanisme. Elle voulait affranchir le Clergé et les catholiques de la tutelle du pouvoir royal, qui souvent entravait leur action. Elle voulait les désolidariser d'une politique, celle des ultras, qui devenait de plus en plus compromettante. Elle voulait rompre le lien entre l'Eglise et la dynastie, voire la monarchie, dont le sort lui semblait très compromis. L'école ultramontaine avec Lamennais comme chef de file connut d'abord de grands succès, mais elle provoquait les colères des catholiques monarchistes et gallicans qui considéraient que l'Eglise et la monarchie étaient deux forces complémentaires, deux alliées naturelles.

La religion se trouvait donc constamment mêlée à la politique et par là encore les luttes politiques devenaient de plus en plus violentes.

Prédominance des préoccupations d'ordre politique. —

Par suite des divisions si graves dont elle est la proie et du sentiment d'insécurité qui règne dans les esprits, la Restauration se caractérise encore par la prédominance des questions de politique pure sur toutes autres. Les partis ont le souci constant de conquérir ou de garder le pouvoir, le Gouvernement et les Chambres sont surtout occupés de réformes d'ordre politique.

On s'en rend compte en voyant la place que la question électorale et les projets de loi de cet ordre ont tenue dans les travaux des Assemblées ou du Gouvernement.

Quand Louis XVIII rentre en France son premier souci est de remplacer la Chambre des députés de 1814, héritée de l'Empire, dont bien des membres avaient siégés dans celle des Cent-jours.

Et l'ordonnance du 13 juillet 1815, qui dissout la Chambre des députés, « règle les élections ». En ses quinze articles, elle constitue une véritable loi électorale.

Bientôt une seconde ordonnance dissout l'Assemblée élue selon ce régime et elle modifie à son tour des règles dont on a déploré le résultat. Ce second régime est d'ailleurs éphémère lui aussi. Les Chambres sont appelées à poser législativement les fondements du droit électoral, et la loi du 5 février 1817 sort de débats longs et passionnés. Trois années s'écoulent et de nouvelles orientations prédominent ; la réaction est déchaînée et la loi dite du double vote du

29 juin 1820 est promulguée. Quatre ans plus tard on la retouche en allongeant le mandat à sept ans et en adoptant le renouvellement par septièmes et annuel. Enfin la crise de juillet 1830 est provoquée par une nouvelle réforme électorale.

En quinze ans seulement la Restauration a donc mis sur pied six régimes électoraux. Comme un malade qui se retourne sur son lit, cherchant la position de son repos, la Restauration incessamment est agitée par le problème politique par excellence, le problème électoral. Ainsi s'affirme la prédominance du politique dans ses préoccupations et c'est en conformité avec son instabilité et ses inquiétudes.

Elle est au contraire très pauvre en législation civile, économique, commerciale, sociale, industrielle. Dans ces domaines, moins le social, l'Empire a d'ailleurs accompli une œuvre incomparable, qui laisse le nouveau régime libre de porter son attention d'un autre côté.

Ce n'est pourtant pas que les questions sociales ne se posent pas. La condition des travailleurs, que M. Charléty présente de manière très saisissante, est loin d'être bonne et elle empire même sous la Restauration.

« Les calculs de Dupin, écrit-il, évaluent le salaire annuel d'un ménage agricole à 451 francs dans le Midi, à 508 francs dans le Nord ; il juge que ce salaire donne le nécessaire à l'ouvrier qui possède sa maison ; le cantonnier logé ne meurt pas de faim, et il touche de l'administration des Ponts et Chaussées 36 francs par mois, soit 432 francs par an. Mais on ne sait si les salaires agricoles augmentent ou diminuent de 1814 à 1830.

» L'état des salaires industriels est mieux connu. Ils sont en baisse régulière de 1814 à 1830, tandis qu'augmente le nombre des heures de travail et le prix des denrées de première nécessité. Duchâtellier, député du Finistère, établit en 1830 que dans tous les corps de métier les salaires ont baissé en moyenne de 22 % depuis 1800, tandis que le prix des objets de consommation a monté de 60 %. Villermé, qui s'est renseigné autant qu'il a pu sur la période de la Restauration, affirme la même baisse, dans toutes les industries, et quels que soient la région ou le mode de production. Les ouvriers mousseliniers de la région de Tarare qui travaillent à domicile, en famille, gagnent en 1820 de 40 à 45 sous, quinze ans plus tard 28 à 30... (suivent de nombreux exemples). Dans le Haut-Rhin,

... les salaires de la filature sont tombés à 0,35 par jour pour les enfants, 0,75 pour les dévideuses, 3 francs pour les hommes...

» Pour obtenir cette rémunération un ouvrier fournit à Lyon 16 heures de travail quotidien ; 14 et 15 à Sedan, 13 heures dans le Nord, 12 à 13 1/2 à Sainte-Marie-aux-Mines, 13 h. 1/2 dans le Haut-Rhin. La journée de 12 heures est très rare...

» Obligés à un tel effort et soumis à un tel tarif, l'ouvrier et l'ouvrière ne gagnent, pour la plupart, pas assez pour se nourrir et se loger décentement. Un tiers seulement des Français mange de la viande; sur les deux autres tiers l'un mange seulement de l'avoine, du maïs, des pommes de terre... Les logements sont réduits au minimum. Villeneuve-Bargemont, préfet du Nord, parle de leur aspect sordide et misérable, de l'entassement, de l'incroyable saleté qui y règnent. Les caves de Lille sont célèbres. Les taudis où s'abritent les ouvriers de Mulhouse sont loués de 6 à 9 francs par mois.

» La misère est profonde. Sur les 224.300 ouvriers du Nord, 163.000 sont inscrits en 1828 aux bureaux de bienfaisance... Les fabricants du Haut-Rhin signalent un autre genre de misère, le dépérissement rapide des enfants dans les manufactures. Villermé parle du dénuement et de l'alcoolisme des ouvriers lillois, de leur déchéance morale, de la prostitution de leurs filles. Il naît à Mulhouse un enfant illégitime sur 5... 82.748 enfants sont déposés dans les tours en 1814, 118.485 en 1830 ¹. »

Avec le développement de l'industrie le sort des travailleurs à la campagne comme à la ville est donc misérable.

Certains s'efforcent à y remédier. A côté de la charité inspirée par la religion, des institutions d'assistance s'inaugurent : « Maisons de refuge et de travail » pour les mendiants, « Société de prévoyance dans les manufactures », « caisses d'épargne », la première est de 1818 ; « sociétés de secours mutuels », « société philanthropique ». On songe à restaurer les anciennes corporations. Les plus aventureux parlent d'une taxation des salaires par l'Etat.

Mais, c'est ce qu'il faut bien relever, les pouvoirs publics n'interviennent pas. Travail, salaires relèvent pour eux des lois économiques et de l'initiative privée ; leur rôle n'est que d'assurer l'ordre et l'on considère que provoquer une cessation de travail, c'est le troubler, la grève concertée est un délit.

Tandis que les questions politiques attirent l'attention, on

¹ VILLERMÉ, *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie*, 1840.

ignore les questions sociales qui se posent pourtant dans des conditions extrêmement graves. L'indemnité aux émigrés est évidemment d'un bien plus grand intérêt !

La cause en est et à la précarité du régime qui impose les questions politiques et au régime censitaire, qui fait que les questions sociales n'intéressent pas un corps électoral, dont les membres les plus déshérités paient 300 francs de contributions directes.

Ainsi la Restauration établit la vérité de cette proposition : en régime représentatif une classe non représentée est une classe sacrifiée.

Mais n'est-il pas évident qu'un régime qui souffre de pareilles divisions, qui connaît un pareil déchaînement des passions politiques, qui est animé d'un esprit aussi rétrograde, qui avive ces discordes en mêlant la religion à la politique et qui néglige les intérêts des classes populaires en les laissant dans une pareille « misère imméritée », ne pouvait être qu'un régime éphémère. Les caractéristiques de la Restauration fournissent donc l'explication de sa si courte durée.

CHAPITRE II

LES ÉTAPES DE LA SECONDE RESTAURATION

Les caractères originaux de la seconde Restauration en ont donc fait comprendre la courte durée. Avant d'étudier le fonctionnement des institutions de 1814, remises en marche après les Cent-jours, objet principal de cet ouvrage, il faut rappeler les phases de ce régime, son évolution politique générale qui naturellement influencèrent le jeu de ses pouvoirs politiques. La série des Ministères qui se succèdent de juillet 1815 à juillet 1830 marque ses étapes. Ceci est nouveau. C'est le fait du parlementarisme. La lutte des partis entraînant la conquête ou la perte par eux du pouvoir, suivant qu'ils ont ou n'ont plus la majorité, porte au Ministère successivement les hommes des uns et des autres et impriment au Gouvernement leur orientation. L'histoire de tout Gouvernement parlementaire se jalonne donc par ses Ministères. On n'en présentera que le tableau le plus rapide avec l'indication des événements principaux qui les ont marqués.

I

MINISTÈRE TALLEYRAND-FOUCHÉ,

9 JUILLET-26 SEPTEMBRE 1815

Les événements et les alliés, on l'a vu, imposèrent à Louis XVIII Talleyrand et Fouché. L'un à l'extérieur, l'autre à l'intérieur avaient joué le rôle principal. Ils eurent pour collaborateurs, étant, le premier aux Affaires étrangères et à la présidence du Conseil, le second

à la Police générale, Gouvion Saint-Cyr à la Guerre, le baron Louis aux Finances, Jaucourt à la Marine, Pasquier à l'Intérieur provisoirement et à la Justice, de Richelieu à la Maison du Roi, Decazes occupant la préfecture de police. De nuances peu déterminées et diverses, ils formaient un Ministère d'affaires.

Ce Ministère pourtant inaugure des méthodes plus régulières. Talleyrand en est le chef, il est président du Conseil. Ses membres se réunissent pour décider des mesures à prendre.

Il fallait donner au pays des représentants. La Chambre des Cent-jours s'était évanouie avec le régime pour lequel elle était faite. Dès le 8 juillet Louis XVIII prononça la dissolution de la Chambre de 1814 et le 13 en renouvelant cette mesure une ordonnance organisait un régime électoral, qui manquait à la Charte.

Les collèges d'arrondissement et de département étaient maintenus.

N'en faisaient partie que les citoyens payant 300 francs d'impôts directs, selon la Charte. Mais les préfets, par ordonnance du 21 juillet, reçurent le droit d'ajouter dix membres aux uns et aux autres. D'autre part l'âge de l'électorat fut abaissé à 21 ans. Les collèges d'arrondissement ne faisaient que désigner des candidats en nombre égal à celui des députés du département. Les collèges de département nommaient les députés en en prenant au moins la moitié sur les listes de candidats des collèges d'arrondissement. L'âge de l'éligibilité était abaissé de 40 ans à 25. Le nombre des députés était porté de 262, que prévoyait la Charte, à 395.

D'autre part l'ordonnance du 13 juillet énumérait les articles de la Charte qui seraient révisés par le pouvoir législatif dans la session suivante.

Cette ordonnance était de la plus grande importance. Le Roi à lui seul créait le régime électoral, sans craindre de porter atteinte à la Charte. De plus, le Roi prévoyait la révision de celle-ci alors qu'elle même n'avait ni prévu ni organisé sa propre révision. Le régime restait en état d'imprécision, la Charte n'avait pas la rigidité d'une loi définitive et parfaite.

Le Gouvernement eut d'autres tâches. En matière militaire, il replia nos troupes au sud de la Loire et procéda à des licenciements.

L'ennemi occupa cinquante-huit de nos départements, avec 800.000 hommes, dont l'entretien nous coûtait 1.750.000 francs par jour. Nous étions désarmés.

Aussi Talleyrand ne put-il défendre nos droits dans la négocia-

tion du traité de Paris du 20 novembre 1815 et les alliés, au mépris de la parole donnée, ne respectèrent pas nos frontières, malgré l'avènement des Bourbons et se saisirent de nos forteresses sur nos frontières du Nord-Est.

A l'intérieur, Fouché manifesta sa complaisance pour la réaction en ne combattant pas la Terreur blanche et en dressant, on l'a vu, ses deux fameuses listes du 24 juillet. Les élections eurent lieu les 14 et 22 août, assez irrégulièrement. Des électeurs intentionnellement ne furent pas convoqués, les préfets ajoutèrent aux listes d'électeurs quelquefois plus de 10 noms. Les abstentions furent nombreuses, il n'y eut guère que 50.000 votants sur 72.000 électeurs. La presse inorganisée eut peu d'action. La présence des troupes étrangères était une gêne.

Le résultat fut la formation d'une Chambre presque uniquement d'ultras, d'une Chambre « introuvable » selon le mot de Louis XVIII.

Le principe parlementaire fonctionna. Le Ministère constitué de partisans de la Révolution et de l'Empire était condamné. Fouché entouré d'hommes qui réclamaient l'exil des régicides démissionna le 10 septembre, Talleyrand, objet d'une même hostilité, le 24 septembre demanda au roi de défendre le Ministère auprès des Chambres. Celui-ci invoqua le principe parlementaire : les Ministres ne dépendaient-ils pas d'elles ? Ils démissionnèrent à leur tour.

Les deux hommes qui avaient le plus fait pour la Restauration disparaissaient, elle perdait ses tuteurs, elle allait se diriger elle-même.

II

MINISTÈRE MODÉRÉ DE RICHELIEU.

26 SEPTEMBRE 1815-29 DÉCEMBRE 1818

Le jour même Louis XVIII appelait au Ministère comme président du Conseil et ministre des Affaires Etrangères de Richelieu, Vaublanc à l'Intérieur, Decazes à la Police, Barbé-Marbois à la Justice, Corvetto aux Finances, de Feltre à la Guerre, Dubouchage à la Marine.

De Richelieu avait émigré en Russie et servi le tsar, mais il était rentré en France sans esprit de vengeance, il était partisan de la réconciliation nationale. Il était d'accord avec le roi et franc monar-

chiste devait suivre une politique plus modérée que le précédent cabinet.

Le traité de la Sainte Alliance du 26 septembre, auquel la France adhéra pourtant, réveilla chez nous le patriotisme.

La session des Chambres s'ouvrit le 7 octobre 1815. La Chambre des députés comptait 402 membres et plus de 350 ultras.

L'adresse traduisit leur pensée. Après la clémence l'heure de la justice avait sonné. Ils étaient prêts à voter les lois nécessaires pour permettre au Roi de régner. Ils ne devaient confier l'administration qu'à des mains pures. Le Ministère subit leur pression. Les procès intentés aux dix-huit accusés de Fouché continuèrent. Le 8 décembre Ney fut exécuté et l'impression fut énorme et mauvaise. Le Ministère prépara les lois sur les discours, écrits et cris séditieux, sur les cours prévôtales. La Chambre dépassa le Ministère quant à la loi d'amnistie. — Le régime parlementaire entraînait ainsi le Ministère à suivre la majorité.

Les ultras auraient voulu le dominer entièrement et c'est alors qu'ils formulèrent les principes d'un parlementarisme intégral.

Le Ministère, quoique résistant à une majorité hostile, lui fit la concession d'ajouter à la liste des bannis tous les régicides, 7 janvier 1816, ce qui constituait la violation de l'engagement pris dans la déclaration de Cambrai.

Il subit la même influence pour des mesures favorables à la religion et au clergé et pour la suppression du divorce, loi du 8 mai 1816, et pour la reconnaissance au profit d'établissements ecclésiastiques du droit de recevoir des dons et legs, loi du 2 janvier 1817.

Mais le conflit surgit encore entre la majorité et le Ministère au sujet de la loi électorale qui devait remplacer les ordonnances des 13 et 21 juillet 1815. — Les ultras pensant que les campagnes subiraient l'influence des grands propriétaires ruraux et leur seraient plus favorables que les villes votèrent en faveur de l'abaissement du cens à 50 francs, ce qui aurait porté le nombre des électeurs à deux millions, au grand profit des campagnards. La Chambre des députés vota donc cette mesure, mais celle des pairs la rejeta. Le Roi prorogea alors les Assemblées du 29 avril 1816 au 2 octobre. Le Gouvernement et la Chambre des députés étaient en état d'incompatibilité d'humeur et le Roi résistait aux exigences du parlementarisme.

Il procéda pourtant à un remaniement partiel du Cabinet. Vau-
blanc en désaccord avec ses collègues sur la question du renouvelle-

ment intégral ou partiel de la Chambre fut remplacé par Lainé, et par compensation, Barbé-Marbois, que les ultras détestaient, céda sa place à Dambray, mai 1816.

Le 13 août le Gouvernement prenait une décision radicale, celle de dissoudre la Chambre. L'ordonnance fut signée le 5 septembre. Les alliés avaient beaucoup poussé à cette mesure. Là se marquait une faiblesse du régime. Le rôle joué par eux dans deux Restaurations, la crainte qu'ils nourrissaient de voir recommencer les fautes de la première, la dépendance dans laquelle notre faiblesse nous mettait vis-à-vis d'eux leur permettaient de s'immiscer dans nos affaires, et la Monarchie, qu'on représente souvent comme l'incarnation de l'indépendance nationale, le subissait. Cette mesure n'allait pas sans agiter le pays.

L'ordonnance du 5 septembre laissait en principe subsister pour les élections les ordonnances des 13 et 21 juillet 1818. Pourtant elle revenait au chiffre des 258 députés pour la Chambre, puis elle admettait qu'aux contributions d'un citoyen pour le calcul du cens électoral s'ajoutassent celles payées par sa femme, ses enfants mineurs, sa mère restée veuve non remariée, ou de même sa belle-mère... Curieux hommage au principe de la solidarité familiale et mesure atténuant la rigueur de la Charte.

Les élections avaient surpris les ultras. Ils dirent qu'elles avaient été imposées au Roi par les étrangers, qu'il souhaitait leur réélection. Ils accusaient Lainé de vouloir ramener la République, Decazes de travailler pour l'Empire. Chateaubriand ayant publié sa brochure, *La Monarchie selon la Charte*, Decazes la fit saisir et il fut révoqué comme ministre d'Etat. La censure sévit vis-à-vis des journaux ultras, on permit aux individus placés sous la surveillance de la Haute police de rentrer dans leurs départements.

Les résultats des élections furent favorables au Gouvernement. Les doctrinaires revinrent nombreux, les six indépendants se renforcèrent de Laffitte et de de Bondy. Les modérés eurent une majorité de 60 voix.

Ces élections leur assurèrent le pouvoir pendant une période de trois ans et demi. Ce fut pour la Restauration un événement considérable et des plus heureux, sans lequel peut-être elle eût connu une nouvelle chute aussi prompte que la première. Le Ministère gouverna avec modération, évita les mesures de réaction qui auraient de nouveau détaché le pays de la Monarchie et fit aboutir une série de mesures sages. En 1817 une loi électorale bien comprise fut votée,

en 1818 l'armée reçut un statut qu'elle conserva très longtemps, les finances furent administrées avec sagesse, des impôts productifs furent établis, des conversions heureuses permirent de payer les indemnités dues aux alliés et de libérer notre territoire, la presse en 1819 reçut un régime plus libéral, le régime parlementaire s'acclimata en France.

Les ultras n'en faisaient pourtant pas moins la guerre aux modérés. Les princes, la maison du Roi, les officiers de la garde royale les appuyaient. Ils n'hésitaient pas à insinuer que le peuple pourrait avoir à sauver la Monarchie. « L'époque est arrivée, disait un pamphlet, où ce sont les peuples qui sauvent les Rois. Les Espagnols ont reconquis le leur... Les Français sauveront le Roi de ses Ministres ¹. »

Dans son discours du 4 novembre 1815, le Roi soutint cette politique, mais peut-être pas avec toute la vigueur voulue. Il recommandait naturellement l'union, témoignait de son zèle pour la religion, de sa volonté de faire respecter les droits de tous, de son attachement à la Charte : « Je ne souffrirai jamais qu'il soit porté atteinte à cette loi fondamentale, mon ordonnance du 5 septembre le prouve assez. » Il est vrai que les précédentes ordonnances de juillet avaient prévu qu'elle serait révisée en certains de ses articles, et que le zèle du Roi pour la Charte paraissait ainsi quelque peu variable et incertain. Le Roi terminait en préconisant « l'union nécessaire des trois branches de la législation » et par cette phrase : « Comptez sur les mêmes dispositions de ma part, et que mon peuple soit bien assuré de mon inébranlable fermeté pour réprimer les attentats de la malveillance et pour contenir les écarts d'un zèle trop ardent. » C'était dénoncer les dangers de la gauche et de l'extrême droite et s'affirmer pour la modération, mais d'une manière peut-être trop modérée elle-même. L'impression fut que le Roi ne soutenait pas très fortement son Ministère.

La vérification des pouvoirs donna lieu à de vives récriminations entre modérés et ultras. Ceux-ci accusaient ceux-là d'avoir abusé de la pression administrative et de s'être recommandés à l'excès de l'appui de Louis XVIII, ceux-là leur rétorquaient les mêmes griefs, sauf que c'était le comte d'Artois dont ils s'étaient recommandés.

La loi électorale du 5 février 1817 doit particulièrement retenir

¹ DUVERGIER DE HAURANNE, *op. cit.*, t. III, p. 519.

l'attention. Préparée par Lainé, le projet en fut déposé le 28 novembre 1816, le rapport fut présenté par Bourdeau à la Chambre des députés. Les débats furent longs et passionnés ; ils se terminèrent à la Chambre des députés le 8 janvier 1817 par son vote à la majorité de 132 voix contre 100 et à la Chambre des pairs le 30 janvier avec 95 voix pour et 77 contre. Le succès avait été dur à obtenir.

En voici les lignes essentielles en combinant ses dispositions et celles de la Charte. — Etaient électeurs les Français âgés de 30 ans, payant 300 francs de contributions directes, celles de leur femme ou de leurs enfants mineurs comprises. — Chaque électeur votait soit dans le département de son domicile, soit dans un département où il payait des contributions directes. — Les listes électorales étaient établies par les préfets sauf recours à la Cour royale ou au Conseil d'Etat.

Tous les électeurs d'un département formaient un seul collège, qui siégeait au chef-lieu, ou dans une autre ville choisie par le préfet. S'ils étaient plus de 600 il pouvait être formé des sections. Le Roi nommait leur président.

Ces collèges tenaient des sessions de dix jours au plus. Le vote avait lieu au scrutin de liste, à la majorité absolue aux deux premiers tours, à la majorité relative au troisième.

N'étaient éligibles que les Français âgés de 40 ans, payant 1.000 francs de contributions directes, à l'exclusion des préfets et officiers généraux dans les départements de leur ressort.

Les députés étaient élus pour cinq ans et renouvelables par cinquièmes. Leurs fonctions étaient gratuites sans traitement, ni indemnités.

On estimait à 90.000 le nombre des électeurs, à 16.000 celui des éligibles.

Les grandes innovations étaient la suppression des collèges d'arrondissement présentant des candidats aux collèges de département, la suppression des électeurs ajoutés par les préfets. Le progrès était notable. Les opérations étaient simplifiées.

Les adversaires principaux de la loi furent à la Chambre des députés : Villèle, Corbière, La Bourdonnaye, de Bonald, Piet, Casteljacob ; parmi les pairs : Montmorency, Polignac, Fitz-James, Brissac.

Ils auraient voulu deux degrés de collèges, les premiers présentant des candidats aux seconds ; pour les premiers des électeurs ne payant pas 300 francs de contributions, pour faire au pays un appel plus étendu, les seconds seuls ne comprenant que les électeurs de

300 francs de contributions, ce qui aurait donné satisfaction à la Charte, puisque c'étaient ces collègues qui élisaient en définitive les députés.

L'unique collège départemental à leurs yeux donnait aux grandes villes une influence excessive alors que le régime devait trouver son appui dans les campagnes.

Les défenseurs du projet furent auprès des députés, Beugnot, Royer-Collard, Jordan, Blanquart, Bailleul ; auprès des pairs, de Broglie, Molé, Choiseul, Abrial, Barbé-Marbois. — Ils critiquaient les assemblées électorales nombreuses d'arrondissement préconisées par leurs adversaires. Ils voyaient dans les classes moyennes l'intelligence et la sagesse. Ils considéraient que 100.000 électeurs c'était une base assez large pour le Gouvernement du pays.

La loi électorale donna lieu à une démarche très peu constitutionnelle des princes. Le comte d'Artois, le duc d'Angoulême, le duc de Berry écrivirent au Roi. Ils s'étonnaient de n'avoir pas été consultés sur une question aussi grave, qui intéressait le régime. Ils priaient le Roi de modifier la loi ou de suspendre son application. Ils voulurent même provoquer l'intervention à son sujet des puissances, alors que précédemment ils avaient protesté contre leur immixtion dans nos affaires.

Le conflit entre les modérés et les ultras eut d'autres occasions de se manifester. Des lois très sévères et sur la liberté individuelle et sur la presse avaient été votées en 1816 à titre temporaire. Quand l'échéance se présenta le Gouvernement, considérant que les passions étaient encore très violentes et l'ordre trop peu sûr, proposa de les maintenir avec seulement quelques atténuations, par exemple aucune arrestation ne pourrait avoir lieu sans la signature du Ministre de la police et du président du Conseil, la censure ne serait conservée que jusqu'au 1^{er} janvier 1818. La droite extrême qui l'année précédente réclamait « des fers et des bourreaux » et avait voté ces lois d'enthousiasme, protesta énergiquement contre leur maintien. Villèle soutint que la liberté de la presse était le corollaire de la liberté de la tribune et qu'elle était nécessaire pour défendre le Roi contre ses Ministres. Les ultras professaient donc le parlementarisme et le libéralisme purs. Le propre des hommes de principes est vraiment d'en changer au gré des circonstances.

A Lyon un prétendu complot, peut-être suscité ou simulé par le préfet Chabrol-Crusol et le général Canuel, commandant la division, qui suivaient la politique des ultras, donna lieu à une telle

répression, notamment de la part de la Cour prévôtale, que les ouvriers en très grand nombre quittèrent la ville. Le comte d'Artois et ses partisans pensaient que le Roi serait très inquiet de ce mouvement dont on faisait un complot et que rendant ses Ministres responsables il se détacherait d'eux. Mais Marmont, chargé de faire une enquête, se montra très sévère, en particulier pour le général et le Roi soutint ses Ministres, trompant les espérances de leurs adversaires.

Il y eut même deux changements opérés dans les Ministères favorables aux modérés, Pasquier le 19 janvier 1817 remplaça Dambray à la Justice ; Gouvion Saint-Cyr le 23 juin remplaça Dubouché à la Marine ; le 12 septembre, il remplaça de Feltre à la Guerre, Molé prenant la Marine. Tous les nouveaux Ministres étaient d'opinion modérée.

Les élections de 1817 pour le renouvellement du premier cinquième accentua encore l'antagonisme des modérés et des ultras. Ils se présentèrent les uns contre les autres dans les divers départements en face des indépendants. Il ne s'agissait donc pas de deux nuances d'un même parti, mais de deux partis qui se combattaient. Le résultat fut que les indépendants gagnèrent douze sièges qui furent perdus par les ultras, que les indépendants désormais au nombre de vingt-cinq constituèrent une force avec laquelle le Gouvernement dut compter et que les ultras, s'exaspérant de leurs échecs, furent encore plus violents que par le passé.

Les élections de Paris étaient significatives. Au premier tour des trois listes il n'y eut qu'un élu, Laffitte, un indépendant. Les ultras et les modérés craignant le succès complet de leurs adversaires, s'unirent, la droite n'ayant qu'un candidat. Deux nouveaux indépendants, Casimir Périer et Delessert, furent élus ainsi que cinq ministériels, Roy, Goupy, Bellart, Breton et Pasquier, ce résultat ne pouvait qu'irriter encore les ultras.

Les divisions ne faisaient ainsi que s'accroître.

Il commença à s'en introduire au sein de la majorité et même du Ministère. Les uns étaient effrayés par les succès des indépendants et inclinaient vers l'alliance avec la droite extrême, les autres, pour la même raison, inclinaient vers un rapprochement des indépendants. Et par ailleurs les doctrinaires, par l'intransigeance de leurs principes ou de leurs formules, rendaient la situation encore plus compliquée.

Dans cet état de division et d'irritation les projets de loi se

heurtaient à des oppositions violentes et passaient de plus en plus difficilement.

La presse exigeait une loi définitive et plus normale. Le Gouvernement déposa un projet. Il ne gardait la censure que pour les journaux, substituant pour les autres écrits la répression à la prévention, avec la responsabilité, subsidiaire par rapport les uns aux autres, des auteurs, des éditeurs et des imprimeurs. La loi déterminait les délits et les crimes, les peines et les compétences. Ce projet suscita l'opposition combinée de l'extrême droite et des indépendants. Ils protestaient contre la censure, et réclamaient la compétence du jury. Les ultras déclaraient qu'on ne pouvait pas séparer du régime représentatif la publicité et qu'il n'y avait de publicité que par les journaux. Villèle réclamait le jury, mais exigeait que les jurés comme les députés payassent 1.000 francs de contributions. A la Chambre des députés, où cinquante orateurs prirent la parole, la discussion se prolongea du 11 au 24 décembre 1817, le projet subit des amendements. A la Chambre des pairs il fut rejeté le 23 janvier 1818. On demeurait donc dans le provisoire antérieurement établi et ces débats, cet avortement manifestaient l'existence d'un grand malaise dans la majorité.

Le recrutement de l'armée était également à établir. Il présentait de grosses difficultés. Il fallait redonner à la France une puissance militaire qu'exigeaient son indépendance, sa dignité, son influence en Europe ; il fallait en même temps ménager les craintes de l'Europe à notre égard, et celles de l'extrême droite, qui voyait dans l'armée le bonapartisme ; il fallait ménager nos finances écrasées par l'occupation militaire des ennemis et l'indemnité de guerre qu'ils avaient reçue ; il fallait tenir compte des souvenirs des conscriptions de l'Empire. Le Gouvernement déposa un projet le 29 novembre 1817, établissant une levée de 40.000 hommes tirés au sort, qui accomplissaient six ans de service militaire, ce qui donnait 240.000 hommes en temps de paix. En même temps le projet n'admettait comme officiers que les élèves des écoles militaires ou les sous-officiers de deux ans de grade. Ces dernières mesures devaient empêcher le retour des nominations scandaleuses, dont avaient bénéficié des membres de la noblesse. Les ultras en furent à nouveau exaspérés, ainsi que de la glorification de l'armée impériale à laquelle se livra Gouvion Saint-Cyr en défendant la loi. Ce fut l'occasion d'une nouvelle manifestaion du comte d'Artois. Dans une lettre à son frère il protestait contre l'abandon par le Roi de son

droit essentiel de nommer les officiers, contre la politique générale du Gouvernement, contre les Ministres, dont il demandait le renvoi. Louis XVIII répondit qu'ils faisaient sa politique, qu'il les soutiendrait, qu'il ne voulait pas être « le Roi de deux peuples », qu'il prévoyait que son successeur se créerait des difficultés insurmontables s'il se présentait comme le Roi de l'un d'eux. La loi passa. Mais il était grave de voir que l'entente ne pouvait même pas se faire sur le terrain de la défense nationale.

Non moins pénible fut l'échec du Concordat, dont il a déjà été parlé. Le Gouvernement et le Saint-Siège étaient arrivés péniblement à une entente. On doutait quant à la nécessité ou non de soumettre l'accord intervenu aux Chambres. A la Chambre des députés des objections surgirent de tous côtés. La commission consacra à son examen dix-sept séances. Les doctrinaires étaient hostiles. Rome consultée par un député déconseilla le vote du projet. Le Gouvernement l'abandonna le 20 mars 1818.

• Les Monarchistes étaient si divisés entre eux qu'ils sollicitaient les uns contre les autres l'intervention des puissances étrangères.

On en eut la preuve en saisissant une « note » au prince Orloff, qui demandait une « intervention franche et ouverte » des puissances pour « éclairer la volonté du Roi », le ramener à « des idées plus simples et plus saines ». C'était un outrage pour le Roi. On reconnut qu'elle était de de Vitrolles, l'homme du comte d'Artois, il fut destitué de son poste de ministre d'Etat.

Au dehors le Ministère de Richelieu obtint des succès. Le 25 avril 1818 il signa une convention qui fixait à 265 millions le compte des dettes dites particulières de la France et à Aix-la-Chapelle une autre convention qui fixait les modalités de leur paiement. Une convention du 9 octobre 1818 stipula en conséquence que le retrait des troupes étrangères d'occupation s'achèverait le 30 novembre 1818. L'occupation aurait pu durer cinq ans.

Les élections de 1818 inquiétaient beaucoup le Gouvernement. Il était très divisé. Richelieu et Lainé craignant les indépendants étaient favorables au rapprochement avec les ultras, sûrs soutiens du trône. Decazes, Pasquier, Molé leur étaient défavorables. La politique des ultras n'avait-elle pas déjà perdu Louis XVIII ?

Les indépendants menèrent une active campagne, ils inaugurèrent la propagande par les banquets, ils se rapprochèrent des bonapartistes qui se ranimaient.

Les résultats furent désastreux pour les Monarchistes de droite.

Aucun de leurs députés soumis à la réélection ne passa. — Les indépendants gagnèrent quinze sièges sur l'extrême droite et quatre sur les ministériels. Le glissement à gauche était rapide. Le désarroi s'empara du ministère : Richelieu et Lainé, Ministres par devoir et timorés sont navrés d'avoir à combattre des Monarchistes dévoués ; Molé les suivrait volontiers, Gouvion se désintéresse de la politique, Corvetto est malade.

Mais Decazes et Pasquier sont contre les ultras et Decazes est encouragé par le Roi, qui se souvient toujours de sa chute en 1815 et qui continue à l'attribuer à leur politique.

III

MINISTÈRE DESSOLLE-DECAZES

29 DÉCEMBRE 1818-19 NOVEMBRE 1819

Il y eut une crise latente. Louis XVIII voulait garder de Richelieu, mais l'entente entre lui et Decazes était impossible, et il tenait avant tout à celui-ci. Le 29 décembre 1818 de Richelieu ayant démissionné, un nouveau Ministère fut formé que dirigeait nominalelement Dessolle, ancien soldat de Napoléon, en réalité Decazes, qui prenait l'Intérieur. De Serre fut nommé à la Justice, Louis aux Finances, Portal à la Marine, Gouvion Saint-Cyr à la Guerre. Le ministère de la Police fut supprimé en signe de libéralisme. C'était un Ministère homogène et modéré à tendances libérales.

Il fut marqué par une politique libérale en effet, par des réformes significatives dans ce sens, par les attaques des ultras, par les progrès de plus en plus marqués des indépendants aux élections, qui provoquèrent de sa part le revirement de sa politique dans le sens de la réaction.

L'opposition de la droite se manifesta par deux votes de la Chambre des pairs jusque-là plutôt modérée.

Barthélemy y déposa une motion pour demander au Roi une réforme électorale, ce qui était une protestation contre le résultat des dernières élections. De Serre déclara que le Roi n'avait nulle intention de modifier le régime électoral, et pourtant la motion Barthélemy fut votée par 90 voix contre 55. Puis les pairs rejetèrent une loi que les députés avaient acceptée, modifiant le point de départ de l'année budgétaire pour faciliter le vote du budget, 4 mars 1819.

Le Gouvernement y répondit le 6 mars par une fournée de soixante pairs nouveaux, pris surtout parmi les maréchaux, généraux, grands dignitaires de l'Empire, censément pour rendre hommage à ces personnalités illustres, en réalité pour assurer à la politique du Gouvernement une majorité à la Chambre haute. Cette mesure ne fut pas naturellement sans soulever des tempêtes. Le 18 mars la motion des pairs en faveur d'une réforme électorale fut repoussée par 150 voix contre 34, ministériels et indépendants s'étant unis contre elle.

Entre temps les élections partielles étaient favorables à ces derniers. Benjamin Constant dans la Sarthe, Daunou dans le Finistère, de Corcelle dans le Rhône triomphaient.

Le Ministère accentua sa politique libérale. De Serre, le 22 mars, présenta trois projets de loi sur la presse, qui devinrent les lois des 17 et 26 mai et du 9 juin 1819. C'était une révolution.

La dernière sur la publication des journaux la rendit libre sans autorisation ni censure, imposant seulement un cautionnement de 10.000 francs dans les départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, et de 5.000 francs dans les autres. L'impôt du timbre subsistait. Les propriétaires et éditeurs de journaux étaient responsables en même temps que les auteurs.

La seconde de ces lois sur la procédure, confiait au Ministère public seul la poursuite des crimes et délits de presse ; — elle attribuait la compétence aux Cours d'assises, les tribunaux correctionnels ne jugeant que les affaires concernant des particuliers ; — elle permettait de faire la preuve dans les cas de poursuites pour diffamation envers des fonctionnaires.

La première définissait les crimes et délits de presse : — provocation publique aux crimes et délits, — outrages à la morale publique et religieuse ou aux bonnes mœurs, — offenses publiques envers la personne du Roi, — offenses publiques envers les membres de la famille royale, les Chambres, les Souverains étrangers, — diffamations et injures publiques. Étaient affranchis de responsabilité les discours tenus dans les Chambres, les comptes rendus fidèles et de bonne foi des séances publiques des Chambres, les discours et écrits produits devant les tribunaux. Les imprimeurs de bonne foi d'écrits dont les auteurs étaient mis en jugement étaient irresponsables.

Ce régime, presque exclusivement répressif, confiant la répression à la Cour d'assises était très libéral, c'était un énorme progrès

dans cette voie. Guizot, de Broglie, Royer-Collard l'avaient inspiré.

Les débats aux Chambres furent extrêmement vifs, les thèmes opposés, d'ailleurs connus, sinon épuisés, se heurtèrent. La droite, qui précédemment s'était unie aux indépendants en faveur de la liberté combattit énergiquement ces lois ; elle obtint seulement l'adjonction du délit d'atteinte à la morale religieuse au délit d'atteinte à la morale publique. Les indépendants protestèrent contre le cautionnement dans lequel ils voyaient un privilège pour la richesse, ce furent eux qui provoquèrent son abaissement à 5.000 francs en principe dans les départements. Le Gouvernement faisait valoir en faveur de la réforme l'apaisement qui s'était produit dans les esprits, et la nécessité d'aboutir après quatre ans à un régime définitif qui ne pouvait être que libéral.

Le Gouvernement poursuivait par ailleurs une politique d'ordre financier : annulation des crédits ouverts et non employés dans l'année, — justification des dépenses opérées, — spécialisation des crédits furent autant de sages mesures introduites dans nos pratiques budgétaires. Aussi la rente monta-t-elle à 80 francs. La paix intérieure et extérieure, ces bienfaits dont la France avait si peu joui jusque-là, favorisait en même temps les affaires.

La politique modérée, qui produisait ces bons résultats, n'en était pas moins de plus en plus difficile. Les esprits étaient attirés vers les extrêmes, les uns tendaient au libéralisme, au règne complet de la souveraineté nationale, et au gouvernement du pays par lui-même, les autres craignaient le retour progressif à la Révolution et voulaient la consolidation de l'autorité, du pouvoir royal.

En même temps les Souverains étrangers, inquiets de notre orientation libérale et pour Louis XVIII et pour eux-mêmes, arguant de ce que la France avait adhéré à Aix-la-Chapelle à l'alliance des Souverains pour la défense de la légitimité, prétendaient instituer auprès du Roi une sorte de surveillance collective, qui mettrait la France en tutelle. Au même moment à Carlsbad, à Francfort ils prenaient des mesures sévères contre le libéralisme. Les ultras y applaudissaient et dénonçaient notre isolement.

Les élections de 1819 mirent le Gouvernement en très mauvaise posture. Sur 54 élus les modérés en eurent 15, la droite 4 et les indépendants 35. Le pays hostile aux ultras n'avait pas confiance dans les modérés pour les combattre. Et l'extrême droite, toujours fidèle à la politique du pire, quand un modéré restait en ballottage avec un indépendant, votait pour celui-ci. Ainsi fit-elle triompher

Grégoire à Grenoble, malgré le scandale que produisit cette élection, quitte à jeter les hauts cris ensuite et à demander l'exclusion pour indignité du nouvel élu, qui d'ailleurs n'était pas éligible dans l'Isère.

Par les progrès de plus en plus considérables des indépendants le régime n'en était pas moins en péril. Decazes soutenu par le Roi se décida pour une vigoureuse réaction. De Serre prépara une réforme électorale : suppression du renouvellement partiel et mandat de sept ans pour éviter les secousses électorales annuelles, — dualité des collèges électoraux, ceux d'arrondissement ouverts aux contribuables de 200 francs d'impôts directs, ceux de département réservés à ceux qui payaient 400 francs ; les uns et les autres nommant leurs députés séparément, les contribuables de 400 francs votant dans les deux collèges. Consultations électorales très espacées, assurant la stabilité gouvernementale, création de surcensitaires, ayant leurs représentants et votant deux fois, c'était une réaction très accentuée. Et les modérés avec les cens de 200 et de 400 francs portaient la main sur la Charte, leur arche sainte !

Ce fut le signal d'une crise ministérielle.

IV

MINISTÈRE DECAZES, 19 NOVEMBRE 1819-20 FÉVRIER 1820

Dessolle et Gouvion Saint-Cyr ne suivirent pas Decazes dans cette voie. De Richelieu, Villèle et Corbière que Decazes sollicita se refusèrent. Il forma son Ministère en gardant l'Intérieur, en conservant de Serre et Portal, en s'adjoignant Roy aux Finances, Latour-Maubourg à la Guerre, Pasquier aux Affaires étrangères, 19 novembre 1819.

Pris entre les libéraux luttant pour la loi électorale de 1817, les Souverains étrangers et les intransigeants de droite, il mena une existence tourmentée.

Le 13 février 1820 l'assassinat du duc de Berry par Louvel le tua. Il fallut pourtant la pression de tous les princes et de toute la Cour pour détacher Louis XVIII de son « favori », il lui était lié par la similitude de leurs opinions, une confiance et une sympathie extrêmes. Il le fit duc et lui donna l'ambassade de Londres.

V

MINISTÈRE DE RICHELIEU, 20 FÉVRIER 1820-14 DÉCEMBRE 1821

Louis XVIII rappela au Gouvernement de Richelieu qui prit la présidence sans portefeuille, garda tous les Ministres en fonction en remplaçant seulement Decazes par Siméon à l'Intérieur.

Son originalité fut, étant composé de modérés, de faire une politique d'extrême droite. Il s'appuya en effet sur les hommes du comte d'Artois qui s'était engagé à le soutenir. « Je serai votre premier soldat », avait-il dit à de Richelieu qui le consultait avant de prendre le pouvoir.

La réaction fut rapide et énergique. Il y eut tout d'abord des hécatombes administratives. Jordan, Royer-Collard, Guizot, de Barrante furent révoqués comme conseillers d'Etat ; des préfets furent déplacés.

Surtout trois lois très antilibérales furent votées. Celle du 26 mars 1820 porta gravement atteinte à la liberté individuelle. Tout prévenu de complot ou de machination contre la personne du Roi, la sûreté de l'Etat, les membres de la famille royale, sans être traduit devant les tribunaux, pouvait être arrêté et détenu. Il fallait seulement un ordre délibéré en Conseil des Ministres, et signé de trois d'entre eux. Cet ordre devait être communiqué par le geôlier au procureur du Roi, qui entendait ou faisait entendre le détenu, recevait ses réclamations, mémoires, pièces justificatives et dressait un rapport adressé au procureur général, puis au ministre de la Justice. Dans les trois mois le Conseil des Ministres renvoyait le prévenu devant ses juges, ou le mettait en liberté. C'était le retour à l'arbitraire administratif.

La loi du 31 mars 1820 fut aussi rigoureuse pour la presse. Celles de 1819 étaient suspendues pour cinq ans, la censure, l'autorisation préalable pour les journaux et écrits périodiques traitant de questions politiques étaient rétablies. En cas de poursuite la suspension provisoire pouvait être prononcée par le Gouvernement, et en cas de récidive elle pouvait être définitive. C'était encore un régime d'arbitraire.

La loi du 29 juin 1820 fut aussi significative. Elle recréait les deux sortes de collèges électoraux, ceux d'arrondissement composés de contribuables payant 300 francs d'impôts directs, ceux de départe-

tement composés du quart des premiers, les plus imposés. Les plus petits ou les plus pauvres départements ne formaient pourtant qu'un collège. Dans les autres les collèges de département nommaient 172 députés, et les collèges d'arrondissement 258. Les premiers avec 18.000 électeurs seulement nommaient ainsi les deux cinquièmes de la Chambre. Et les gros contribuables votaient dans les deux sortes de collèges. Ce privilège frappa tout particulièrement l'opinion, la loi fut qualifiée loi du double vote. L'élection des deux cinquièmes des députés par eux seuls était pourtant une mesure beaucoup plus importante.

La loi laissa subsister le mandat de cinq ans et le renouvellement partiel ; la droite extrême se croyait assurée à tout jamais du succès.

Le vote de cette loi fut difficile à la Chambre des députés, cent vingt-trois orateurs prirent la parole, les débats durèrent du 6 mai au 12 juin ; il y eut des orages. L'article premier ne passa qu'à cinq voix de majorité.

Les élections eurent lieu le 19 décembre 1820, la naissance du duc de Bordeaux, « l'enfant du miracle », le 29 septembre, encourageait la droite.

Son succès fut considérable, elle obtint 198 sièges sur 220. C'était pour elle aussi un miracle, celui de la résurrection. Son entrée dans le Gouvernement s'imposait.

Le 21 décembre, de Richelieu, qui déjà le 1^{er} novembre s'était adjoint de Lauriston comme ministre de la Maison du Roi, prit comme ministres sans portefeuille Villèle, Corbière, Lainé. Les deux premiers débutaient comme Ministres, leur activité, leur ardeur, leur connaissance des affaires, les avaient imposés. Très réactionnaires, ils avaient pourtant le sens pratique.

Leur entrée au Gouvernement fut marquée par des mesures d'ordre religieux. Une ordonnance du 27 février 1821 plaça l'Université sous le contrôle de l'Eglise. « Les bases de l'éducation, disait l'article 13, sont : la religion, la Monarchie, la légitimité et la charte. » L'évêque diocésain surveillait, en ce qui concerne la religion, tous les collèges, les visitant, ou les faisant visiter, et provoquant du conseil royal de l'Instruction publique les mesures à son avis nécessaires. L'enseignement des sciences était séparé de celui des lettres. La philosophie était enseignée deux ans et en latin. Des médailles d'or étaient décernées aux professeurs se distinguant par

leur conduite religieuse et morale et leurs succès dans l'enseignement.

Les maisons particulières d'éducation pouvaient, en demeurant privées, devenir des collèges de plein exercice et jouir des mêmes avantages que les collèges royaux et communaux.

Les élections de 1821 confirmèrent les précédentes. La droite emporta 74 sièges sur 88. 50 étaient gagnés par les ultras. L'effet de la loi était extraordinaire. La réaction se déchaînait d'ailleurs dans toute l'Europe.

Richelieu se trouvait débordé. Il fut attaqué par la droite extrême pour laquelle il avait pourtant si bien travaillé. Il s'en plaignit au comte d'Artois, lui rappelant les promesses d'appui qu'il lui avait faites. Le prince se dégagea cavalièrement. Il avait pris ses paroles « trop à la lettre », « les circonstances étaient alors si difficiles ». Louis XVIII, lassé par ses luttes avec son entourage, ne le soutint pas. De Richelieu au sortir de son entrevue avec le comte d'Artois donna sa démission. Il perdait le pouvoir, ce n'est pas lui qui perdait l'honneur.

VI

MINISTÈRE DE VILLÈLE, 14 DÉCEMBRE 1821-4 JANVIER 1828

Le nouveau Ministère eut pour chef de Villèle, ministre des Finances, avec pour collaborateurs Corbière à l'Intérieur, de Montmorency aux Affaires étrangères, Peyronnet à la Justice, Clermont-Tonnerre à la Marine, de Bellune à la Guerre, de Lauriston à la Maison du Roi.

Des modérés avaient gouverné pour les ultras, les ultras allaient faire eux-mêmes leurs affaires. Il leur restait à ruiner la Monarchie légitime, Louis XVIII et les puissances l'avaient prévu ; ils n'y manquèrent pas.

La presse attira nécessairement la première leur attention. Deux projets déposés l'un déjà le 2 décembre 1821, l'autre le 2 janvier 1822 devinrent les lois du 21 mars 1822 sur « la poursuite et la répression des délits commis par la presse et par tout moyen de communication », l'autre, la loi du 17 mars 1822 sur « la police des journaux et des écrits politiques ».

Elles sont par leur rigueur caractéristiques du nouvel esprit régnant.

La première multipliait comme à l'infini les délits de presse. Délits : l'outrage à la religion d'Etat et aux religions reconnues par lui ; — l'attaque contre la dignité royale, l'ordre de succession au trône, les droits du Roi, l'inviolabilité de sa personne, les droits ou l'autorité des Chambres ; — les attaques contre la liberté de la religion et la propriété ; — les excitations à la haine ou au mépris du Gouvernement du Roi, les actes des Ministres pouvant pourtant être critiqués ; — les diffamations et injures contre les tribunaux, les corps constitués, les administrations publiques ; — l'outrage à raison de leurs fonctions à un membre des Chambres, à un fonctionnaire public, à un ministre d'une religion reconnue, à un juré, à un témoin ; — les comptes rendus infidèles ou de mauvaise foi des séances des Chambres, des audiences des tribunaux, avec en cas de récidive l'interdiction d'en rendre compte ; — les cris séditieux proférés en public ; — l'enlèvement, la dégradation des signes publics de l'autorité royale, le port extérieur de signes de ralliement non autorisés, l'exposition, en lieux et cérémonies publics de signes et de symboles destinés à propager l'esprit de rébellion et à troubler la paix publique ; — l'excitation des citoyens à la haine ou au mépris contre une ou plusieurs classes de personnes.

Que si ces délits visaient les Chambres, la loi les autorisait à ordonner que les poursuites eussent lieu devant elles et elles devenaient ainsi juges et parties.

La seconde de ces lois, relative aux journaux et périodiques, était aussi antilibérale. — La fondation de tout nouveau journal publiant des nouvelles ou articles politiques était soumise à l'autorisation royale.

Elle admettait par ailleurs la suspension pour un mois, pour trois en cas de récidive, et la suppression à la seconde récidive d'un journal dont l'esprit résultant d'une succession d'articles porterait atteinte à la paix publique, au respect dû à la religion, à l'autorité du Roi, à la stabilité des institutions constitutionnelles, à l'inviolabilité des ventes des domaines nationaux, et à leur tranquille possession. Entre les sessions des Chambres le Roi pouvait rétablir la censure.

Un luxe incroyable de délits, prévus en des termes vagues et extensibles, protégeant tout ce qui était organe de l'autorité, tout ce qui constituait l'ordre établi, des peines rigoureuses, la liberté de la presse à la merci de juges peu indépendants ou de mesures administratives arbitraires, telle était cette extraordinaire législation.

Jamais régime n'avait été aussi solidement bastionné contre les attaques possibles de ses adversaires.

« Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions, en se conformant aux lois qui doivent réprimer les abus de cette liberté », avait dit l'article 8 de la Charte. — « La liberté de la presse respectée sauf les précautions nécessaires à la tranquillité publique », avait dit la Déclaration royale du 2 mai 1814. On était loin de ces solennels engagements. Aussi était-ce par les cris : Vive la Charte ! Vive le Roi ! que l'on protestait contre ces lois qui les méconnaissaient, et ces cris devenaient séditieux !

S'il y eut de longs débats du 15 janvier au 6 février pour la première de ces lois à la Chambre des députés, elle n'en fut pas moins votée par 234 voix contre 73, cinquante députés de gauche s'abstenant.

Survinrent les élections de 1822, la pression administrative fut intense, on faisait aux fonctionnaires une obligation stricte de soutenir les candidats officiels. De Serre à Colmar, le baron Louis à Paris furent combattus par l'administration ; néanmoins 32 libéraux furent élus et 54 candidats de droite.

Le Gouvernement pratiqua en même temps une politique cléricale, réactionnaire et de prestige. De Frayssinous fut nommé grand maître de l'Université, disposant de tout le personnel de tous les établissements d'instruction. On sévit contre les établissements d'enseignement supérieur, l'Ecole de droit, l'Ecole de médecine de Paris furent fermées, l'Ecole normale supérieure supprimée, Guizot, Royer-Collard suspendus dans leurs chaires de la Sorbonne. Dix-neufs archevêques et évêques furent nommés pairs, les missions furent protégées par la police, le repos du dimanche rigoureusement assuré.

Le pays répondait par les sociétés secrètes et les complots, mais la police et les tribunaux sévissaient et il se découragea.

A l'extérieur, jaloux de relever le prestige de la France, le Gouvernement, entraîné par Chateaubriand, devenu ministre des Affaires étrangères le 28 décembre 1822, répondit à l'appel de Ferdinand VII et annonça le 28 janvier 1823 que « cent mille Français étaient prêts à marcher, en invoquant le nom de saint Louis, pour conserver le trône d'Espagne à un petit-fils de Henri IV ». La discussion de l'adresse en réponse au discours du trône porta en grande partie sur l'intervention qui se préparait. Manuel déchaîna la tempête en rappelant que chez nous l'intervention étrangère avait accru

le danger de la famille royale. Il fut expulsé par la force et soixante libéraux cessèrent de siéger pendant la session. La guerre d'Espagne nous coûta plus d'argent qu'elle ne nous rapporta de gloire. Nos troupes évitant les villes, sans livrer de vrais combats, mirent fin à la Révolution. La réaction légitimiste et cléricale, qui suivit, fut terrible. La guerre d'Espagne conduite par le duc d'Angoulême n'était pas faite pour éclipser les victoires et les campagnes de Napoléon.

De Villèle voulut consolider son pouvoir et le Gouvernement de son parti en substituant au mandat de cinq ans et au renouvellement partiel le mandat de sept ans avec le renouvellement intégral en fin de mandat.

Il jugea nécessaire pour l'obtenir facilement de procéder à la dissolution de la Chambre, ce fut l'objet d'une ordonnance du 24 décembre 1823, et à une fournée de vingt-sept pairs nouveaux.

Pour les nouvelles élections, des manœuvres diverses furent employées, les listes électorales furent remaniées et publiées tardivement pour entraver les réclamations, on rendit des citoyens inéligibles en réduisant leurs contributions, on retira au baron Louis son titre de ministre d'Etat, la pression administrative fut poussée à fond. Une circulaire de de Peyronnet, ministre de la Justice, allait jusqu'à dire : « Quiconque accepte un emploi contracte en même temps l'obligation de consacrer au service du Gouvernement ses efforts, ses talents, son influence, c'est un contrat dont la réciprocité forme le lien... le Gouvernement ne doit plus rien à celui qui ne rend pas ce qu'il lui doit. » Le ministre de la Guerre de son côté, écrivait : « Je vous prie, si votre intention, comme j'ai tout lieu de le croire, est de vous rallier à ceux qui voteront pour les honorables candidats présentés par le Gouvernement, de me mander que vous en prenez l'engagement. » Le service public comportait le service électoral. Et la pression s'exerçait sur et par tous ceux qui étaient sous la surveillance et la dépendance du Gouvernement, notaires, avoués, huissiers. Le Clergé était soumis au même embrigadement.

Les élections eurent lieu le 25 février 1824. Elles produisirent le chef-d'œuvre attendu. « L'opposition de gauche n'eut qu'une quinzaine de sièges sur 430. Dans l'immense majorité de droite, 234 sièges appartiennent à des fonctionnaires du Roi : 87 maires ou adjoints, 10 préfets, 2 secrétaires généraux, 5 sous-préfets, 9 conseillers de préfecture, 48 magistrats, 10 conseillers d'Etat, 6 maîtres des requêtes, 49 officiers, 38 directeurs et employés d'administrations

diverses. » Cent vingt membres étaient affiliés à la Congrégation, qui tenait alors la place occupée de nos jours par la Franc-Maçonnerie. La Chambre méritait le nom que Louis XVIII, dit-on, lui donna, c'était la « Chambre retrouvée ».

Restait à assurer à un si merveilleux instrument de règne cette chose inestimable, la durée.

Le 5 avril 1824 un nouveau projet électoral d'un seul article était déposé, il disait : « La Chambre actuelle des députés et celles qui suivront, seront renouvelées intégralement, elles auront une durée de sept ans à compter du jour où aura été rendue l'ordonnance de leur première convocation, à moins qu'elles ne soient dissoutes par le Roi. » Les débats de la Chambre des pairs sur le rapport de Pastoret, eurent lieu du 4 au 7 mai. Corbière soutint le projet, Lanjuinais, Larocheffoucault-Liancourt, Choiseul, de Ségur, Boissy d'Anglas, l'attaquèrent. La loi votée par les pairs à la majorité de 117 voix contre 67¹ fut déposée à la Chambre des députés le 29 mai, discutée du 3 au 8 juin. Combattue par Royer-Collard, le général Foy, Girardin et défendue par Villèle, elle obtint 292 voix contre 87. Le nombre des opposants dans les deux Chambres étonne.

Elle était un défi à la raison, des députés élus pour cinq ans, renouvelables par cinquièmes, pouvaient-ils ainsi changer la longueur de leur mandat et le mode de leur renouvellement ?

Et pourtant cette Chambre se montra parfois moins docile qu'on n'aurait pu croire. Elle repoussa deux projets gouvernementaux, l'un sur la répression des vols avec effraction dans les églises, des vols sans effraction d'objets sacrés, des mutilations de croix et de statues, l'autre sur la conversion de la rente préparant l'indemnité aux propriétaires anciens de biens nationaux.

Le Gouvernement lui-même connut la division. Chateaubriand, d'un personnalisme indisciplinable, était hostile à ces mesures, il ne les fit pas soutenir par ses amis. Villèle le remplaça aux Affaires étrangères par le comte de Damas, 4 août 1824. Cette disgrâce le jeta dans l'opposition et il attaqua le Gouvernement avec fougue. On lui attribua un article des *Débats*, qui le suivirent dans son évolution. Voici comment le Gouvernement qu'il servait et que ce journal servait également la veille était présenté :

« Une administration timide, sans éclat, pleine de ruse, avide de pouvoir, un système politique antipathique au génie de la France

¹ Arch. parl., t. XL, p. 396.

et contraire à l'esprit de la Charte ; — un despotisme obscur prenant l'effronterie pour la force ; — la corruption érigée en système ; — les hôtels des Ministres devenus des espèces de bazars, où les consciences étaient mises à l'encan ; — la liberté des élections violée par de déplorables circulaires ; — la France enfin livrée à des baladins politiques... »

Si la peinture était exacte, quel régime ! Et si elle était fausse, quels hommes que ses partisans qui pouvaient devenir de tels adversaires !

On comprend que le Gouvernement pour répondre à de pareilles attaques, le 15 août 1824, rétablit la censure. L'ordonnance invoquant « la jurisprudence des cours », fournissant « un moyen sûr et facile d'éluder la suspension et la suppression des journaux » ordonne que « les lois des 31 mars 1820 et 26 juillet 1821 soient remises en vigueur à partir de ce jour ». Le Gouvernement n'hésitait pas sur les moyens pour étouffer l'opposition.

Sur ces entrefaites, le 16 septembre 1824, Louis XVIII mourut. La politique des ultras n'avait plus de frein. Charles X lui appartenait, elle allait produire tous ses effets y compris la ruine du régime prévue par Louis XVIII.

VII

AVÈNEMENT DE CHARLES X, 16 SEPTEMBRE 1824

Le Gouvernement fut dès lors le Gouvernement d'une minorité infime, portée au pouvoir par un régime électoral inique. Il exerça le pouvoir en opposition radicale avec le sentiment national désarmé en face de lui.

Les funérailles de Louis XVIII à Saint-Denis, le sacre de Charles X à Reims montrèrent que l'esprit d'ancien régime régnait désormais. — Dans son discours aux Chambres, Charles X le confirma en annonçant des mesures destinées à satisfaire les intérêts de la religion et à fermer les dernières plaies de la Révolution.

L'année 1825 fut marquée par un très gros effort en ce sens. Les lois dont il fut déjà parlé du 20 avril sur le sacrilège, du 27 avril sur l'indemnité des anciens propriétaires des biens nationaux, du 24 mai encore sur les communautés religieuses réalisèrent une partie de ce programme. Le Gouvernement ne devait pas ignorer qu'elles blessaient le sentiment de la grande majorité du pays. Mais de parti

pris il méprisait l'opinion publique, croyant à la vertu de la manière forte.

L'année suivante, 1826, il déposa un projet aussi significatif rétablissant le droit d'aînesse et autorisant les substitutions. Dans son discours du trône du 31 janvier 1826, Charles X disait : « Le morcellement successif de la propriété foncière affaiblirait les garanties que la Charte donne à mon trône et à mes sujets. Des moyens vous seront proposés pour rétablir l'accord qui doit exister entre la loi politique et la loi civile, et pour conserver le patrimoine des familles sans restreindre cependant la liberté de disposer de ses biens ¹. »

En conséquence le 10 février fut déposé un projet qui visait les successions, au sujet desquelles il était payé 300 francs d'impôt foncier. — A défaut d'expression de volonté contraire du défunt la quotité disponible était attribuée à l'aîné des enfants mâles et prise d'abord sur les biens fonciers. C'était le retour au droit d'aînesse à défaut de rejet par le défunt. — D'autre part on admettait la disposition, par acte entre vifs ou testamentaire, de la quotité disponible avec charge de la transmettre à un ou plusieurs enfants du donataire nés ou à naître jusqu'au deuxième degré inclusivement, c'était le retour aux substitutions.

Le but était le maintien des grandes propriétés et des grandes familles.

Les auteurs du projet soutenaient que l'inégalité est en harmonie avec la Monarchie, qu'il lui faut de grandes familles pour avoir des partisans, que cela ne visait que 80.000 familles sur 6 millions, que tout ce régime était facultatif. Ses adversaires invoquaient l'esprit d'égalité dominant en France, le danger de la loi pour l'union des familles, l'entrave à la libre circulation de biens, la nécessité de généraliser les bienfaits de la propriété.

Même à la Chambre des pairs le projet discuté du 28 mars au 8 avril fut, en ce qui concerne le droit d'aînesse, repoussé par 120 voix contre 94.

Il ne restait du projet transmis aux députés le 11 avril que l'article relatif aux substitutions ; discuté du 8 au 11 mai, il fut voté et promulgué le 17 mai.

L'opinion suivit ces discussions avec passion. Le jour où le droit d'aînesse fut repoussé il y eut des démonstrations sur les boulevards,

¹ *Arch. parl.*, t. XLV, p. 732.

des feux d'artifice furent tirés. Dans les provinces on manifesta par des banquets. La France vit là l'échec de l'ancien régime.

Cela faisait éclater combien le pays était hostile aux tendances du Gouvernement des ultras.

Dans le cours de cette année les dénonciations de Montlosier sur la rentrée des Jésuites en France contenues dans son fameux *Mémoire à consulter*, les manifestations ultramontaines de Lamennais, l'arrêt de la Cour de Paris déclarant le rétablissement des Jésuites contraire à la loi, mais remettant au Gouvernement le soin de l'appliquer en procédant à la dissolution des congrégations non autorisées ; les débats sur le budget des cultes, au sujet desquels de Frayssinous reconnut et le fait de la rentrée des Jésuites et l'existence de l'association connue sous le nom de « Congrégation », jusque là niée, entretenirent une très vive animation et créèrent au Gouvernement de très graves difficultés. Malgré tous ses moyens et son unité, son action n'était ni assurée, ni paisible.

* Les oppositions qu'il rencontrait dans l'opinion irritaient d'autant plus le Gouvernement qu'il disposait de très peu de journaux pour soutenir sa politique. Tous les journaux répandus la combattaient. Et c'était une preuve de plus de la base fragile sur laquelle il s'appuyait pour faire une politique dite de force et d'autorité. L'opposition, qui ne comptait plus guère dans les Chambres, était au contraire très forte dans les journaux. Aussi le Gouvernement, le 29 décembre 1826, déposa un nouveau projet contre la presse. « La presse est arrivée, disait de Peyronnet, ministre de la Justice, au dernier terme de la licence la plus effrénée, et l'insuffisance des lois a été si grande que la justice, souvent réduite à rester neutre, a été forcée, quand elle a pu rompre le silence, de prononcer des châtimens illusoirs. » Dieu sait pourtant si les lois restrictives de la liberté de la presse avaient manqué !

Que proposait-on donc ? La déclaration préalable avec indication du propriétaire et de l'imprimeur pour les journaux et périodiques ; le dépôt de tout écrit de vingt feuilles et moins cinq jours avant la mise en vente ou la distribution, dix jours avant pour les écrits plus considérables, un timbre variable, des amendes considérables en cas d'infraction à ces règles, la responsabilité des propriétaires, qui ne pouvaient être plus de cinq pour un journal, s'ajoutant à celle des imprimeurs, l'obligation pour le parquet de poursuivre les délits d'injures contre les personnes, l'augmentation des cautionnements, des amendes, de l'emprisonnement pour les délits.

L'émotion fut considérable. Les imprimeurs protestèrent au nom de leurs intérêts compromis. Les Académies, même l'Académie française, protestèrent. Chateaubriand tira à 300.000 exemplaires un pamphlet contre le projet. La presse d'extrême droite s'unit à la presse libérale. Royer-Collard prononça un discours indigné ¹. A la Chambre des députés les débats durèrent du 13 février au 12 mars. Le Ministère obtint 233 voix, l'opposition en compta 134 ². Il déposa la loi à la Chambre des pairs, mais la commission s'étant prononcée contre elle, il la retira.

Cette loi, dite par de Peyronnet « loi d'amour et de justice » fut donc l'occasion d'un cuisant échec. Il y eut à Paris, dans les départements, des manifestations, des illuminations. Le Ministère se croyait le maître des Chambres, mais le poids de l'opinion pesait malgré tout sur elles, tant est forte, sous quelque régime que ce soit, l'opinion publique. Le fait le plus curieux était l'hostilité nouvelle des ultras contre le Gouvernement, sans doute sentaient-ils que sa politique compromettait le régime.

La revue de la garde nationale qui fut passée le 29 avril 1827 par le Roi fut l'occasion de manifestations hostiles au Ministère. Les cris de « Vive la Charte ! » joints à ceux de « Vive le Roi ! » étaient des cris d'opposition et les troupes à leur retour crièrent : « A bas les Ministres ! » « A bas de Villèle ! » jusque sous les fenêtres de celui-ci. Villèle demanda au Roi la dissolution de la garde nationale, et l'obtint, quoique le Roi y fût en principe hostile. Ainsi la bourgeoisie parisienne était passée dans l'opposition et l'on ne pouvait plus compter sur le loyalisme de la capitale. C'était un très gros événement. La base sur laquelle reposait le Gouvernement se rétrécissait.

Le Gouvernement se hâta de clore le 22 juin la session. Il était dès lors maître de rétablir seul la censure. Il le fit le 24, les journaux ne pouvaient paraître sans un visa préalable. Les censeurs reçurent les instructions les plus sévères, par exemple on ne pouvait signaler la baisse de la rente, ou vanter la petite culture. Les brochures qui leur échappaient pullulèrent.

L'opposition se manifestait encore plus gravement dans les élections partielles, le double vote, la pression administrative, chose extraordinaire, n'arrêtaient pas le courant.

Villèle en était aux mesures de salut public, il fit prononcer le

¹ *Arch. parl.*, t. XLIX, pp. 566-568.

² *Arch. parl.*, t. L, p. 273

5 novembre par Charles X la dissolution d'une Chambre qui lui semblait dans le principe tout acquise. Les collèges électoraux furent convoqués de suite pour les 17 et 24 du même mois. En même temps le Roi procéda à une journée de 76 pairs pour les impressionner en montrant le Gouvernement maître de la Chambre haute. Puis il supprima la censure pour enlever à l'opposition son arme la meilleure.

Mais l'opposition était prête, et des listes de coalition contre les candidats du Gouvernement furent établies avec une partie de la droite. — Les élections furent un désastre pour le Gouvernement. Les collèges d'arrondissement nommèrent 195 opposants et 83 ministériels, les collèges de département 55 et 117. L'opposition avait 250 sièges contre 200 pour le Gouvernement. Qui aurait pu croire que la loi électorale et la pression administrative aboutiraient à ces résultats, que la « Chambre retrouvée » devrait être dissoute et serait ainsi remplacée ? C'est que ce ne sont pas les systèmes électoraux, mais les politiques suivies, qui font les élections, c'est que ce ne sont pas les machines, mais les esprits qui mènent le monde.

A Paris, le Gouvernement avait eu 1.100 voix sur 8.000. Il y eut à nouveau des illuminations, des manifestations ; la capitale s'entraînait.

VIII

• MINISTÈRE DE MARTIGNAC, 4 JANVIER 1828-8 AOÛT 1829

Villèle ne pouvait survivre à cet échec. Le 4 janvier 1828, Charles X, après avoir songé à de Polignac et à Chabrol, appela au Gouvernement de Martignac qui prit l'Intérieur, de la Ferronnays eut les Affaires étrangères, Portalis la Justice, Roy les Finances, de Caux la Guerre, Chabrol la Marine, Saint-Cricq le Commerce, Frayssinous les Affaires ecclésiastiques, l'Instruction publique qui en fut détachée fut bientôt confiée à de Vatimesnil. La nuance de ce Ministère était assez indécise. De Martignac avait appuyé le « milliard des émigrés » et la guerre d'Espagne ; il avait reçu de Villèle la direction de l'enregistrement et des domaines. Il était pourtant de tempérament modéré.

Il prit des mesures orientées en conséquence, il supprima la direction de la police générale, remplaça le préfet de police, nomma une commission pour étudier les questions concernant les écoles

ecclésiastiques secondaires, le 4 mars il remplaça de Frayssinous et Chabrol par l'évêque Feutrier, un gallican, et par Hyde de Neuville. Les cours de Villemain et de Guizot furent rouverts. Enfin le président de la Chambre nommé par le Roi fut Royer-Collard, l'un des plus ardents adversaires de Villèle. C'était un sérieux changement de front.

Dans la discussion de l'adresse la politique de Villèle fut très attaquée, la position de de Martignac était très difficile, car cette politique avait été très souvent celle de Charles X. L'adresse très dure pour de Villèle chercha à ménager le Roi. Elle remerciait le Roi de ses bienfaits et critiquait son ancien Ministère, ajoutant : « Les plaintes de la France n'accusent que le système déplorable qui les rendit trop souvent illusoires. Grâce soient rendues à votre Majesté, l'esprit de discorde a fui pour toujours. Affranchie par son Roi, la France voit au premier rang de ses garanties l'autorité forte et éclairée qui appartient à votre couronne. » Le malheur était que le « système déplorable » était celui du Roi, et que « l'autorité forte et éclairée » appartenant à la couronne était fort problématique¹. L'adresse fut votée par 187 contre 173, la Chambre se réservait.

L'opposition trouva un nouveau succès dans les élections complémentaires provenant des doubles élections et de la vérification des pouvoirs. Sur 40 élus la droite n'en compta que 5. Elle s'effondrait.

De Martignac voulut donner quelque satisfaction à l'opinion libérale en réformant les lois sur les élections et la presse.

Le projet de réforme électorale fut déposé à la Chambre des députés le 25 mars, discuté du 28 avril au 12 mai, porté aux pairs le 17, discuté du 16 au 24 pour être promulgué le 2 juillet 1829. La loi de 1820 avec son double vote subsistait, mais des garanties quant aux listes électorales étaient instituées. Elles étaient établies au 15 août pour l'année suivante ; les noms des électeurs, leur chiffre d'impôt, les bureaux de paiement de leurs contributions étaient publiés. Des réclamations des électeurs et de tous les citoyens pouvaient être présentées devant les conseils de préfecture qui statuaient. C'était le commencement de l'organisation de l'honnêteté électorale. L'extrême droite fut très mécontente du Ministère.

Le projet sur la presse déposé à la Chambre des députés le 14 juin devint la loi du 18 juillet. C'était un compromis. Elle sup-

¹ *Arch. parl.*, texte de l'Adresse, t. LIII, p. 16.

primait l'autorisation préalable des périodiques, la faculté pour le Roi d'établir la censure, les délits de tendance pour des séries d'articles, mais elle étendait le cautionnement aux journaux non politiques, gardait la compétence du tribunal correctionnel qui recevait le droit de prononcer une suspension de trois mois, et établissait la responsabilité du gérant qui devait être pris parmi les propriétaires du journal. Cette fois ce furent les libéraux qui furent mécontents. Le Gouvernement subissait la loi des modérés qui est de mécontenter les extrêmes.

Puis vinrent des ordonnances en juillet sur les petits séminaires, d'une part les faisant rentrer dans le cadre de l'Université, le Roi nommant les supérieurs et les professeurs qui devaient affirmer leur non-affiliation à une Congrégation non autorisée, et d'autre part limitant le nombre de leurs élèves, qui devait répondre aux seules exigences du recrutement sacerdotal. Il y eut des protestations des évêques, mais acceptation du Pape.

L'appel de de Polignac aux Affaires étrangères pour remplacer de La Ferronnays malade, causa un vif mécontentement.

Le mécontentement augmenta encore avec la présentation des deux projets sur les communes et les départements, qui furent retirés.

Après le vote du budget, Charles X, le 8 août 1829, fit appel à de Polignac pour former un nouveau Ministère, celui de Martignac était usé.

IX

MINISTÈRE DE POLIGNAC, 8 AOÛT 1829-29 JUILLET 1830

Avec de Polignac aux Affaires étrangères, Bourmont à la Guerre, de La Bourdonnaye à l'Intérieur, Chabrol aux Finances, de Rigny à la Marine, Montbel aux Affaires ecclésiastiques, Courvoisier à la Justice, l'extrême droite reprenait le pouvoir. L'impression ne pouvait pas ne pas être mauvaise. De Polignac évoquait des souvenirs d'avant la Révolution, de Bourmont avait trahi à Charleroi, si bien que de Rigny démissionna en le sachant nommé; de La Bourdonnaye était l'homme qui réclamait la torture et des bourreaux contre les hommes de l'Empire ! On se demandait si on ne verrait pas s'opérer un coup d'Etat. Le *Journal des Débats* écrivit un article resté célèbre. « Iront-ils chercher, disait-il des Ministres, un appui dans la force

des baïonnettes ? Les baïonnettes, aujourd'hui, sont intelligentes. » « Le peuple paie aujourd'hui un milliard à la loi, il ne paierait pas deux millions aux ordonnances. Malheureuse France ! Malheureux Roi ! » Il s'organisa une « ligue de résistance ». La société « Aide-toi, le ciel t'aidera » se consolida. La Fayette à Lyon, à Grenoble, à Vizille, en Auvergne, Benjamin Constant en Alsace agitèrent les esprits.

Charles X et les journaux d'extrême droite professaient l'indépendance du Roi même vis-à-vis de la Charte et que le Roi, s'il le fallait, sauverait la France sans les Chambres.

Par contre, à l'ouverture de la session, le 2 mars 1830, l'adresse donna lieu de la part des députés à des manifestations d'opposition. Après les hommages voulus au Roi, à la légitimité, elle affirmait les droits de la Nation. La Charte lui reconnaissait le droit d'intervenir dans ses affaires; elle supposait son concours au Gouvernement. Or, disait-elle, « notre loyauté, notre dévouement, nous condamnent à vous dire que ce concours n'existe pas ». Et elle ajoutait : « Entre ceux qui méconnaissent une Nation si calme, si fidèle et nous qui, avec une conviction profonde, venons déposer dans votre sein les douleurs de tout un peuple... que la haute sagesse de Votre Majesté prononce ¹. » Graves paroles approuvées par 221 voix contre 181 et qui étaient une sommation au Roi de révoquer ses Ministres ou de dissoudre la Chambre des députés.

Recevant la délégation qui lui présentait l'adresse, Charles X laissa entendre que ce serait la dissolution qui l'emporterait. « J'avais le droit de compter sur le concours des deux Chambres pour accomplir tout le bien que je méditais, mon cœur s'afflige de voir les députés de mes départements déclarer que de leur part ce concours n'existe pas... mes Ministres vous feront connaître mes intentions ². »

Le Ministère fut très hésitant, un remaniement élimina les timorés. Chantelauze remplaça Courvoisier à la Justice, Peyronnet à l'Intérieur La Bourdonnaye, Montbel aux Finances Chabrol. Le 16 mai l'ordonnance de dissolution, fixant les élections aux 23 juin, 3 juillet, fut rendue. A gauche la campagne fut menée avec énergie pour la réélection des 221 signataires de l'adresse, héros nouveaux de la liberté.

A droite on les considérait comme des démissionnaires ayant refusé au Roi, qui faisait appel à tous, leur concours. Les journaux

¹ *Arch. parl.*, t. LXI, p. 618.

² *Eod. loc.*, p. 619.

officieux parlaient des mesures fortes et proportionnées à la violence de l'agression, auxquelles le Roi pourrait recourir si la majorité ne répondait pas à son appel. Le Roi lança lui-même une proclamation aux électeurs. La réponse fut sa condamnation. Il y eut 274 opposants élus, 202 des 221 étaient réélus. Le pays mettait Charles X au pied du mur : ou accepter son verdict, ou recourir aux moyens dictatoriaux.

Le Gouvernement tenta d'accommoder dictature et constitutionnalité en s'emparant de l'article 14 de la Charte, qui permettait de recourir à des ordonnances si elles étaient « nécessaires pour l'exécution des lois et la sécurité de l'Etat ». Ne pouvait-on pas considérer que ces élections, pourtant faites selon la loi du double vote, avec des corps électoraux de quelque 80.000 et 18.000 électeurs, en n'accordant pas sa confiance au Gouvernement que le Roi voulait conserver, mettaient l'Etat en péril et que dès lors le Roi avait le droit de prendre librement telles ordonnances qu'il voudrait ?

X

LES ORDONNANCES DE JUILLET ET LA CHUTE

DE LA RESTAURATION

Ce sont de vraies mesures de salut public que les justement célèbres ordonnances de juillet. Faisant abstraction de toute idée de droit, elles imposaient au pays un régime d'arbitraire et de bon plaisir, qui constituait une véritable dictature. Mais l'arbitraire, la dictature, sans la force qui les impose, se retournent contre ceux qui s'en servent et les tuent. La seconde Restauration est de cette vérité politique l'exemple le plus parfait, elle périt de ses ordonnances et de mort presque subite.

Dès le 7 juillet elles avaient été rédigées, c'est-à-dire presque au lendemain des élections ; le Gouvernement ne se donna donc pas grand temps pour réfléchir. Seulement on les tint secrètes et on ne les publia que le 25 juillet. On prévoyait donc l'effet qu'elles produiraient sur l'opinion, comment alors comprendre qu'on ne prit aucune précaution contre les mouvements séditeux à redouter ?

Ordonnance sur la presse. — La première sur la presse dès son article premier révélait son esprit : « La liberté de la presse périodique est suspendue », disait-il. Journaux, écrits périodiques ou

semi-périodiques traitant de toutes matières, à Paris et dans les départements, étaient soumis à l'autorisation préalable que devaient obtenir séparément auteurs et imprimeurs. — L'autorisation était toujours révocable. — Elle devait être renouvelée tous les trois mois. — En province elle pouvait provisoirement être donnée ou révoquée par le préfet. — En cas d'infraction à ces règles les journaux pouvaient être saisis, les presses et caractères mis sous scellés ou détruits. C'était l'arbitraire poussé à l'extrême.

La presse non périodique était à peine moins mal traitée. Les écrits de vingt feuilles ou moins, les écrits plus volumineux ne traitant pas d'un seul sujet étaient soumis à l'autorisation du ministre de l'intérieur ou du préfet, cela s'appliquait même aux mémoires relatifs à des procès ou présentés à des sociétés savantes ou littéraires sur des questions politiques.

Ainsi toutes les fissures par lesquelles la pensée pouvait se répandre étaient soigneusement gardées. Les esprits, l'opinion publique étaient placés sous un régime de haute police. Le Gouvernement entraînait en guerre avec l'idée.

Ordonnance de dissolution. — La seconde des ordonnances de juillet prononçait la dissolution de la Chambre. Le Roi prenait cette mesure, « étant informé, disait-il, des manœuvres qui ont été pratiquées sur plusieurs points de notre royaume pour tromper et égarer les électeurs pendant les dernières opérations des collèges électoraux ». Cette mesure était contraire, sinon à la lettre de l'article 50 de la Charte, du moins à l'esprit de cette institution. La dissolution ne peut se justifier que comme une mesure prise contre une Assemblée qui, réunie et agissante, compromet par ses violences, ses troubles, une opposition paralysante contre le Gouvernement ou contre l'autre Assemblée le fonctionnement de l'Etat, ou encore qui ne représente plus la volonté du pays, ou qui, enfin, par des mesures dangereuses compromet sa sécurité, sa paix. Or la dissolution était prononcée avant la réunion même de la Chambre, avant qu'aucun acte n'ait manifesté ses tendances. C'était moins la Chambre qu'elle visait que le pays, et les collèges électoraux, qui après une première dissolution avaient voté contre le gré du Gouvernement. Le Roi d'ailleurs le disait lui-même, il invoquait les pratiques qui avaient pu « égarer les électeurs ». Le Roi voulait donc imposer au pays une représentation à sa convenance. La dissolution était détournée de sa fin légitime.

Ordonnance sur les élections. — La troisième ordonnance avait pour but de « réformer selon les principes de la Charte les règles d'élection ». C'était donc bien aux électeurs qu'on s'en prenait. D'ailleurs à quoi bon dissoudre pour confier immédiatement aux mêmes hommes le choix de nouveaux députés ? Les réformes étaient significatives. Les collèges d'arrondissement ne faisaient plus que présenter des candidats aux collèges de département qui pouvaient même prendre la moitié des députés à élire en dehors de leurs listes de présentation. C'étaient donc les 18.000 Français les plus imposés qui nommaient les représentants.

De plus on ne compterait plus pour le cens que les impôts personnels du citoyen, et surtout pour le cens on ne compterait plus que l'impôt foncier. C'était l'élimination des patentés, industriels, commerçants, hommes d'affaires, dont l'esprit libéral, frondeur, voltairien faisait des adversaires du Gouvernement.

Puis les listes des électeurs dressées par le préfet en conseil de préfecture n'étaient publiées que cinq jours avant l'élection, les réclamations non admises par le préfet n'étaient jugées que par la Chambre, enfin le vote était écrit, sur le bureau même de la réunion électorale. Toutes les garanties de liberté et de sincérité étaient supprimées.

Enfin, inopinément, cette ordonnance prescrivait, ce qui n'avait aucun rapport avec son objet, que tout amendement à une loi fût présenté et consenti par le Roi. Rien ne montrait mieux que l'ordonnance était une mesure de circonstance ; on en profitait pour porter atteinte aux droits des Chambres en matière législative.

Ordonnance de convocation. — La quatrième ordonnance convoquait les collèges électoraux pour les 6 et 13 septembre, les Chambres pour le 28 du même mois. Le Gouvernement voulait éloigner le plus possible une nouvelle manifestation du pays et sa rencontre avec ses représentants.

Tous ces actes étaient signés de tous les Ministres, pour leur donner sans doute plus d'autorité et prouver leur solidarité quant à ces mesures politiques, dont on affirmait ainsi toute l'importance.

Rapport justificatif des ordonnances¹. — Ces ordonnances étaient accompagnées d'un « rapport au Roi, justificatif des ordonnances sur la presse et les élections ».

Le besoin de les justifier en soulignait le caractère extraordinaire.

¹ *Arch. parl.*, t. LXI, pp. 636-639.

Ce rapport est la peinture poussée au noir de l'état de trouble et de danger où le régime en est arrivé, état tel que des mesures extralégales seules peuvent à ses yeux sauver le pays. Malgré leur longueur il est nécessaire de reproduire ses passages caractéristiques. C'est l'état du régime présenté, il faut y insister, par ceux-là mêmes qui l'y ont conduit. Cet état tout d'abord le voici : « A aucune époque depuis quinze années cette situation ne s'était présentée sous un aspect plus grave et plus affligeant. Malgré une prospérité matérielle, dont nos annales n'avaient jamais offert d'exemples, des signes de désorganisation et des symptômes d'anarchie se manifestent sur presque tous les points du royaume. » — De ce mal quelles sont donc les causes ?

« Les causes successives qui ont concouru à affaiblir les ressorts du Gouvernement monarchique tendent aujourd'hui à en altérer et à en changer la nature. Déchue de sa force morale, l'autorité, soit dans la capitale, soit dans les provinces ne lutte plus qu'avec désavantage contre les factions ; les doctrines pernicieuses et subversives, hautement professées, se répandent et se propagent dans toutes les classes de la population ; des inquiétudes trop généralement accréditées agitent les esprits et tourmentent la société...

» Une malveillance active, ardente, infatigable, travaille à ruiner tous les fondements de l'ordre et à ravir à la France le bonheur dont elle jouit sous le sceptre de ses Rois...

» Déjà, Sire, des événements récents ont prouvé que les passions politiques, contenues jusqu'ici dans les sommités de la société, commencent à pénétrer les profondeurs et à émouvoir les masses populaires. Ils ont prouvé que ces masses ne s'ébranleraient pas toujours sans danger pour ceux-là mêmes qui s'efforcent de les arracher au repos...

» Ces agitations, qui ne peuvent s'accroître sans de grands périls, sont presque exclusivement produites et excitées par la liberté de la presse... Ce serait nier l'évidence que de ne pas voir dans les journaux le principal foyer d'une corruption dont les progrès sont chaque jour plus sensibles et la première source des calamités qui menacent le royaume...

» ... La presse périodique n'a été, et il est dans sa nature de n'être qu'un instrument de désordre et de corruption.

» De là l'impossibilité d'établir en France un Gouvernement régulier. Elle détend tous les ressorts de l'autorité. Elle présente

toutes les questions sous un faux jour et les tranche par des sophismes.

» C'est par l'anarchie dans les doctrines qu'elle prélude à l'anarchie dans l'Etat. Elle a tourné en dérision et dénaturé toutes les paroles, toutes les volontés royales. Elle veut dominer les Chambres, elle insulte et outrage ceux de leurs membres qui lui déplaisent. Elle a érigé en principe la réélection des 221 députés qui avaient voté l'adresse blâmée par le Roi. Elle a critiqué et compromis par des indiscretions frisant la trahison l'expédition d'Alger. Et c'est là le fait d'un parti qui se prétend national et « qui ne va qu'à disperser » les éléments de la paix publique, à dissoudre les liens de la société » et, qu'on ne s'y méprenne pas, à faire trembler le sol sous ses » pas... La presse périodique n'a pas moins d'ardeur à poursuivre » de ses traits envenimés la religion et le prêtre... »

Contre tant de maux les moyens judiciaires et légaux sont impuissants. « Nous ne sommes plus dans les conditions ordinaires du Gouvernement représentatif... Une démocratie turbulente a pénétré jusque dans nos lois, tend à se substituer au Gouvernement légitime. Elle dispose de la majorité des électeurs par le moyen de ses journaux et le concours d'affiliations nombreuses. Elle a paralysé... l'exercice régulier de la plus essentielle prérogative de la couronne, celle de dissoudre la Chambre élective... La constitution de l'Etat est ébranlée, votre Majesté seule conserve la force de la rasseoir... Nul Gouvernement sur la terre n'aurait le pouvoir de rester debout s'il n'avait le droit de pourvoir à sa sûreté. Ce pouvoir est préexistant aux lois parce qu'il est dans la nature des choses... Le moment est venu de recourir à des mesures qui rentrent dans l'esprit de la Charte, mais qui sont en dehors de l'ordre légal. »

Ce « rapport justificatif » est accablant pour le régime. Emanant de ses dirigeants il est l'aveu de sa faillite. Pendant quinze ans il a gouverné la France à sa guise, il a manié et remanié les lois sur la presse et les lois électorales, il a réduit au minimum ce qu'on appellera le « pays légal », le nombre des électeurs, 80.000, 18.000, censitaires et surcensitaires, voilà d'où sont sorties nos Chambres électives et la pression et les manœuvres administratives ont constamment gêné la liberté des électeurs. La presse a été constamment bridée, entravée, aucune crise extérieure sérieuse ; aucune crise économique intérieure ne sont venues compliquer la tâche des gouvernants et agiter le pays, et voilà où l'on en est. La France est ingouvernable, tous les principes, toutes les autorités sont ébranlés. Le

Gouvernement ne connaît plus qu'un devoir, « pourvoir à sa sûreté ». Il va donc « recourir à des mesures qui rentrent dans l'esprit de la Charte, mais qui sont en dehors de l'ordre légal ». Et de tout ce mal la presse, contre laquelle on avait tant lutté, était seule responsable.

La Restauration lui déclarait la guerre. Or avec son habituel aveuglement, alors qu'elle prévoyait que des troubles populaires pourraient se produire, elle n'avait omis qu'une chose, c'était de s'y préparer en s'armant.

Les événements. — Dès le 26 juillet ses adversaires relèvent le gant. Thiers au *Constitutionnel* rédige la réponse au « rapport ». « Le régime légal est interrompu, celui de la force est commencé. Le Gouvernement a violé la légalité, nous sommes dispensés d'obéir... Nous lui résisterons pour ce qui nous concerne ; c'est à la France à juger jusqu'où doit s'étendre sa résistance. » Les ponts étaient coupés.

Les représentants dans des conciliabules décidèrent de rester dans la légalité.

L'agitation gagne la rue. Ouvriers typographes sans ouvrage, étudiants manifestent.

Peyronnet refuse de donner des ordres au préfet de la Seine, qui en demande, il déclare qu'il n'y a rien à craindre.

Le 27 juillet quelques journaux publient le manifeste de Thiers. Ils sont saisis, les presses sont brisées.

Le commandement de Paris est donné à Marmont, qui blâme la politique du Gouvernement, mais qui est lié à lui par sa trahison de 1814. Il prend des mesures, mais prescrit la tolérance. Les ouvriers débauchés intensifient les manifestations. Douze comités, anciens carbonari, membres de la société : « Aide-toi, le Ciel t'aidera » s'organisent dans les douze quartiers de Paris. Des barricades s'élèvent, la troupe intervient, le sang coule.

De Polignac proclame l'état de siège, mais rassure Charles X. Le tocsin sonne, les représentants restent inactifs.

Le 28 juillet c'est la pleine insurrection. Carbonari, étudiants, polytechniciens prennent la tête du soulèvement : barricades, corps de garde enlevés, barrières brûlées, distributions d'armes. L'Arsenal, l'Hôtel de Ville, Notre-Dame, tout l'Est de Paris, sont aux insurgés.

Des députés de gauche demandent à Marmont de solliciter le retrait des ordonnances. De Polignac refuse de les recevoir. Marmont signale au Roi la gravité de la situation. Les Ministres se réfu-

gient aux Tuileries. Un régiment passe à l'insurrection. Le soir Marmont replie ses troupes sur les Tuileries. De Saint-Cloud, Charles X, toujours aveugle, invite les insurgés à déposer les armes.

Le 29 juillet, c'est la débâcle. La jeunesse républicaine s'organise. Deux régiments de ligne passent encore du côté des révolutionnaires. Les Tuileries sont occupées. Les Suisses lâchent pied. L'archevêché est saccagé, le Palais Bourbon est occupé. Les troupes campent aux Champs-Élysées.

Les députés entrent en scène. Réunis chez Laffitte ils placent La Fayette à la tête de la garde nationale, le général Gérard commandera les troupes de ligne. Casimir-Périer, Laffitte, de Lobau, de Schonen, de Puyraveau, Mauguin forment une commission municipale.

Le Roi comprend enfin, il retire les ordonnances, fait évacuer Paris, nomme de Mortemart à la place de de Polignac. Il envoie trois commissaires à Paris, que ne reçoivent ni la commission municipale, ni les députés réunis chez Laffitte. Il est trop tard. A Saint-Cloud on parle de gagner Tours. Charles X conseille à ses fidèles de fuir. C'est la fin.

Le 30 juillet est le jour du duc d'Orléans. Un placard rédigé par Thiers et par Mignet le prône et le propose.

« Charles X ne peut plus rentrer dans Paris, il a fait couler le sang du peuple. La République nous exposerait à d'affreuses divisions, elle nous brouillerait avec l'Europe. Le duc d'Orléans est un prince dévoué à la cause de la Révolution. Le duc d'Orléans ne s'est pas battu contre nous. Le duc d'Orléans était à Jemmapes... Le duc d'Orléans a porté au feu les couleurs tricolores... Il attend notre vœu... Il acceptera la Charte comme nous l'avons toujours entendue et voulue. C'est du peuple français qu'il tiendra sa couronne. »

Le duc d'Orléans n'avait d'ailleurs pas été pressenti.

Soixante députés siègent « en réunion privée » au Palais Bourbon. Mortemart ne peut agir, pas même faire imprimer par le *Moniteur* le retrait des ordonnances. A 11 heures du soir le duc d'Orléans arrive du Raincy à Paris.

Le 31 juillet, avènement de Louis-Philippe. — Les députés, le matin, décident de l'appeler à la lieutenance générale du royaume ; il a accepté. Mais à l'Hôtel de Ville le peuple ne crie plus « Vive la Charte ! » mais « Vive la liberté ! Vive la République ! » Le duc d'Orléans lance une proclamation au peuple annonçant la réunion des députés, le règne de la loi. « La Charte sera désormais

une vérité. » — Les députés en rédigent une seconde, qui contient tout un programme libéral. Elle est portée au duc d'Orléans au Palais royal par 91 députés.

Pour emporter la partie le duc d'Orléans à leur tête gagnée péniblement, à travers les rues où l'on manifeste, l'Hôtel de Ville. C'est là qu'elle se joue.

Il se présente au balcon, un drapeau tricolore à la main avec La Fayette, symbole vivant lui aussi de la Révolution, et l'embrasse. Une grande acclamation « Vive La Fayette ! Vive le duc d'Orléans ! » le fait « Roi des Français ».

Dans la nuit du 30 au 31, la duchesse de Berry a entraîné Charles X à Trianon, puis à Rambouillet. Le 1^{er} août il nomme le duc d'Orléans lieutenant général du royaume. Le 2 il abdique, en même temps que le duc d'Angoulême, en faveur du duc de Bordeaux. Mais son envoyé porteur de ces actes n'est pas reçu par Louis-Philippe. Le 3, 20.000 hommes de Paris, plus ou moins spontanément, marchent sur Rambouillet, précédés de trois commissaires, qui doivent faire comprendre au Roi la nécessité de son départ. Le Roi s'y résigne ; le 14 août il s'embarque pour l'Angleterre. Le 1^{er} août le duc d'Orléans rétablit la cocarde tricolore, nomme des « commissaires » qui forment un Ministère, et convoque les Chambres pour le 3 août.

Le 6 août est déposée et le 7 est votée par la Chambre des députés d'abord, puis par celle des pairs une résolution qui reconnaît la vacance du trône et y appelle S. A. R. Louis-Philippe d'Orléans, duc d'Orléans, lieutenant général du royaume.

CHAPITRE III

LA SECONDE EXPÉRIENCE DU PARLEMENTARISME SOUS LA SECONDE RESTAURATION LE JEU DE SES INSTITUTIONS POLITIQUES

Le grand intérêt, que présente pour l'histoire de nos institutions politiques contemporaines la Restauration, consiste en ce qu'elle fait assister à la naissance et au premier développement du parlementarisme, qui, depuis plus de cent ans, sous des régimes aux titres divers et dans des conditions très différentes, nous a régis.

On a vu comment en 1814 cette formule politique répondit à l'état des forces, ou plutôt des faiblesses, alors en présence, et comment mal comprise, mal pratiquée, compromise par la lutte entre l'ancienne France et la nouvelle, elle aboutit à la faillite de mars 1815.

On vient de voir comment elle fut conservée par la seconde Restauration, comment les caractéristiques de la vie politique de 1815 à 1830 impliquaient pour la Monarchie, une seconde fois restaurée dans le parlementarisme, des chances de ruine prématurée et par quelles étapes la lutte des partis, dans laquelle le régime lui-même était engagé, et le triomphe de l'extrême droite conduisirent la Monarchie légitime à sa fin en juillet 1830. Connaissant les phases et les événements politiques principaux, qui se déroulèrent au cours de ses quinze ans de vie, on peut chercher à dégager le jeu de ses institutions politiques.

C'est du point de vue du parlementarisme qu'il faut se placer pour voir comment ses institutions et les règles qui lui sont particulières fonctionnèrent alors ou furent appliquées, puisqu'aussi bien

c'est en tant qu'épreuve du parlementarisme que l'expérience de la seconde Restauration est surtout intéressante ¹.

Collaboration et contrôle réciproque des pouvoirs politiques telle est, il faut le redire, le trait caractéristique de ce régime.

De là une série de problèmes pour chacun d'eux. Le Gouvernement est formé du Roi et du Ministère, quel sera le rôle essentiel de chacun de ces organes, et leur mode d'action ? Quelle sera l'action personnelle du Roi, qui doit demeurer irresponsable, et dans le Gouvernement et vis-à-vis des Chambres ? Sera-t-il condamné à l'effacement pour ne pas s'engager dans les conflits, ou exercera-t-il une influence personnelle active, sérieuse ; régnera-t-il, gouvernera-t-il ?

Le Ministère, organe actif du Gouvernement et aussi organe de liaison et d'influence sur le Parlement, comment sera-t-il constitué ? où prendra-t-il ses membres ? qui les choisira ? auront-ils un chef, des réunions pour arrêter leur conduite ? seront-ils homogènes, pourront-ils rester unis ? Le Ministère sera-t-il composé exclusivement des titulaires des départements ministériels ou comptera-t-il des membres plus diversifiés ?

Les Assemblées législatives, quelles seront leur vie, leur action ?

Et entre ces pouvoirs quels seront les rapports ? Le Gouvernement agira-t-il sur les Chambres ? Le Roi pourra-t-il agir sur elles, modifier leur composition, régler leur activité, les arrêter, les dissoudre ? Les Ministres pourront-ils influencer leurs décisions ? — Par contre quels seront les moyens d'influence des Assemblées sur le Gouvernement, pour éveiller son attention, pour orienter son action, pour sanctionner les erreurs, les fautes qu'il commettrait ? Et comme le pouvoir législatif est composé de deux Assemblées, quel sera le rôle de l'une et de l'autre ?

Ce sont les réponses à ces questions, fournies par l'expérience parlementaire de la seconde Restauration, qu'il faut dégager. On les a soupçonnées au cours des études précédentes, il faut les préciser en les abordant directement et méthodiquement.

¹ Pour cette étude, en dehors des *Mémoires* dont on trouve la nomenclature dans toutes les bibliographies du régime, et des ouvrages classiques de DE VIEL CASTEL, *Histoire de la Restauration* et de DUVERGIER DE HAURHANNE, *Histoire du Gouvernement parlementaire en France*, il faut consulter les deux ouvrages spéciaux de MM. MICHON, *Le Gouvernement parlementaire sous la Restauration*, 1905, et J. BARTHÉLEMY, *L'Introduction du régime parlementaire en France*, 1904, dont il a été fait largement usage dans cette partie de cet ouvrage

I

LE GOUVERNEMENT SOUS LA SECONDE RESTAURATION

Le Roi. — En ce qui concerne le Gouvernement en régime parlementaire le premier problème, le plus important, le plus délicat, constamment agité au cours de la Restauration, était donc celui du rôle respectif du Roi et des Ministres. Son inviolabilité contrastant avec leur responsabilité le condamnait-il à s'effacer, à les laisser agir, ou devait-il demeurer le directeur de la politique gouvernementale, la responsabilité de ses Ministres lui servant seulement de caution vis-à-vis du pays ?

Controverses des publicistes sur le rôle du Roi. — Cette grosse question fut dès le début de la seconde Restauration traitée dans des écrits politiques par quelques-uns des hommes qui jouèrent un rôle important dans les affaires publiques.

Dès 1815 de Vitrolles, l'homme du comte d'Artois, publia une brochure intitulée : *Du Ministère dans le Gouvernement représentatif*. Il se proposait de faire comprendre à la France, par l'exemple de l'Angleterre, le régime parlementaire. Il expliquait fort bien la portée politique de la responsabilité des Ministres, engagée non plus par des actes criminels, mais par des fautes de politique générale, sanctionnée, non par des poursuites criminelles et des condamnations, mais par la perte de la confiance des Assemblées, et comme conséquence « la perte de l'existence politique »¹. Sans doute la manifestation de la défiance des représentants ne l'entraînait pas péremptoirement ; les Ministres soutenus par le Souverain pouvaient recourir à la dissolution de la Chambre qui leur était contraire, mais « le peuple se trouvait ainsi, par l'esprit de ses choix, investi du droit de confirmer ou de renverser le Ministère ». Sa décision était définitive. « Il n'y a pas d'exemple en Angleterre, disait-il, dans les derniers règnes que les Ministres soient restés en place sans l'appui de cette majorité ; à peine peuvent-ils se maintenir en la perdant dans quelques questions tout à fait minutieuses et c'est en vain qu'ils voudraient résister à cette puissance, il arriverait toujours un moment où il faudrait céder, puisque la Chambre peut rendre son opposition absolue par le seul droit d'accorder l'impôt

¹ DE VITROLLES, *Mémoires et relations politiques*, t. I, pp. 25-26.

qu'elle peut refuser à tels Ministres ¹. » Le principe de la responsabilité politique des Ministres se trouvait ainsi intégralement posé.

De Vitrolles en tirait de graves conséquences quant au choix des Ministres sur lequel les Chambres, ou plus exactement la Chambre représentative, devait exercer une influence sérieuse. « Que le choix des Ministres, disait-il, ne soit pas entièrement fait sans le concours des Chambres, que dans ce choix, qui appartient au Roi seul, le Souverain soit attentif à le porter sur les hommes que l'opinion de la Chambre désignerait si elle était appelée à y concourir, de manière qu'elle puisse s'y attacher comme étant en partie son ouvrage et qu'ils exercent sur elle une influence personnelle ². »

Il importait donc que le Roi portât son choix sur une seule personne, sur celle qui exerce sur les Chambres une plus grande influence, celle qui peut rassembler autour d'elle, par ses liaisons politiques, les chefs les plus importants. C'était la pure doctrine parlementaire selon la pratique anglaise. Le rôle du Souverain se trouvait ainsi déjà très limité dans le choix de ses Ministres.

De Vitrolles n'en concluait pourtant pas, comme il eût paru logique et comme il eût pu également le déduire de la pratique anglaise, à l'effacement complet du Roi dans l'orientation de la politique. Il disait : « Le Roi impose souvent des conditions aux Ministères qu'il institue, et elles font partie des obligations auxquelles le Premier Ministre désigné doit soumettre ceux qu'il associe à ses travaux et à sa fortune ³. » Mais le rôle du Roi paraissait limité à une sorte d'impulsion initiale, donnée par lui à ses collaborateurs.

Et il se bornait à dire, pour ménager sans doute le principe monarchique, que « toutes les conditions du Ministère, son existence même, sont dans le Gouvernement représentatif subordonnés à l'intérêt de l'autorité royale, que les Ministres sont appelés à soutenir et à défendre ⁴ ».

En définitive la première thèse doctrinale exposée par un écrivain politique faisait des Ministres les hommes de la majorité, contrôlés par elle et du Souverain leur recruteur et leur lointain inspirateur.

On s'étonnerait de trouver cette thèse sous la plume d'un homme de la droite extrême, d'un partisan du comte d'Artois, si on ne se rappelait que la majorité dans la Chambre introuvable appar-

¹ DE VITROLLES, *op. cit.*, t. I, p. 31.

² DE VITROLLES, *op. cit.*, t. I, p. 30.

³ DE VITROLLES, *op. cit.*, t. I, p. 58.

⁴ DE VITROLLES, *op. cit.*, t. I, pp. 30-31.

tenait aux ultras qui protestaient contre le maintien au pouvoir par le Roi d'un Ministère modéré.

Tandis qu'un ultra se faisait ainsi le champion d'un parlementarisme intégral, un doctrinaire, Guizot, pour la même raison de politique, non pas doctrinale, mais pratique, se fit l'interprète d'un parlementarisme, quant au rôle du Souverain, très atténué. C'est dans ce but qu'il publia au début de 1816 sa brochure : *Du Gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*.

Il dénonçait la manœuvre de ses adversaires : « Dans la Chambre des députés seule, le parti se croyait le maître, sa situation lui a dicté sa théorie, tous ses efforts ont tendu à attirer dans la Chambre, où il dominait, le pouvoir qu'il n'avait pu conquérir auprès du trône ¹. »

Puis il établit sa propre thèse : l'autorité personnelle du Souverain reste entière. « Il n'y a dans la responsabilité ministérielle, ni dans l'inviolabilité royale, aucune raison de considérer le Roi comme étranger aux actes du Ministère, et les actes du Ministère comme étrangers à la volonté du Roi. » « C'est le Roi qui veut, qui agit et qui seul a le droit de vouloir et le pouvoir d'agir. Les Ministres sont chargés d'éclairer sa volonté... Sans sa volonté ils ne sont rien, ne peuvent rien, et quiconque prétend séparer les Ministres du Roi ne travaille en fait qu'à les désunir ². »

Comment concilier ce pouvoir du Roi et cette responsabilité des Ministres ? « La responsabilité n'est qu'une condition imposée aux agents du pouvoir, qui les met dans la nécessité d'user de tous leurs moyens pour contenir le pouvoir même qui les emploie dans les bornes légales que lui assignent les institutions. Les hommes qui acceptent le Ministère... déclarent par là, ou que les intentions et les opinions du Roi sont assez conformes aux leurs, ou qu'ils espèrent acquérir sur sa raison assez d'influence pour ne pas craindre de se compromettre en exécutant ses volontés : la responsabilité ministérielle est cela et rien de plus... loin de séparer les Ministres du Roi, elle les unit à lui de la manière la plus intime, car elle les oblige à ne lui laisser ignorer aucune des idées qu'il a besoin de connaître pour ne pas leur ordonner ce qui pourrait un jour les mettre en péril. » Ainsi Guizot, doctrinaire modéré, exaltait l'autorité royale que de Vitrolles, le monarchiste pur, minimisait. Tels sont les jeux de la politique et du hasard !

¹ GUIZOT, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, pp. 12-14.

² GUIZOT, *op. cit.*, pp. 37-39.

La Monarchie selon la Charte répondit à la fin de 1816 à la brochure de Guizot, Chateaubriand y formula le parlementarisme le plus accentué réduisant au minimum l'action personnelle du Roi.

« La doctrine sur la prérogative royale constitutionnelle est que rien ne procède directement du Roi dans les actes du Gouvernement; que tout est l'œuvre du Ministère, même la chose qui se fait au nom du Roi et avec sa signature : projets de lois, ordonnances, choix des hommes. » — « Le Roi étant environné de Ministres responsables, tandis qu'il s'élève au-dessus de toute responsabilité, il est évident qu'il doit les laisser agir d'après eux-mêmes puisqu'on s'en prendra à eux seuls de l'événement ¹. »

Mais alors quel est donc le rôle du Roi ? Chateaubriand cherche à le préciser : « Que fait le Roi dans son Conseil ? Il juge, mais il ne force point le Ministre. Si le Ministre obtempère à l'avis du Roi, il est sûr de faire une chose excellente, et qui aura l'assentiment général ; s'il s'en écarte et que pour maintenir sa propre opinion, il argumente de sa responsabilité, le Roi n'insiste plus : le Ministre agit, fait une faute, tombe et le Roi change son Ministre ². »

Le but cherché par Chateaubriand, alors ultra parmi les ultras, se révèle du reste en ce passage : « Le Roi dans la Monarchie représentative est une divinité que rien ne peut atteindre ; inviolable et sacrée, elle est encore infaillible, car, s'il y a erreur, cette erreur est du Ministre et non du Roi. Ainsi on peut tout examiner sans blesser la majesté royale, car tout découle d'un Ministre responsable. »

La liberté de la critique, l'affranchissement des Chambres de toute crainte révérentielle vis-à-vis du Roi, donc leur domination, voilà en définitive l'objectif que le monarchiste pur, qu'était Chateaubriand, se proposait.

Cette domination il prétendait la faire découler de l'origine même du Ministère. « Sous la Monarchie constitutionnelle, écrivait-il d'autre part, c'est l'opinion publique, qui est la source et le principe du Ministère, *principium et fons* ; et, par une conséquence qui dérive de celle-ci, le Ministère doit sortir de la majorité, de la majorité de la Chambre des députés, puisque les députés sont les principaux organes de l'opinion populaire. C'est assez dire que les Ministres doivent être membres des Chambres ³. »

Ainsi Chateaubriand allait beaucoup plus loin que de Vitrolles

¹ CHATEAUBRIAND, *La Monarchie selon la Charte*, p. 10.

² CHATEAUBRIAND, *op. cit.*, p. 10.

³ CHATEAUBRIAND, *op. cit.*, p. 57.

dans sa conception du parlementarisme. Il professait l'effacement complet du Souverain dans la direction des affaires, la maîtrise quasi absolue des Ministres appréciant librement ses avis. C'est à ce point que le maintien du Ministère de Richelieu au pouvoir en face de la Chambre introuvable avait porté les ultras. Ils en arrivaient à invoquer contre le Souverain la puissance du nombre, la souveraineté de l'opinion, de la Nation !

Villemain répondit à Chateaubriand, comme l'avait fait Guizot vis-à-vis de de Vitrolles, en sa brochure *Le Roi, la Charte et la Monarchie*. Il répondait à l'argument tiré des pratiques anglaises qu'elles s'étaient élaborées progressivement, et qu'à vouloir les introduire chez nous sans préparation on les fausserait, que la Monarchie, l'aristocratie, l'opinion publique étaient en Angleterre tout autre chose qu'en France, que d'ailleurs on exagérait la portée que la responsabilité des Ministres avait en Angleterre.

Ces écrits montrent la divergence des esprits au début de la seconde Restauration sur le parlementarisme et spécialement sur le point qui était alors, en régime monarchique, le plus sensible : le rôle conservé par le Roi dans le Gouvernement.

Controverse à la Chambre des députés sur le rôle du Souverain. — La question du rôle du Roi dans le Gouvernement fut soulevée à la Chambre des députés dès la fin de 1815. Quand en décembre le problème électoral fut posé, les ultras se prononcèrent pour le renouvellement intégral de la Chambre tous les cinq ans, les modérés préférant le renouvellement partiel par cinquièmes. Or l'autorité et l'action personnelle du Roi dans le Gouvernement se trouvèrent engagées dans cette controverse.

Si la Chambre demeurait tout entière cinq ans en fonction, il était évident que la majorité était en mesure d'imposer au Roi ses hommes et aux Ministres sa politique ; le Roi ne pouvant pas tenir tête à une majorité stable pendant ces cinq années. Si au contraire la Chambre était soumise à des renouvellements partiels annuels, la majorité n'avait plus la même puissance pour vaincre la résistance du Roi. Aussi les ultras, se croyant sûrs d'obtenir la majorité, voulaient avec le renouvellement intégral se l'assurer pour cinq ans. Et pour soutenir leur thèse ils n'hésitaient pas à montrer dans le renouvellement partiel un instrument de domination pour le Souverain. « Le renouvellement partiel, disait un de leurs hommes, Clausel de Coussergues, n'est bon que pour les tyrans. Les tyrans redoutent l'opinion publique et tout leur art est d'en éviter l'expression simul-

tanée ¹. » Les ultras se révélaient donc en cette occasion à la Chambre comme les adversaires du Gouvernement personnel et c'était pour l'éviter qu'ils réclamaient le renouvellement intégral.

Les modérés et les doctrinaires se prononçaient pour le renouvellement partiel au contraire au nom des droits et de l'autorité du Souverain.

Royer-Collard disait : « En France le Gouvernement est tout entier entre les mains du Roi, et il n'a besoin du concours des Chambres que s'il reconnaît la nécessité d'une loi nouvelle et pour le budget ². » « J'irai plus loin et je dirai : le jour où le Gouvernement n'existera que par la majorité de la Chambre, le jour où il sera établi en fait que la Chambre peut repousser les Ministres du Roi et lui en imposer d'autres qui seront ses propres Ministres et non les Ministres du Roi, ce jour-là c'en est fait non seulement de la Charte, mais de notre royauté, ce jour-là nous sommes en République. » Il disait encore : « Le vrai rapport sous lequel j'envisage le projet est l'affermissement ou l'affaiblissement de l'autorité royale. Ce projet l'affaiblit. Or si la France veut un Roi comme vous l'avez souvent répété avec enthousiasme, la France veut aussi que son Roi le soit véritablement, qu'il ait tout le pouvoir nécessaire pour la gouverner. Si la France a besoin de conseils publics pour éclairer l'autorité et pour la retenir dans les limites tracées par la loi, elle n'a pas moins besoin que son Roi soit assez puissant pour protéger son repos contre la turbulence et l'esprit d'innovation qui s'empare si aisément des Assemblées politiques. »

De même de la Luzerne, dénonçait le jeu des ultras qui, pour assurer le respect du Roi, sa dignité, attribuaient aux Ministres la réalité du pouvoir. « On s'arme, disait-il, d'un faux respect envers la majesté du Roi, pour tuer l'autorité du Roi. On le fait disparaître de son Gouvernement pour se donner le droit de le juger, on le cache derrière ses Ministres pour attaquer plus librement les actes d'administration, qu'il fait exercer ou plutôt qu'il exerce lui-même par ses Ministres ³. »

C'étaient là des indications assez confuses. Il ne s'agit plus de thèses dogmatiques comme les précédentes sur l'action respective des Ministres et du Roi. On se rend pourtant compte qu'au sein de la Chambre des opinions divergentes existaient sur l'autorité et le

¹ Cité par DUVERGIER DE HAURANNE, *op. cit.*, t. III, p. 360.

² *Arch. parl.*, t. XVI, p. 183.

³ DUVERGIER DE HAURANNE, *op. cit.*, t. III, p. 526.

rôle du Roi. Mais là aussi, par une curieuse interversion de leurs rôles naturels, c'étaient les ultras qui prétendaient les réduire, les modérés qui les défendaient. L'intérêt de parti l'emportait sur les idées que normalement les uns et les autres auraient dû professer.

Rôle de Louis XVIII dans le Gouvernement. — Tandis que les hommes politiques, dans leurs écrits de circonstance et dans leurs discours, dissertaient sur le rôle du Souverain sous le nouveau régime, Louis XVIII était appelé à composer son personnage.

On a vu que son passé d'avant 1814 rendait incertaine l'attitude qu'il prendrait, un certain libéralisme ayant tempéré son attachement aux principes traditionnels de la Monarchie légitime. On a vu également que sous la première Restauration tout en maintenant ses prétentions de Souverain légitime il n'avait pas joué dans la direction des affaires un rôle très personnel et très actif.

Pendant ses neuf nouvelles années de règne, après sa seconde restauration, son attitude ne fut pas constamment la même. Au début sous le Ministère Talleyrand-Fouché qui lui avait été comme imposé, puis en face d'une majorité d'idées opposées aux siennes, son rôle fut effacé. Après la dissolution de la Chambre introuvable, il exerça une influence plus considérable sur le Gouvernement. Enfin après l'assassinat du duc de Berry en 1821 le courant de réaction qui se déclina, la pression de son entourage, la fatigue de la vieillesse, l'influence féminine qu'il subit entravèrent son action personnelle.

Il n'en est pas moins vrai que son rôle ne fut jamais aussi effacé que peut l'être celui d'un Monarque parlementaire de nos jours en Angleterre, en Belgique, en Hollande, en Suède, en Norvège, en Italie.

Les discours du trône à l'ouverture des sessions parlementaires furent pour lui l'occasion périodique d'exprimer son sentiment personnel sur la situation du royaume et la politique à suivre. Son discours du 7 octobre 1815 en présence de la Chambre introuvable marque son indépendance¹. Alors que la majorité ultra crie vengeance et rêve d'un retour à l'ancien régime, il prêche le respect de la Charte consécration de l'ordre nouveau, de la Charte « à laquelle, dit-il, la réflexion m'attache chaque jour davantage, que j'ai juré de maintenir et à laquelle nous tous, à commencer par ma famille, allons jurer d'obéir ». Or la Charte pour les ultras, c'était

¹ *Arch. parl.*, t. XV, pp. 36-37.

la grande faute, la grande erreur commise, et octroyée à leur sens elle ne liait pas le Souverain.

Après le discours du trône de 1821, les Chambres répondent selon l'usage par des adresses. Celle des députés contient un blâme pour la politique étrangère du Gouvernement. Louis XVIII se sent atteint personnellement, il décide qu'il ne recevra pas l'adresse selon les formes habituelles, qu'elle ne lui sera pas lue, mais remise par écrit et qu'il ne répondra pas. Et quand par la suite, obligé de prendre un Ministère de monarchistes purs, il appelle Villèle, on ne lui présente aucun des signataires de l'adresse, qu'il n'aurait pas acceptés.

Le personnalisme, modéré d'ailleurs, de Louis XVIII s'affirme aussi vis-à-vis des Ministres. Il subit Talleyrand et Fouché, « le vice et le crime », dit-on autour de lui, mais il ne fait rien pour les soutenir même quand Talleyrand sollicite son appui, alors que par la suite il soutiendra Decazes de toutes ses forces.

Après la chute de son premier Ministère il fait appel à de Richelieu. C'est que cet homme est son homme, représente sa politique. Emigré comme lui, il est un émigré modéré comme lui-même. Ils cherchent tous deux l'accord de la France ancienne et de la nouvelle, tous deux ils résistent à la réaction. Sans doute Louis XVIII en 1818 laisse partir son Ministre sans grand effort pour le retenir, mais c'est qu'il a subi des échecs répétés, que le Ministère est divisé et qu'il a des vues sur Decazes, son favori, qui siège dans le Cabinet et qui peut prendre le pouvoir.

C'est avec lui que l'action personnelle de Louis XVIII s'affirme le plus. De cet homme jeune, sans nom, sans ancêtres, il fit un Ministre, puis un Premier Ministre. « Decazes, a dit Pasquier, n'avait pas par son âge, sa position sociale, la gravité de son caractère, ou les grands services rendus l'autorité nécessaire dans un poste si élevé. M. de Serre et les doctrinaires ne pouvaient voir avec une complète indifférence cette prééminence accordée à un collègue auquel ils étaient loin de reconnaître une réelle supériorité ¹. » La création de Decazes fut un acte personnel de Louis XVIII. Il le soutint sous le Ministère de Richelieu dans son évolution libérale. Après la chute de Richelieu il le porta au Ministère contre le sentiment de tout son entourage, exerçant en sa faveur son action notamment sur les pairs qui lui étaient fidèles.

¹ PASQUIER, *Mémoires*, t. IV, p. 321.

Deux fois Louis XVIII eut recours à la révocation de Ministres. En 1822 le baron Louis fut révoqué comme ministre des Finances à la suite d'un rapport du préfet de police relatif à des troubles qui avaient accompagné son élection dans le VIII^e arrondissement. Le Ministre de Peyronnet, questionné à ce sujet par Casimir Périer, répondit : « Le Roi, je ne dois pas dire le Ministère, a fait la révocation. Je dis le Roi a révoqué M. le baron Louis parce qu'il l'a jugé convenable et l'a voulu, et il en avait le droit... J'ai dit que le Roi avait le droit et le pouvoir. J'ai donné toutes les explications que la Chambre pouvait exiger de moi ¹. » La révocation du baron Louis était donc bien présentée et sans protestation, au contraire, comme un acte personnel du Roi. Celle de Chateaubriand, ministre des Affaires étrangères en 1824, en fut un autre. On sait qu'il avait fait connaître sa désapprobation d'un projet de conversion de rentes. Louis XVIII fut outré de ce défaut d'esprit de solidarité. Le projet rejeté, il donna l'ordre à Villèle de préparer l'ordonnance de révocation et le fit notifier immédiatement à Chateaubriand chez le duc d'Artois où il se trouvait pour l'empêcher de venir à la réception de la Cour, ne voulant plus le recevoir ².

De cette attitude Louis XVIII faisait une question de principe. Dans une lettre à Decazes il expliquait : « Les Ministres responsables disent au Roi : voilà notre opinion... » Le Roi répond : « Voilà ma volonté. » Si les Ministres après avoir réfléchi, croient ne pas trop risquer en suivant cette opinion, ils la suivent, sinon ils déclarent qu'ils ne le peuvent. Alors le Roi cède s'il croit ne pas pouvoir se passer de ses Ministres. Dans le cas contraire, il en prend d'autres. Le Roi n'entendait donc céder que contraint et forcé.

Il se considérait encore comme l'arbitre entre ses Ministres. Decazes, alors que son Ministère était partagé par moitié, lui ayant proposé la nomination d'un ministre de la Maison du Roi, qui départagerait les deux camps, le Roi refusa, estimant que c'était à lui d'être leur arbitre dans leurs différends.

L'action du Roi ne s'arrêtait pas même en face des élections. De nos jours l'abstention du Gouvernement dans la consultation nationale est considérée comme une règle essentielle, celle du chef de l'Etat paraît encore plus obligatoire. A deux reprises au moins,

* Cité par M. MICHON, *Le Gouvernement parlementaire sous la Restauration*, pp. 276-277. Cet ouvrage et celui de M. BARTHÉLEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII*, m'ont beaucoup facilité l'étude du fonctionnement des pouvoirs politiques sous la Restauration.

² VILLÈLE, *Mémoires*, t. V, p. 40.

en 1816 et en 1820, Louis XVIII n'hésita pas à intervenir dans les élections. En 1816 notamment il reçut la plupart des présidents des collèges électoraux qui, retournés chez eux, se présentèrent comme ses porte-parole pour recommander aux électeurs de voter pour des candidats attachés à la légitimité, mais prudents et modérés ¹.

En matière de politique extérieure l'action de Louis XVIII fut particulièrement accentuée. Alors que ses Ministres étaient favorables à une intervention collective des puissances en Espagne, il se prononça pour l'intervention, fût-elle isolée.

Le rôle gouvernemental de Louis XVIII fut donc intermédiaire entre celui d'un Roi d'ancien régime en principe investi de la plénitude du Gouvernement et celui d'un Roi parlementaire moderne si effacé qu'on a peine à discerner son action.

Rôle de Charles X dans le Gouvernement. — Le rôle de Charles X dans le Gouvernement devait être décisif pour l'avenir du régime. S'il avait continué l'évolution commencée par son frère, s'il était vraiment entré dans le personnage d'un Roi parlementaire, n'exerçant qu'une influence, sans imposer une volonté, laissant à des Ministres soutenus par l'opinion la direction des affaires, le pays rassuré, se sentant maître de son destin, aurait pu accentuer son union avec la dynastie des Bourbons, comme avait fait l'Angleterre avec celle de Hanovre, grâce au jeu normal d'un parlementarisme progressif. La personnalité de Charles X, son tempérament, ses idées ne permettaient pas qu'il en fût ainsi. Homme de réaction, il devait provoquer la rupture de la France et de sa maison.

Son passé l'opposait à son frère. Il n'avait jamais manifesté comme lui de tendances libérales, il avait émigré des premiers, de l'étranger il avait dans les manœuvres contre la France auprès des Souverains étrangers, dans la guerre des alliés, joué un rôle des plus actifs. Lors de la première Restauration sa lieutenance générale lui avait donné une importance politique considérable, ce précédent, son titre d'héritier du trône, son caractère entreprenant le portèrent à continuer à jouer sous le règne de son frère un rôle personnel suivi. On l'a vu au Conseil, on l'a vu dirigeant son Ministère de l'entresol, sa police, approuvant, blâmant, conseillant le Roi. Placé à la tête de la garde nationale pour toute la France, il avait comme son armée à lui, il en composait les cadres avec les hommes de son parti. Au début du règne, contrecarrant la politique des Ministres,

¹ DUVERGIER DE HAURANNE, *Op. cit.*, t. III, p. 515.

il lui faisait prendre des dispositions en vue d'une rupture avec les alliés, si bien que les Ministres demandèrent que son commandement lui fût enlevé, mesure qui ne fut prise d'ailleurs que plus tard.

Le comte d'Artois ne restait pas davantage étranger à l'administration, il exerçait son action sur les préfets qui devaient voir en lui leur Souverain du lendemain. Ce fut ainsi qu'après la dissolution de la Chambre les préfets nommèrent présidents des collèges électoraux des députés de la majorité, ce qui les recommandait aux électeurs comme des candidats officiels. L'influence du comte d'Artois s'exerça sur le monde des fonctionnaires qui se trouva partagé entre l'orientation ultra, qui était la sienne, et l'orientation modérée, qui était celle de Louis XVIII.

Cette grosse influence du comte d'Artois avant son avènement, on l'a vue s'exercer à l'avènement et à la chute du second Ministère de Richelieu. Ce ne fut que sur la promesse de son soutien que celui-ci consentit à reprendre le pouvoir et ce fut quand, malgré le rappel de ses engagements, le prince le lui refusa, qu'il se retira. Son concours devenait une condition pour prendre ou pour conserver le pouvoir.

Ces précédents devaient faire prévoir que son Gouvernement serait plus personnel que celui de son prédécesseur. De Barante a écrit de lui : « Il avait une haute idée de sa propre fermeté, et depuis quarante ans il n'avait cessé de croire que la Révolution eût été facilement arrêtée sans la faiblesse de son frère, Louis XVI. Prendre une revanche de 1789 était une imagination qui ne l'avait guère quitté ¹. »

Dès son avènement, Charles X manifeste sa volonté de restaurer le plus possible l'ancien régime. Pasquier en relève les indices : son sacre, et son sacre à Reims même ; la découverte opportune de la sainte Ampoule ; le discours du cardinal La Fare dénonçant la Charte comme contraire à la religion ; la réception solennelle des chevaliers des ordres de Saint-Michel et du Saint-Esprit ; la visite du Roi à l'hôpital Saint-Machoul où il trace sur le front des malades le signe de la croix avec la vieille formule : « Dieu te guérisse, le Roi te touche ! » ². Ce ne sont pas là certes les formes de l'avènement d'un Roi parlementaire.

De suite il fait entrer au Conseil des Ministres son fils le duc

¹ DE BARANTE, *Vie de Royer-Collard*, t. II, p. 402.

² PASQUIER, *Mémoires*, t. VI, pp. 377-40.

d'Angoulême, ce qui est contraire aux pratiques parlementaires. Et désormais son influence ne cessera de s'exercer.

Dès la fin de 1824 il pousse les Ministres à déposer les projets de lois relatifs à l'indemnité en faveur des émigrés, aux communautés religieuses, au sacrilège. — Plus tard il impose en 1826 à Villèle un projet sur la presse que le Ministre désapprouve. — Il continue d'ailleurs, même avec ce Ministère, qui représente sa politique, à avoir ses conseillers particuliers avec lesquels il traite des affaires, plutôt qu'avec ses Ministres, et auxquels il communique leurs projets. Il entretient même des relations avec leurs adversaires et ses pratiques ne sont pas étrangères au découragement et à la démission de de Villèle.

Sous le Ministère de Martignac, le Roi accentue son action personnelle. De Barante note son antipathie pour le régime parlementaire. Il déclarait qu'il aimerait mieux scier du bois que de gouverner à l'anglaise¹. « Il disait quelquefois... en France c'est le Roi qui gouverne, il consulte les Chambres, il prend en grande considération leurs avis et leurs remontrances, mais quand le Roi n'est pas persuadé il faut bien que sa volonté soit faite. » « Le pouvoir royal lui semblait avili et déjà il était résolu à prendre les rênes du Gouvernement, car il croyait avoir gouverné pendant le Ministère de M. de Villèle et ne s'avouait pas que la puissance avait réellement résidé dans la majorité des Chambres et dans la prépondérance d'un parti². »

Aussi entre Charles X et de Martignac le conflit fut constant. Par exemple lors de la retraite de la Ferronnays le Roi écarta les noms de Chateaubriand, dont on voulait désarmer l'opposition, et de Pasquier. Sans consulter le Conseil il fit écrire à de Polignac et à Ravez et, si ces ouvertures n'aboutirent pas, elles manifestèrent la liberté avec laquelle il agissait vis-à-vis de ses Ministres.

L'antagonisme était profond. Le Roi songeant à une dissolution ses Ministres rédigèrent un mémoire pour lui en montrer le danger. « Ceux qui conseilleraient au Roi, disait-il, une dissolution de la Chambre seraient insensés. Les collègues électoraux enverraient une majorité plus compacte et plus puissante, dont le premier acte serait de proclamer la souveraineté parlementaire. Alors il ne resterait à Votre Majesté que cette double alternative : ou de se soumettre ou d'exercer un pouvoir constitutionnel à jamais aboli par la Charte

¹ DE BARANTE, *Vie de Royer-Collard*, t. II, pp. 400-401

² DE BARANTE, *Op. cit.*, t. II, p. 379.

et qu'on ne réclamerait que pour plonger la France dans de nouvelles révolutions au milieu desquelles disparaîtrait la couronne de saint Louis¹. » C'était presque prophétique. Le Roi renonça pour le moment à la dissolution, mais il tenta secrètement de former, dès ce moment, un Ministère de Polignac, c'était la lutte entre lui et son Gouvernement.

Le discours du Roi du 27 janvier 1829 contient la revendication du pouvoir à son profit. « La France sent bien comme nous, disait-il, sur quelles bases son bonheur repose, et ceux qui le chercheraient ailleurs que dans l'union de l'autorité royale et des libertés que la Charte a consacrées seraient hautement désavoués par elle. » Mais ce fut lui qui le fut par la Chambre des députés. Elle accorda à Royer-Collard et à Sébastiani 175 et 145 voix pour la présidence et seulement une cinquantaine à Ravez et à La Bourdonnaye, candidats des ultras.

Dès lors Charles X s'apprêta à la lutte. « Il n'était pas effrayé, dit de Barante, d'une telle lutte contre l'opinion libérale ; il ne la croyait pas redoutable ; elle lui semblait un bruit de journaux et un bavardage déclamatoire. » Il pensait que la faiblesse seule de Louis XVI avait causé sa ruine².

La fin du Ministère de Martignac vit le conflit avec le Roi s'aggraver. Le Roi ne fut peut-être pas étranger à l'échec des lois communale et départementale. Il refusa la nomination à nouveau proposée de Chateaubriand. La préparation secrète du Ministère de Polignac détermina la retraite des Ministres, qui prévinrent le Roi de l'opposition irrémédiable de la majorité à ce nouveau Gouvernement.

Le Ministère de Polignac fut donc l'œuvre toute personnelle de Charles X. Dans son discours du 2 mars 1830, pressentant la résistance, il voulut la prévenir par des menaces. Ses paroles accusent son personnalisme. « Pairs de France, députés des départements, je ne doute pas de votre concours pour opérer le bien que je veux faire... Si de coupables manœuvres suscitaient à mon Gouvernement des obstacles que je ne veux pas prévoir, je trouverais la force de les surmonter dans ma résolution de maintenir la paix publique, dans la juste confiance des Français et dans l'amour qu'ils ont toujours montré pour leurs Rois³. » On prétend qu'au discours préparé par

¹ DE BARANTE, *Op. cit.*, t. II, p. 378

² DE BARANTE, *op. cit.*, II, p. 402

³ *Arch. parl.*, t. LXL, pp. 543-544.

les Ministres, Charles X ajouta cette phrase également significative et qui émanait de lui-même : « La Charte a placé les libertés publiques sous la sauvegarde des droits de ma couronne. Ces droits sont sacrés ; mon devoir est de les transmettre intacts à mes successeurs. »

Les 225 voix données à Royer-Collard pour la présidence contre les 116 qu'obtint Chantelauze montrèrent que ces menaces demeuraient sans effet sur l'Assemblée.

L'adresse de la Chambre votée par 221 voix contre 181 fut une réponse plus explicite aux prétentions de Gouvernement personnel du Roi. Elle affirmait que « le concours permanent des vues politiques du Gouvernement avec les vœux du peuple était la condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques », que ce concours n'existait pas, mais que le Roi avait le moyen « d'assurer entre les pouvoirs de l'Etat cette harmonie constitutionnelle, première et nécessaire condition de la force du trône et de la grandeur de la France » ¹. Dans le débat auquel l'adresse donna lieu le sens de cette insinuation se précisa. Il s'agissait de conseiller au Roi de changer de Ministres. L'extrême droite ne manqua pas alors d'invoquer contre cette prétention les thèses primitives des libéraux contre le droit de la Chambre de lui imposer ses Ministres.

Il n'y avait plus qu'à dissoudre la Chambre. Charles X était désormais d'accord avec ses Ministres ; mais ses derniers actes conformes à ses idées confirment sa politique. Le Roi répondit, à la présentation de l'adresse, que dans son discours il avait fait connaître ses « résolutions immuables ». Le 19 mars la Chambre fut prorogée jusqu'au 1^{er} septembre. Le 16 mai l'ordonnance de dissolution était promulguée. Et le résultat de cette politique personnelle, devenue celle du Gouvernement, fut la Révolution de juillet.

Le premier problème que le parlementarisme posait à la Restauration avait donc été celui du rôle que jouerait désormais le Souverain. Le fait que Louis XVIII et Charles X étaient des princes d'ancien régime nourris des traditions absolutistes rendait leur adaptation à leur nouvelle condition de Monarques parlementaires très difficile. Louis XVIII, en esquissa à demi le personnage, Charles X voulut redevenir un Roi de Gouvernement personnel. Ainsi fut faussé le jeu de ce mécanisme, qu'une première expérience avait

¹ *Arch. parl.*, t. LXV, p. 618.

révélé d'un maniement si difficile, et la nouvelle expérience fut aussi mauvaise que la première. L'élément nécessaire à son succès, un Souverain adapté à son rôle, avait manqué.

Sur beaucoup d'autres points d'ailleurs la pratique parlementaire devait être très inexpérimentée et très défectueuse.

Ministres et Ministères. — Le régime parlementaire donna au second organe du Gouvernement une importance exceptionnelle, puisqu'on vient de voir que l'on peut se demander si le chef de l'Etat y joue encore un rôle personnel.

C'est donc sur le Ministère que pèsent, en tous cas tout à fait principalement, le fardeau écrasant de l'action gouvernementale, de tous les services publics, puis celui de la collaboration assurée à l'exécutif dans la fonction législative, puis la responsabilité de tous les actes de l'administration vis-à-vis des représentants et enfin la charge du contrôle qui revient à l'exécutif vis-à-vis des Chambres. Pour répondre à ces devoirs, et à ces fonctions il est évident que l'organe gouvernemental par excellence, le Gouvernement, doit posséder en régime parlementaire comme qualités indispensables, la compétence, l'autorité, la force et l'unité. C'est dans la composition des Ministères, dans l'origine, le choix, la qualité de leurs membres, dans la présence d'un chef qui les dirige, dans leurs délibérations en commun pour arrêter leur conduite, dans leur solidarité, dans leurs rapports avec le Roi et avec les Chambres que les Ministres devront trouver les conditions nécessaires à leurs multiples et essentielles fonctions. Ces conditions, de quelle façon se trouvèrent-elles satisfaites ou défaillantes sous la Restauration.

Composition des Ministères. — Elle continua à n'avoir qu'un petit nombre de Ministres proprement dits, placés à la tête d'un département ministériel. Le Ministère de Talleyrand en comptait sept, les autres en eurent généralement 7, deux fois 6, au plus 8 et 10. Le nombre en était donc presque invariable et faible. Il nous étonne à le comparer au nombre des Ministres du Cabinet britannique, ou à celui de nos Ministères actuels, pléthoriques. Mais quelques remarques s'imposent. A côté de ces Ministres d'autres personnages aux attributions et aux noms divers se rencontrent dans le Gouvernement, ministre de la Maison du Roi, ministres d'Etat, ministres sans portefeuille, secrétaires, sous-secrétaires d'Etat, commissaires du Roi, dont il faudra quelque peu montrer le rôle et la condition. — Puis les charges de l'Etat, l'importance de ses services, depuis la Guerre, jusqu'à l'Instruction publique, les Postes,

les Finances, étaient incomparablement moins considérables que de nos jours. Enfin ce nombre restreint de membres était une garantie de force et d'unité. Pour apprécier les conditions dans lesquelles le parlementarisme fonctionna alors il ne faut pas oublier cette circonstance, le nombre restreint des Ministres.

Origine des Ministres. — En Angleterre tous les Ministres doivent être des Lords ou des membres des Communes, parce qu'ils ne peuvent pénétrer dans une Chambre que parce qu'ils en sont membres. En France, la Constituante interdit de prendre un des membres de l'Assemblée législative comme Ministre. La Charte, art. 54, adopta la solution intermédiaire, les Ministres purent être pris dans les Chambres sans que ce fût obligatoire.

M. Barthélemy montre que les hommes politiques de la Restauration comprirent l'intérêt qu'il y avait à ce que les Ministres appartenissent aux Chambres. Il cite notamment à ce sujet Chateaubriand et de Serre.

« Les Ministres, disait le premier, doivent être membres des Chambres, parce que représentant alors une partie de l'opinion publique ils entrent mieux dans le sens de cette opinion et sont portés par elle à leur tour. Ensuite le Ministre député se pénètre de l'esprit de la Chambre, laquelle s'attache à lui par une réciprocité de bienveillance et de patronage ¹. »

« Tout Gouvernement, disait le second, serait évidemment trop faible, qui devrait diriger les affaires publiques avec le concours des Chambres, s'il n'avait pas une partie de ses membres et même de ses principaux membres dans les Chambres ². »

On n'estimait pourtant pas que les Ministres dussent être tous pris dans les Chambres. Et la pratique varia. Les premiers Ministères, de Talleyrand, de Richelieu... contenaient un nombre appréciable de non-parlementaires. Decazes, qui n'appartenait à aucune des Chambres, fut nommé pair le 31 janvier 1821 et ce fut pour lui une force. Avec les Ministères de Villèle, de Martignac on arrive aux Ministères formés intégralement de pairs ou de députés, le principe parlementaire progresse. Mais quand Charles X réagit contre cet entraînement, dont il a conscience, dans le Ministère de Polignac il introduit des non-parlementaires. Il y a là comme une mesure des progrès et des reculs du parlementarisme.

¹ CHATEAUBRIAND, *La Monarchie selon la Charte*, ch. XXIV.

² Chambre des députés, séance du 6 juin 1821. *Arch. parl.*, t. 32, p. 30.

Choix des Ministres. — Quelle que soit leur origine, les Ministres doivent être choisis : par qui ? Ce peut être chacun par le Roi, ce qui renforce son autorité, tous lui devant leur pouvoir. Ce peut être par le Premier Ministre nommé par le Roi, ce qui assure l'autorité du premier et l'union entre les Ministres. Il est évident que cette seconde solution est plus conforme au parlementarisme et plus favorable au développement du pouvoir ministériel.

Sous la Restauration, la solution adoptée fut quelque peu variable ainsi qu'on peut le voir en suivant le choix des Ministres dans les différents Ministères. La raison des choix faits est par ailleurs intéressante à relever.

En juillet 1815 Talleyrand est l'homme qui s'impose, et il impose lui-même ses collaborateurs ; et voici d'après Duvergier de Hauranne, les raisons de ses choix. Louis et Jaucourt sont d'anciens collègues qui lui sont fidèles ; Pasquier, préfet de police sous l'Empire, directeur des Ponts et Chaussées sous la Restauration, resté à l'écart sous les Cent-jours, est une garantie contre la réaction vis-à-vis du pays ; Gouvion Saint-Cyr a fait preuve d'indépendance vis-à-vis de Napoléon aux Cent-jours ; Fouché peut rassurer les partis de la Révolution ; Decazes, inconnu de tous, ancien lecteur de Madame Mère, est appelé à la préfecture de police sur la recommandation du baron Louis ; de Vitrolles, soutenu par le comte d'Artois et Fouché, conserve son secrétariat du Conseil. Ainsi de ce premier Ministère, Talleyrand est l'auteur, le Roi s'est abstenu.

De même de Richelieu désigne à Louis XVIII ses collaborateurs. Ses qualités, son succès en Russie au service du Tsar, la faveur qu'il a conservée auprès de lui l'ont fait choisir. Ignorant des choses et des hommes en France, il dut se faire renseigner. Decazes se recommandait par son succès auprès des membres de la famille royale, il fut premier Ministre de la Police ; de Feltre, Dubouchage, de Vaublanc plaisaient à la droite pure, à la majorité. Barbé-Marbois, Corvetto, étaient pris pour leurs qualités, mais devaient susciter le mécontentement de la majorité. La Maison du Roi et le secrétariat du Conseil furent supprimés. De nouveau Louis XVIII, malgré l'ignorance de Richelieu quant au personnel politique, lui abandonna donc la formation de son cabinet, et ce furent des considérations parlementaires qui déterminèrent, en partie du moins, les choix de celui-ci.

La volonté de Louis XVIII de laisser la liberté complète au Premier Ministre s'affirma quand Decazes, quittant le pouvoir lui déclara qu'il était prêt à accepter un Ministère sous Richelieu rap-

pelé à la présidence. « Si le duc rentre, lui répondit le Roi, il faut que ce soit lui-même qui choisisse ses collègues, ce n'est pas le Roi qui est la clé de voûte, c'est le président du Conseil ¹. »

De même en avait-il été pour le Ministère Dessolles. Encore que ce Premier Ministre eût été choisi lui-même de façon bien hâtive, bien inopinée, on s'en remit à lui du soin de désigner au Roi les autres Ministres. Le parti pris de Louis XVIII paraissait à ce point de vue bien ferme.

Et pourtant quand Louis XVIII fit appel à Villèle, sans doute parce qu'il gardait des préventions contre ce représentant de l'extrême droite, il lui remit une liste de Ministres, qui avait été établie par les Ministres démissionnaires. Mais Villèle raya quelques noms et les remplaça par d'autres, le Roi acceptant en définitive les uns et les autres.

Charles X marqua ici son personnalisme et sa réaction contre les principes parlementaires. Quand il forma le Ministère de Martignac, ce fut à Chabrol et non à celui-ci qu'il confia le soin de proposer les membres du Ministère. Puis, faisant appel plus tard à Polignac, non seulement il désigna en même temps que lui de La Bourdonnaye, qui était son rival, pour le poste de Premier Ministre, ce qui l'empêcha tout d'abord d'attribuer ce titre au premier comme au second, mais encore il fournit lui-même tous les ministères de titulaires.

Quoique les pratiques de Charles X s'éloignassent ainsi des usages du parlementarisme que Louis XVIII avait comme consacrés, elles étaient au fond fidèles au principe, selon lequel évidemment c'est l'homme qui doit diriger un Ministère qui doit en choisir les éléments. Voulant garder dans le Gouvernement l'influence prépondérante il n'en confiait pas à un autre la formation.

Premiers Ministres. — L'homme auquel le Roi confiait le soin de choisir les membres du Ministère était désigné pour en être le Premier Ministre. La Restauration inaugura ce titre et cette fonction, mais sa pratique fut encore sur ce point un peu hésitante.

Talleyrand sans en avoir le titre en eut l'importance et en joua le rôle.

De Richelieu en reçut au contraire le titre sans en exercer pleinement la fonction. Absorbé par les Affaires étrangères, alors très difficiles à conduire, peu au courant de nos affaires intérieures, il

¹ Ernest DAUDER, p. 424.

laissa Decazes, très actif, très entreprenant, très soutenu par le Roi exercer une influence prépondérante.

La situation fut la même avec Dessoles, chef plus nominal que réel. Decazes fut donc le premier à avoir le titre et à remplir la fonction à la fois, mais sa première présidence fut de courte durée.

Chose curieuse, ce ne fut pas d'emblée que de Villèle, de Martignac et de Polignac furent nommés Premiers Ministres. De Villèle donna du retard de sa nomination une raison qui semble être d'une modestie exagérée. « Nous étions convenus que nous marcherions sans président désigné, puisque dans le nouveau Ministère il n'y avait personne d'assez prépondérant pour que sa présidence fût naturellement indiquée ¹. » Corbière, son *alter ego*, de Montmorency pouvait, en effet, prendre ombrage de son élévation au-dessus d'eux. Pourtant le 4 septembre 1822 il fut nommé Premier Ministre. Il indique que ce fut pour se garer de la politique trop personnelle de de Montmorency et aussi pour faciliter la tâche du Roi qui n'avait plus à traiter les affaires qu'avec lui. Ce Gouvernement d'autorité ne sentait-il donc pas le besoin d'en établir une dans son sein ?

De Martignac exerça en fait la fonction de Premier Ministre. C'est lui, par exemple, qui écrit le discours du trône établissant le programme du Gouvernement.

Le dernier Ministère de Charles X commença sans Premier Ministre et ceci tint surtout à la rivalité de de Polignac et de La Bourdonnaye qui, comme tout bon autoritaire, ne pouvait supporter l'autorité d'un chef. La situation devint vite insupportable et Courvoisier proposa de demander au Roi le rétablissement du poste de Premier Ministre. Immédiatement La Bourdonnaye alla porter sa démission au Roi.

Avec quelques tâtonnements la Restauration inaugura donc cette institution que la Charte n'avait pas prévue. Avec le rôle tout à fait prépondérant du Ministère dans le Gouvernement, avec la participation du Ministère à l'activité du Parlement, et la responsabilité des Ministres devant lui, un chef s'imposait. La vie, les forces instinctives et logiques qui commandent au développement des institutions eurent tôt fait d'appeler sur la scène politique le personnage qui devait y tenir le premier rôle.

Homogénéité ministérielle. — Il semble que la première condition de bon fonctionnement d'un Ministère, un chef lui étant

¹ DE VILLÈLE, *Mémoires*, t. II, p. 496.

donné, soit son homogénéité qui assure l'entente de ses membres, l'unité de sa direction dans tous les services publics, et sa force vis-à-vis du Parlement. Les hommes politiques au début même du régime en eurent conscience. Le baron Louis disait à de Vitrolles : « Les princes ne peuvent s'établir qu'en formant un Ministère fort, qui soit un, compact et solidaire. Comprenez-vous ? ¹ » Chateaubriand dans ses *Réflexions politiques* attachait plus d'importance à l'homogénéité ministérielle qu'à la responsabilité des Ministres, mais c'était parce qu'un Ministère formant un bloc échapperait aux intrigues et aux manœuvres et serait une garantie contre l'arbitraire royal. Dans le même esprit, Talleyrand, dans la proclamation de Cambrai, en juin 1815, faisait dire au Roi : « L'unité du Ministère est la plus forte garantie que je puisse offrir », et il ajoutait : « J'entends qu'elle existe et que la marche franche et assurée de mon Conseil garantisse tous les intérêts et calme toutes les inquiétudes. »

Dans la *Monarchie selon la Charte*, chapitre XXV, Chateaubriand, il est vrai, se montrait plus large, il admettait les Ministères composés d'hommes appartenant à des partis divers, mais il fallait qu'ils s'entendissent sur un programme déterminé qui assurerait leur homogénéité au moins temporairement. Il citait l'Angleterre, où on avait vu des coalitions de Ministres « convenant d'abord entre eux d'un système général, faisant chacun les sacrifices commandés par l'opinion et la position des affaires ».

En fait les Ministères de la Restauration réalisèrent mal cet idéal.

Les Ministères de Talleyrand et de Richelieu furent très composites. De Richelieu se trouvait pourtant devant une majorité forte, mais Louis XVIII se refusait à la suivre et son Ministre prit à la fois des hommes à sa convenance ou tolérables pour elle comme de Feltre, Decazes, Dubouchage, de Vaublanc et des hommes d'une autre tendance comme Barbé-Marbois et Corvetto.

Dessoles, en décembre 1818, avec de Serre, Louis, Portal, Gouvion Saint-Cyr, Decazes, eut un des Ministères les plus homogènes du régime, entre les ultras diminués en nombre et les libéraux sans cesse en progrès ; ce fut un Ministère de modérés. Mais il se heurta à la résistance des purs et dut recourir au moyen violent d'une fournée de soixante nouveaux pairs.

Le Ministère Decazes garda, sinon le même personnel, du moins

¹ DE VITROLLES, *Mémoires*, p. 383.

la même composition, Pasquier remplaçant Dessoles, de la Tour-Maubourg succédant à Gouvion Saint-Cyr, et Roy au baron Louis.

Chose extraordinaire, la réaction déjà commencée, mais qui après la mort du duc de Berry se déchaîna, n'amena pas le duc de Richelieu, reprenant la Présidence du Conseil, à changer le Ministère, dont Decazes se retirait. Le 20 février 1820, prenant le pouvoir, il remplaça Decazes par Siméon, puis le 1^{er} novembre il nomma de Lauriston à la Maison du Roi, et le 21 décembre il créa trois postes de « Ministres secrétaires d'Etat membres du Conseil » donnés à Lainé, Corbière et Villèle, c'était la concession nécessaire à la droite et la rupture de l'homogénéité. « On cède à la force des élections royalistes, écrivait de Villèle à sa femme, en faisant place au Conseil à deux royalistes, après cela on ne veut déplacer personne, alors on cherche à colloquer les deux nouveaux venus comme on peut. » Si la présence des nouveaux Ministres permit au Ministère de vivre, elle ne lui rendit pas la vie facile. Les nouveaux venus avaient leur politique à eux. Il leur arrivait de conclure avec la majorité des accords, dont ils négligeaient de prévenir leurs collègues et que de Richelieu ne désavouait pas, crainte de disloquer son Ministère. La retraite de Villèle et de Corbière se produisit même quand il fut question de leur attribuer deux portefeuilles faute de s'entendre et Guizot, quelque temps après, dans sa brochure : *Des moyens de gouvernement et d'opposition*, écrivait : « Il est impossible aux Ministres et à l'ancien régime de se réunir dans aucun système déterminé, de marcher en commun selon certaines idées générales. Tant ils sont contraints de vivre seulement côte à côte, au jour le jour, constamment incapables de rien faire où soient déposés quelques germes de durée, qui puisse être considéré comme un progrès vers un ordre de choses stable et régulier. » A la fin de l'année le Ministère de Richelieu, dont l'existence avait été si difficile, expirait.

Le Ministère de Villèle du 14 décembre 1821 fut dans son ensemble un Ministère formé dans la partie modérée de la droite avec de Villèle, Corbière, de Montmorency, de Peyronet, de Bellune, de Clermont-Tonnerre et de Lauriston. Si par la suite il y eut des changements dans son sein, ils ne modifièrent pas sa nuance. Le Ministère le plus homogène de la Restauration fut donc celui qui eut la plus longue durée.

Quand, après sept années, il fut usé et qu'après la dissolution du 5 novembre 1827 les libéraux eurent triomphé aux élections de novembre, le Ministère de Martignac ne changea pas sensiblement

de nuance. Mais il dut subir des modifications dans son personnel, en son existence de dix-huit mois, l'homogénéité n'étant pas à elle seule une garantie de durée.

La dernière équipe ministérielle de Charles X fut au contraire très composite, on pensait, en s'adressant à des tendances diverses, les unir. Voici ce que dit à son sujet l'un de ses membres, d'Haussez : « Afin de ménager des susceptibilités politiques, de rattacher au Gouvernement toutes les fractions de l'opinion royaliste et la portion de l'opinion libérale à laquelle on supposait des propensions à se rallier à lui, dès qu'elle en aurait reçu des garanties, on confia des portefeuilles aux hommes considérés comme l'expression de chacune de ces opinions. Ainsi M. Courvoisier vint siéger à côté de M. de La Bourdonnaye, dont il avait combattu la doctrine à la Chambre des députés, M. de Chabrol dut mêler sa politique hésitante à l'ardeur irréfléchie de M. de Polignac, et l'on pensa que l'amiral de Rigny (remplacé sur son refus par M. d'Haussez) consentirait à confondre la nuance très prononcée de son libéralisme dans la couleur royaliste non moins tranchée de M. de Montbel. Quant à M. de Bourmont, on comptait avec raison que son adresse contribuerait à mélanger et à réunir ces éléments hétérogènes. » Le chef-d'œuvre du Gouvernement personnel était donc un Ministère opportuniste mélangeant toutes les nuances. Il devait favoriser le personnelisme du Roi et faciliter les fautes qui aboutirent à la Révolution.

L'homogénéité ministérielle, considérée dès le début comme un idéal, ne fut donc pas toujours réalisée, quand elle put l'être elle donna, semble-t-il, de la stabilité au Gouvernement.

Unité de la politique gouvernementale, réunions ministérielles. — Aujourd'hui l'unité de la politique gouvernementale est un des principes les plus universellement admis et on le fonde surtout sur la solidarité des services publics, sur l'unité de la vie nationale.

Au début de la Restauration, c'était une nouveauté et les motifs invoqués en faveur des réunions ministérielles, à notre étonnement, ne sont plus les mêmes. Un très intéressant mémoire, consulté par M. Michon aux archives du ministère des Affaires étrangères, émanant du ministère de la Justice du 30 juillet 1815, est à ce point de vue très intéressant. Ce sont les relations des Ministres avec les Chambres qui créent sa responsabilité et sa solidarité, ce sont elles qui exigent les premières son unité. « Toutes les affaires qui doivent être portées et discutées aux Chambres sont donc les premières

affaires du Ministère. C'est dans le Conseil qu'il faut les préparer et les concerter. » Le mémoire développe l'idée que ces délibérations communes développent l'union entre les Ministres et donc leur force, « alors il y aura un Gouvernement, les Chambres apprendront à le connaître, et on verra se former dans leur sein un parti ministériel ».

Le mémoire invoque aussi en faveur des réunions entre Ministres leur responsabilité pénale, semble-t-il. « Il serait absurde, dit-il, qu'un Ministre pût à l'insu et sans le concours de ses collègues les compromettre par sa conduite particulière. » Et le mémoire envisage des actes ministériels portant atteinte aux lois, telles que des arrestations arbitraires.

Enfin le mémoire insiste sur une autre considération : la nouveauté du régime. Quand dans chaque Ministère après une pratique prolongée des traditions se seront établies, la nécessité d'arrêter en commun les mesures à prendre sera moindre ¹.

Les délibérations entre Ministres prennent ainsi dans ce curieux document l'apparence d'une pratique exceptionnelle tenant aux caractères particuliers du régime nouveau. Nous sommes de nos jours plus pénétrés de l'unité de tous les intérêts de l'Etat et plus convaincus que ce ne sont pas des circonstances propres à un temps donné qui exigent l'entente des Ministres qui les gèrent.

Sur la manière dont se tinrent ces réunions, M. Barthélemy fournit pour certains Ministères quelques indications à relever.

De Talleyrand réunissait tous les jours les Ministres dans sa chambre et deux ou trois fois par semaine il y avait Conseil aux Tuileries sous la présidence du Roi. Sous le second Ministère de Richelieu il y avait deux Conseils de Cabinet et un Conseil des Ministres par semaine. Sous le Ministère de Polignac il y a deux réunions de chaque sorte par semaine et elles sont extrêmement longues. Les Conseils de Cabinet se tiennent de 4 heures à 11 heures avec un repas d'une heure, les Conseils de Ministres durent trois heures. Pour des hommes d'autorité, c'était beaucoup parler et c'était beaucoup parler pour bien mal gouverner.

De ces réunions la proclamation de Cambrai avait exclu les princes, qui y avaient pris part sous la première Restauration. De Vitrolles, qui, sous le Ministère de Talleyrand siégea comme secrétaire, en fut exclu sous le Ministère de Richelieu. Charles X y appela

¹ MOCHON, *Le Gouvernement parlementaire sous la Restauration*, pp. 92 à 96.

le duc d'Angoulême ; on protesta et pour justifier sa présence on le nomma ministre de la Guerre, mais comme il était irresponsable sa présence demeurait irrégulière et il n'y parut plus.

Divisions au sein des Ministères successifs de la Restauration. — Les hommes de la Restauration virent donc l'utilité de l'union entre les Ministres et cherchèrent les moyens de la réaliser. Elle demeura chimérique.

Le ministère de Talleyrand-Fouché était composé d'éléments très disparates et même avant sa chute Fouché dut se retirer, malgré toutes les concessions qu'il avait faites à la droite.

Sous le ministère de Richelieu deux éléments se rencontraient qui en réalité s'opposaient. Decazes, Lainé, Pasquier le suivaient, de Feltre et Dubouchage tendaient vers la droite. Decazes, ardent et actif, prôna auprès du Roi et de de Richelieu leur remplacement par Gouvion Saint-Cyr et Molé. Il eut lieu en septembre 1817. Mais l'union ne fut pas pour autant assurée. Après les élections de 1818 marquant un progrès notable à gauche, de Richelieu et Molé tendaient à combattre les libéraux, tandis que Pasquier et Decazes restaient surtout opposés à la réaction. Ces divisions favorisèrent la chute du Ministère.

La situation fut la même au sein du Ministère Dessoles ; Gouvion Saint-Cyr, Portal et Decazes évoluent vers la droite et sont pour une réforme électorale qui la favorise, tandis que Dessoles, Louis et de Serre préférèrent se rapprocher de la gauche, le Ministère est coupé en deux et Louis XVIII refuse à Decazes la nomination d'un nouveau Ministre qui ferait pencher la balance de son côté.

Dans le ministère Decazes la scission est pareille. Decazes et de Serre tendent vers la gauche modérée, Pasquier et Roy vers la droite.

Avec le second ministère de Richelieu, ce sont naturellement de Villèle, Corbière et Lainé qui créent la division. On sait qu'ils y poursuivent une politique personnelle.

Puis le Ministère de Martignac souffre au maximum du manque de solidarité entre ses membres, il s'affirme par les remaniements incessants qui jalonnent ses dix-huit mois de vie : nomination de Saint-Crirq au ministère du Commerce et des Colonies, de Vatimesnil à l'Instruction publique, d'Hyde de Neuville aux Colonies, de Mgr Feutrier aux Affaires ecclésiastiques, de Laval-Montmorency aux Affaires étrangères, de Bourdeau à la Justice, de Portalis aux

Affaires étrangères, une telle instabilité révèle de continuelles divisions.

Quant au Ministère de Polignac, le retard apporté à la nomination de ce Ministre comme Premier Ministre, le départ de La Bourdonnaye quand il reçoit ce titre, les démissions de Courvoisier et de Chabrol quand le Roi refuse sur leur conseil de nommer des Ministres du centre gauche, ne sont que quelques-uns des indices des divisions qui y régnaient. Alors même que la politique d'autorité; de force, de lutte prévalait, l'union ne se réalisa pas et la Monarchie, qui se pique d'assurer l'unité en même temps que la continuité, même pour jouer sa suprême partie, ne réalisa pas la première, quant à la seconde, elle la réalisa moins encore, puisqu'elle disparut dans une nouvelle Révolution.

Aux causes de faiblesse que les divers Ministères de 1815 à 1830, ainsi étudiées, font paraître s'en ajoutaient d'autres. Par exemple les intrigues qui se nouaient pour le choix des Ministres et dont Beugnot rapporte un exemple en racontant son élimination lors de la formation du Ministère de Talleyrand ¹, — la nomination d'hommes de second plan à la place des chefs de partis, par exemple pour le Ministère de Richelieu, Royer-Collard, Camille Jordan, Beugnot, de Serre ne sont pas appelés à en faire partie ; — le défaut de compétence des hommes placés à la tête d'affaires qu'ils ignorent. Decazes improvisé Ministre, Pasquier, Chateaubriand mis à l'improviste à la tête du ministère des Affaires étrangères et, avec le Ministère de Polignac, la réunion de grands noms, mais non de grandes compétences, cela au moment le plus critique du régime, enfin au cours même des Ministères les changements de titulaires dans bien des postes.

La conclusion c'est que, comme la Restauration n'a pas su dégager la conception du Souverain parlementaire, elle n'a réalisé que l'ébauche fort imparfaite encore du Ministère parlementaire. Il ne faut pas trop s'en étonner. Le parlementarisme était une innovation et comme il est le régime qui, flexible et plastique, vit surtout de coutumes, de traditions et d'adaptations successives, il était presque inévitable que ses premiers pas fussent malhabiles. Seulement les fausses manœuvres et les fautes furent telles qu'elles entraînèrent la mort du régime.

Personnages ministériels divers. — Il ne reste à signaler,

¹ BEUGNOT, *Mémoires*, t. II, pp. 338 à 340, 346 et 347.

quant aux pratiques gouvernementales de la Restauration, que l'existence, à côté des Ministres à portefeuille, de personnages ministériels aux titres divers.

Tels sont de par leur nom les *ministres d'Etat*. Ils ne dirigent aucun département ministériel, ils ne siègent pas au Conseil des Ministres.

Ils font partie du Conseil privé, avec les princes et les « personnes que le Roi juge à propos d'y appeler », Conseil qui, sur convocation spéciale du Roi, devrait en sa présence discuter « d'une façon plus solennelle un certain nombre d'affaires », mais qui en fait ne se réunit pas.

Ce titre était donc honorifique, c'était, disait l'ordonnance qui le créait, « l'occasion de récompenser d'importants services ». Il était recherché. Au début il y avait vingt-quatre ministres d'Etat, en 1830 il y en avait cinquante. Il fut d'usage d'accorder ce titre aux Ministres sortant de charge. Une rétribution de 24.000 francs accompagnait cette distinction qui n'était donc pas purement honorifique. Il fut question de la supprimer, mais l'ancien régime avait trop pratiqué l'usage des pensions pour que l'on se privât de cette prérogative ¹.

Les Ministres Secrétaires d'Etat membres du Conseil des Ministres. — Ils avaient eux un rôle effectif. Sans département ministériel ils siégeaient aux Conseils des Ministres, participaient aux débats parlementaires, et étaient responsables. Ce furent Villèle, Corbière, Lainé qui, dans le second Ministère de Richelieu, reçurent ce poste. C'était, on le sait, pour donner des satisfactions à un parti. Leur situation était des plus fausses. Sans attributions personnelles dans le Gouvernement ils continuaient à faire partie des commissions, auxquelles ils appartenaient comme députés, ils se considérèrent comme les intermédiaires entre leurs collègues du Ministère et leurs collègues de la Chambre. Leur situation étant fausse, ils se retirèrent.

Sous-Secrétaires d'Etat. — La création des sous-Secrétaires d'Etat correspondait à des besoins beaucoup plus réels. Ils pouvaient recevoir la direction d'une partie des services d'un Ministère, soit qu'il fût trop chargé de besogne, soit qu'ils fussent particulièrement compétents dans l'ordre des affaires qui leur étaient confiées.

Ils étaient considérés comme des personnages politiques et non

¹ Voir BARTHELEMY, *Introduction du régime parlementaire en France*, pp. 112 à 114.

pas comme de simples administrateurs, aussi ils siégeaient aux Conseils, participaient à leurs débats et supportaient la responsabilité des actes du Gouvernement. Mais c'étaient des hommes politiques de second plan, subordonnés aux Ministres auxquels ils étaient adjoints, et qui délimitaient leurs fonctions, et leur imposaient leurs volontés. Leur condition juridique était difficile à définir, on ne peut entreprendre de le faire en un ouvrage aussi étendu, qui se place à un point de vue aussi politique que juridique.

Plusieurs Ministères de la Restauration eurent des sous-Secrétaires d'Etat, tout particulièrement le premier Ministère de Richelieu avec Trinquelague à la Justice, Becquey à l'Intérieur, de La Bouillerie aux Finances, Tabarié à la Guerre, 9 mai 1816 ; Ravez à la Justice, 16 avril 1817 ; Allent à la Guerre, de Chabrol à l'Intérieur, 17 septembre 1817. L'institution ne fut jamais pratiquée d'une façon constante, elle a subsisté, mais elle a gardé son caractère artificiel d'institution de circonstance.

Ces créations de titres, de postes divers annexes du Ministère, montrent la plasticité de l'organe qui, avec le parlementarisme, prenait dans la vie de l'Etat la première place.

II

LES ASSEMBLÉES POLITIQUES DE LA SECONDE RESTAURATION

Vie agitée de ces Assemblées. — Si la première place en conséquence a été donnée au pouvoir exécutif dans ces études consacrées au fonctionnement du parlementarisme sous la seconde Restauration, il n'est pas moins nécessaire d'établir comment la vie des Chambres fut influencée elle aussi par le parlementarisme. Le trait essentiel de leur vie est la continuité des vicissitudes qu'elles ont traversées.

Comme le Gouvernement était sous la dépendance de la Chambre des députés, constamment dans le souci d'y trouver une majorité qui le soutînt, il n'a cessé de chercher le régime électoral qui pourrait la lui donner et la lui garder et il faudra rappeler l'histoire des variations électorales qui pendant quinze ans se sont produites sans arrêt.

Comme le Roi disposait du droit de dissolution vis-à-vis de la Chambre et qu'il ne craignit pas de s'en servir, la fréquence avec

laquelle il en usa fut une autre cause de vicissitudes pour l'Assemblée représentative.

Et comme enfin la Chambre fut longtemps soumise au renouvellement partiel annuel, qui suffit à la troubler profondément, ce fut une troisième et puissante raison de bouleversements pour elle.

A la rigueur, le tableau tracé de l'évolution politique de la Restauration fournirait la démonstration de cette extraordinaire instabilité de son organe représentatif. Mais sa constatation est si importante que le rappel aussi rapide et succinct que possible des faits qui l'établissent, semble indispensable. On en peut marquer les étapes en prenant les réformes électorales pour jalons.

1^o Le 8 juillet 1815 le Roi, de retour en France, dissout la Chambre des députés trop compromise par les Cent-jours, et trop incapable. Il faut pour les élections un régime électoral. L'ordonnance du 13 juillet 1815 emprunte au Sénatus-consulte de l'an X, les collèges d'arrondissement qui proposent des candidats et les collèges de département qui nomment les députés. L'électorat est acquis à 21 ans par le paiement de 300 francs d'impôts directs. L'éligibilité suppose l'âge de 25 ans et 1.000 francs d'impôts. Il y aura 395 députés.

Les élections ont lieu les 14 et 22 août 1815 ; il n'y a que 50.000 votants parmi ces hauts censitaires. Elles donnent la « Chambre introuvable » avec 350 ultras. Elles entraînent la chute de Talleyrand. Mais Louis XVIII fait appel avec de Richelieu aux modérés ;

2^o Le 15 décembre le Ministère dépose un projet de réforme électorale. La majorité à la Chambre des députés pour se consolider vote le renouvellement intégral, puis pour les collèges d'arrondissement limite le cens à 50 francs comptant sur les petits propriétaires, plus que sur les gros censitaires, en particulier les patentés. Les pairs rejettent la loi votée par les députés.

Le 29 avril 1816 le Roi, fatigué de l'opposition faite à ses Ministres, proroge la Chambre au 2 octobre, puis le 16 août se résout à la dissoudre, et le 5 septembre signe l'ordonnance de dissolution. La vie de la Chambre introuvable a été singulièrement courte.

Le Roi retouche sa première ordonnance électorale, y introduit le cumul des impôts, fixe à 40 ans l'éligibilité. On demeure dans le provisoire.

Les élections donnent aux modérés 160 sièges sur 262, chiffre nouveau fixé par le Roi. Le Roi et les Ministres se sont donné une Chambre à leur convenance ;

3° Pour sortir de l'arbitraire et du provisoire il faut une loi électorale. Le projet en est déposé le 28 novembre 1816, il devient la loi du 5 février 1817. Elle crée le collège de département unique aux électeurs âgés de 30 ans et payant 300 francs d'impôts directs, l'éligibilité est fixée à 40 ans et à 1.000 francs d'impôts, le mandat de cinq ans et le renouvellement annuel sont gardés. C'est le premier statut électoral légal du régime. Les renouvellements partiels vont se succéder.

Celui de 1817 fait perdre à la droite douze sièges au profit des indépendants passant au nombre de 25 et formant l'appoint de la majorité, ce qui rend le Gouvernement difficile.

En 1818, les divisions dans le Gouvernement favorisent les indépendants qui gagnent quinze sièges sur la droite et quatre sur les modérés. Le Ministère de Richelieu est amené à se retirer. Le renouvellement partiel prouve qu'il suffit à troubler sérieusement la vie politique, les élections complémentaires accentuent d'ailleurs ses conséquences.

En 1819 les progrès des libéraux sont encore plus accentués : sur 54 élus ils en comptent 35 contre 15 aux modérés et 4 seulement aux monarchistes purs. L'extrême droite a souvent voté pour les libéraux ;

4° Ce résultat pousse Decazes dans la voie de la réaction. Il établit un nouveau projet électoral, rétablissant les deux catégories de collèges, admet dans les collèges d'arrondissement les imposés de 200 francs, dans les collèges de département les censitaires de 400 francs. Il adopte le mandat de sept ans et le renouvellement intégral, n'hésitant pas à violer la Charte elle-même. Sa chute arrête son projet.

Le second Ministère de Richelieu fait aboutir la loi du 29 juin 1820, c'est la fameuse loi du double vote avec dans les collèges de département les censitaires les plus imposés qui votent aussi dans les collèges d'arrondissement, chaque catégorie de collèges ayant ses députés. La loi garde le renouvellement partiel.

Avec les élections de 1820 la droite a 198 sièges sur 220. L'entrée de Lainé, de Corbière et de Villèle au Ministère en est la conséquence.

En 1821, même agitation, sur 88 sièges pourvus, la droite en a 74, l'extrême droite est toute-puissante. Villèle succède à de Richelieu ;

5° Mais en 1822 l'élan de la droite s'amortit, elle a 54 élus, les libéraux en comptent 22. Le Ministère veut alors stabiliser sa majo-

rité, il reprend l'idée de renouvellement intégral tous les sept ans seulement.

Villèle, pour triompher, fait prononcer le 24 décembre 1823 la dissolution et procède à la nomination de vingt-sept pairs nouveaux ; la pression électorale est poussée à fond. Le 25 février 1824, sur 430 sièges, la gauche n'en occupe que 15, il entre à la Chambre 264 fonctionnaires.

Le 5 avril 1824 le Gouvernement dépose son projet qui devient la loi du 9 juin 1824 qui fait rétroagir pour les élus du 25 février le mandat de sept ans et le renouvellement intégral.

Mais au sein de cette majorité énorme les divisions sont telles que le 22 juin 1827 le Gouvernement prononce la clôture hâtive de la session, prologue d'une dissolution, que des élections complémentaires précipitent. Le 5 novembre 1827 le Roi nomme 76 nouveaux pairs et dissout la Chambre.

Mais malgré le double vote les 17 et 24 novembre 1827, les libéraux l'emportent sur la droite avec 250 élus contre 200. De Martignac succède à de Villèle.

6° Naturellement la loi électorale est remise en question, et le Ministère nouveau a sa nouvelle loi, celle du 22 juillet 1828. Elle n'apporte que des correctifs à celle de 1820, destinés à assurer la sincérité des listes électorales. Les vicissitudes de la Chambre ne font que se précipiter. Le 16 mai 1830 de Polignac, en réponse à l'adresse des 221, fait dissoudre la Chambre et les élections des 23 juin, 3 juillet amènent à la Chambre une majorité de 274 opposants.

7° Les fameuses ordonnances en prononçant la nouvelle dissolution de la Chambre et en bouleversant le régime électoral forment le dernier chapitre de l'histoire de ces variations électorales et parlementaires si riche en vicissitudes extraordinaires.

Sept régimes électoraux divers, établis tantôt par des ordonnances, tantôt par des lois, six dissolutions, dix élections totales et partielles, des catastrophes ou des remaniements ministériels en constituent la suite. Tel en est le bilan, incontestablement incomparable à celui de tout autre régime en France, pour quinze ans de vie parlementaire.

Jamais la France ne connut de pareilles agitations. Et cela se produisit sous un régime censitaire porté au dernier degré de restriction.

Le régime parlementaire monarchique et surcensitaire eut donc

pour résultat en France, quant à la vie de la Chambre représentative, de la maintenir dans un état d'agitation extraordinaire.

La *Chambre des pairs* ne pouvait pas connaître les mêmes vicissitudes, elle eut pourtant une vie relativement troublée. Il ne pouvait être question de réformes quant à son mode de formation, le Gouvernement nommant ses membres ne devait pas souhaiter mieux. Il ne pouvait être question de la dissoudre, ses membres étant nommés ou à titre héréditaire, ou à vie. Elle ignorait naturellement les crises électorales, épreuves normales des Chambres représentatives. Mais c'est la possibilité pour le Roi de modifier ses orientations politiques par des nominations de pairs en fournées qui devait être une cause de troubles pour elle.

Louis XVIII et Charles X n'hésitèrent pas, on l'a vu, à se servir de ce moyen pour s'assurer de sa docilité. Le 24 juillet 1815 elle eut à subir l'élimination de vingt-neuf pairs, qui fut suivie d'une promotion le 27 août. C'était la suite des Cent-jours, il fallait réadapter la Chambre au régime nouveau. Les grosses fournées par la suite eurent lieu le 15 janvier 1818, de 69 pairs institués et de 29 pairs nouveaux nommés ; le 9 mars 1819, de 59 pairs, puis le 10 juillet, de 10 ; le 24 mai 1824, de 28 pairs et le 12 juillet de 10 ; le 5 janvier 1827, de 79 pairs et enfin le 3 mars 1830, d'une nouvelle fournée encore. La Chambre des pairs, qui, avec ses membres nommés à vie ou à titre héréditaire paraissait devoir être le corps politique stable par exemple, l'organe de la continuité, n'échappa donc pas aux contre-coups des agitations politiques.

Ce ne fut pas sans protestations que ces fournées se produisirent. M. Barthélemy en a relevé de significatives. Clausel de Coussergues proposant la mise en accusation de Decazes ne manqua pas de lui reprocher la promotion de cinquante-neuf pairs à laquelle il avait procédé. « Une Chambre de pairs dont on pourrait rompre à chaque instant la majorité serait une dérision », disait-il. Chateaubriand, comme il le rapporte dans ses *Mémoires d'outre-tombe*, fit entendre le même blâme. « La Chambre des pairs jouissait de la faveur publique pour sa résistance aux lois oppressives ; mais elle ne savait pas se défendre elle-même. Elle se laissait gorger de fournées, contre lesquelles je fus presque seul à réclamer. Je lui prédis que ces nominations vicieraient son principe et lui feraient perdre à la longue toute force dans l'opinion. »

Guizot condamnait cette pratique. Et Ferrand se fait l'écho de beaucoup d'autres protestations. « En 1819, écrit-il, Decazes avait

beau dire que sa nouvelle création était un moyen légal consacré par la Charte, on lui avait répondu que, par la manière dont il l'employait, c'était un moyen révolutionnaire. » Mais le procédé était trop commode pour que, sans tenir compte des protestations, le Gouvernement ne s'en servît pas. Les pairs n'échappèrent donc pas aux vicissitudes, au manque de stabilité et de sécurité qui caractérisèrent la vie des Assemblées de la Restauration.

Les partis politiques et leur rôle dans la vie parlementaire. — Le parlementarisme par la collaboration et le contrôle des deux pouvoirs l'un vis-à-vis de l'autre, fait de tout, succès des projets législatifs, maintien d'un Ministère au pouvoir, une affaire de majorité. Tout dépend de la majorité existant dans les Chambres. Mais à son tour la constitution d'une majorité dépend de la constitution des partis, de ces groupements qui se forment entre citoyens ou entre représentants d'après des affinités d'intérêts, d'idées, de passions ; intérêts, idées, passions étant ce qui remue les hommes, les pousse à agir et pour agir à se grouper.

Pour comprendre le jeu d'un régime parlementaire comme celui de la Restauration, il faut donc connaître quel était alors l'état des partis.

On a vu que trois grandes orientations politiques existaient alors avec les ultras, les modérés et les libéraux, et que ce qu'il y avait alors de grave c'était que le régime se trouvait en question avec chacune d'elles. Mais ce n'est là qu'une vue rapide, qu'il faut compléter en y regardant de plus près.

Et tout d'abord, s'il y a trois grandes tendances, il y a plus de trois partis. On peut en gros encore distinguer dans les Chambres successives de la Restauration : une extrême droite ou monarchiste pure dont les partisans sont catégoriquement orientés vers l'ancien régime qu'ils rêvent de restaurer, ils exècrent la Charte, au passage de Louis XVIII ce sont eux qui crient « Vive le Roi, quand même ! » ; — puis il y a une droite moins réactionnaire, mais très monarchiste, très hostile à tout ce qui rappelle la Révolution, irrécconciliable avec la gauche, qui ne se prête à aucun rapprochement ; — puis il y a un centre-droit encore très dynastique, mais qui blâme la réaction des purs et l'intransigeance de la droite, qui est pour le maintien de la société telle qu'elle est, et qui se prêterait à des ententes avec les modérés des libéraux ; — ceux-ci forment le centre gauche très attaché aux conquêtes de la Révolution, aux libertés publiques, aux droits de la Nation, qui accepte la Monar-

chie, mais n'ont pas foi dans les Bourbons et prône un changement de dynastie. — Enfin il y a la gauche qui se détache de la Monarchie pour conserver la Révolution dont elle suit les idées et proclame les bienfaits. — Si on ajoute à cela que les souvenirs des régimes antérieurs, par les regrets ou les haines qu'ils ont laissés derrière eux divisent encore les esprits, on se rend compte que les partis étaient nombreux et souvent très séparés les uns des autres. Louis XVIII qui avait en Angleterre observé le jeu de deux seuls grands partis prêts à prendre alternativement le pouvoir et à soutenir le Gouvernement, déplorait cet état de choses.

Les partis se signalaient par leur nombre, mais aussi par le manque de docilité de leurs membres. Pasquier l'a fortement relevé. « Il faut reconnaître une malheureuse disposition du caractère français, qui s'oppose, je le crains, à l'établissement du Gouvernement constitutionnel chez nous, je veux parler de la presque impossibilité de discipliner une opinion, un parti. Chacun se croit appelé à régenter même les chefs qu'il a choisis. Il suffit que quelques projets de lois ne soient pas rédigés d'une façon absolument conforme à la vue de certains députés pour qu'ils se jettent aussitôt dans une opposition ardente et rendent par leur exemple la majorité un instant douteuse ¹. »

Un des traits de ces partis, conséquence du précédent d'ailleurs, était qu'on n'y reconnaissait pas de chefs. C'est Villèle à son tour qui le note et s'en plaint. « Il n'y a que notre Chambre des députés, écrit-il, qui voie juste et qui veuille marcher droit, mais comment faire donner une direction au Gouvernement par une Assemblée de quatre cents personnes, qui ne connaissent, même parmi elles, aucuns chefs autour desquels ils se rallient et qui votent à tout hasard et suivant les petites manières de voir individuelles de chaque membre ². »

Il en résulte que les dirigeants de la politique, les Ministres, ne sont pas des chefs de parti. Ni Talleyrand, ni de Richelieu, ni Dessoles, ni Decazes, ni de Martignac, ni de Polignac n'étaient des chefs de partis, n'ont été portés au pouvoir par un parti. Seul Villèle a dû le pouvoir à ce qu'il s'était signalé dans son parti par son activité et son intelligence. Or ce fait, que les Premiers Ministres n'ont pas derrière eux un parti, est important, ils ne peuvent compter en effet sur

¹ PASQUIER, *Mémoires*, t. II, p. 304.

² VILLÈLE, *Mémoires*, t. I, p. 363

des troupes qui aient l'habitude de les suivre, sur lesquelles ils puissent s'appuyer. Combien leur autorité en souffrira !

Enfin ces partis sont sans organisation, ou n'ont qu'un semblant d'organisation qui consiste en des rencontres plus ou moins suivies, plus ou moins éphémères de leurs membres. Ce fut l'extrême droite, semble-t-il, qui inaugura chez M. de Puyvert d'abord, chez M. Piet ensuite, des réunions de salon dans lesquelles leurs membres échangeaient leurs vues, étudiaient la conduite à tenir. Et c'était aux yeux de certains un attentat contre la liberté, contre les prérogatives de la Chambre.

Les doctrinaires eurent un lieu de réunion d'abord rue Saint-Honoré, puis se rencontrèrent chez l'un d'eux. Les libéraux se réunirent rue Grange-Batelière.

Mais quelle distance n'y avait-il pas entre cet état anarchique, embryonnaire des partis en France et celui des deux seuls partis anglais, avec leur organisation fixe, leur programme défini, leur leader, leur caisse, leur discipline, blocs solides sur lesquels des Gouvernements pouvaient s'édifier.

En définitive la vie des Assemblées sous la seconde Restauration fut une pauvre vie, livrée à d'incessantes vicissitudes, à la multiplicité, à l'indiscipline des partis, qui s'agitaient dans leur sein. Pour présider à l'expérience du parlementarisme elles se trouvaient dans des conditions déplorables, qui ne furent pas étrangères certes à son avortement.

III

RAPPORTS DES POUVOIRS PUBLICS ENTRE EUX : COLLABORATION ET CONTRÔLE

La caractéristique du parlementarisme se trouve dans les rapports de collaboration et de contrôle que les pouvoirs politiques ont entre eux, par là il s'oppose aux régimes de séparation entre les pouvoirs ou de concentration du pouvoir dans un organe de l'Etat.

Pour étudier la reprise de l'expérience parlementaire sous la Restauration il faut donc voir comment le Gouvernement et les Chambres comprirent alors cette collaboration et ce contrôle.

La collaboration, c'est dans le travail législatif qu'elle se réalise de façon formelle par les droits d'initiative, de délibération et de

vote et aussi de sanction et de promulgation. La Charte donnait à ce sujet des indications précises et la première Restauration sur ce point avait établi des pratiques qui se perpétuèrent, aussi on peut ne plus y revenir. La collaboration dans le Gouvernement c'est par les droits des Chambres vis-à-vis des Ministres que celles-ci l'exercent et on la verra se manifester dans la pratique de ces droits. C'est donc surtout au contrôle des deux pouvoirs l'un sur l'autre qu'il faut s'attacher.

Il est réciproque. Sans doute c'est la responsabilité des Ministres devant le Parlement, qui, donnant aux Chambres une sorte de pouvoir souverain vis-à-vis de l'exécutif, paraît être l'institution fondamentale du parlementarisme, il n'en est pas moins vrai que le Gouvernement en tout régime parlementaire et selon la Charte tout d'abord possède vis-à-vis des Chambres des droits très forts, s'il sait et peut s'en servir. Quel usage les Gouvernements de la Restauration en firent-ils ?

L'action du Gouvernement sur les Chambres. — Le Roi sous la Charte de 1814 disposait avant tout vis-à-vis des Chambres du droit de nommer les membres de l'une d'elles et, pouvant en nommer à tout moment de nouveaux et sans limitation de nombre, il pouvait la composer à son gré, et y assurer à son Gouvernement la majorité.

On a vu que Louis XVIII et Charles X se servirent largement de cette prérogative. Pour caractériser sa portée politique on relèvera que la fameuse fournée des 59 pairs, nommés sous le Ministère Decazes en 1819, eut lieu après le rejet par la Chambre des pairs du projet de réforme électorale présenté par le Roi et que la fournée encore plus sensationnelle de 79 pairs en 1827 sous le Ministère de Villèle eut lieu quand celui-ci, ébranlé, cherchait par ce moyen et par la dissolution de la Chambre des députés à donner à son Gouvernement des assises solides.

Cette prérogative était donc considérable. Elle atteignait en une manière la Chambre des députés elle-même, car, la loi étant l'œuvre des deux Chambres, en disposant de celle des pairs le Roi pouvait tenir en échec celle des députés, dont les projets désapprouvés par le Roi devaient échouer devant une Assemblée qui en majorité était à son service.

Le Roi naturellement n'avait pas vis-à-vis de la Chambre des représentants un pouvoir analogue, il n'en nommait pas les membres. Mais il n'était pas sans action sur leur élection par les collèges

électoraux. Les listes électorales établies par les préfets n'étaient pas dressées, on l'a vu, avec de grandes garanties de loyauté, et sous la protection de recours suffisants. La nomination des présidents des collèges par le Gouvernement ou ses agents lui donnait encore un moyen d'influence considérable. La candidature, la pression officielles étaient de pratique normale. Mais ce sont là moyens extra-légaux dont il est difficile d'apprécier l'influence.

Il est au contraire une règle constitutionnelle dont l'usage a été très considérable et qui a fourni au Gouvernement un moyen d'action très fort vis-à-vis de la Chambre des députés, c'est celle qui permit l'exercice simultané du mandat législatif et des fonctions publiques. Les fonctionnaires publics, à l'exception des préfets et généraux dans leurs circonscriptions après la loi du 5 février 1817, étaient éligibles et les députés pouvaient être nommés fonctionnaires ou le rester au cours de leur mandat. Il n'y a pas à insister pour comprendre quelle atteinte était ainsi portée à la liberté soit du corps électoral, soit de l'Assemblée représentative. Ce qu'il faut relever, c'est le nombre extrêmement considérable de fonctionnaires qui furent députés sous la Restauration. La Chambre, en 1828, comptait 130 fonctionnaires rétribués et à côté d'eux siégeaient des fonctionnaires, comme les maires, non rétribués, mais nommés par le Gouvernement et très dépendants vis-à-vis de lui. D'après une estimation du duc de Broglie, produite à l'appui d'une proposition de réforme, de 1814 à 1828 il serait passé 1.200 fonctionnaires de l'Etat dans les diverses Chambres successivement élues.

L'abus était si flagrant qu'il fut constamment dénoncé. Il y eut d'incessantes propositions de réforme. La loi du 5 février 1817 est la seule, bien limitée d'ailleurs, qui aboutit. La dernière fut présentée en 1828, le 11 mars par le député de Conny, adoptée à la Chambre des députés le 23 avril, elle fut repoussée par les pairs après trois jours de débats, le 29 mai. Il y avait là pour le Roi une prérogative trop précieuse pour qu'il y renonçât.

Des Chambres de la Restauration, l'une et l'autre ne furent donc pas des Assemblées indépendantes et les crises qui signalèrent leur vie et la vie politique du régime n'en sont que plus extraordinaires.

Tout au contraire, le Gouvernement de la Restauration pendant longtemps négligea et jamais n'utilisa à fond le moyen d'action le plus normal et le plus fort que la Charte dans son article 54 lui avait

formellement reconnu, le droit pour les Ministres de participer aux séances et aux débats des Chambres, alors que l'action personnelle, la seule présence, les interventions des Ministres sont d'un si grand effet sur les Chambres.

Au début surtout de la seconde Restauration la présence des Ministres dans les Chambres demeure exceptionnelle, la solennité de leur arrivée le souligne, et les comptes rendus marquent leur habituelle abstention. Même quand le sort du Ministère de Richelieu est en question, au moment où se discute l'adresse de 1821, il n'est pas là et c'est de Serre qui prend la parole, le 12 décembre.

C'est de Villèle qui a découvert, peut-on dire, l'influence que les Ministres pouvaient exercer par leur présence et leurs discours dans les Chambres, et de Martignac comme lui s'y rendit plus que leurs devanciers. Mais de Polignac reprit l'ancienne attitude de l'abstention habituelle. Et sur ce point, pourtant très important, s'affirme à nouveau la marche tâtonnante du parlementarisme. L'action des Ministres dans les Chambres, d'usage normal, incessant, quotidien en Angleterre, et qui devait chez nous le devenir un jour, ne fut alors ni bien comprise, ni régulièrement employée.

Le Roi ne pouvait pas naturellement exercer la même action de présence sur les Chambres. Il ne pouvait y prendre séance régulièrement comme ses Ministres. Il n'était pourtant pas sans contact avec elles, car à l'ouverture de leurs sessions il y avait une séance royale, dans laquelle, réunies, elles entendaient de lui un discours.

Il ne fut jamais dérogé à cet usage sous la Restauration. Le discours royal, œuvre du Gouvernement et du Roi, fut même souvent, on l'a vu également, l'occasion pour Louis XVIII et Charles X d'exprimer leurs idées personnelles. L'importance de ces manifestations n'est pas douteuse. On en a la preuve dans les adresses que l'une et l'autre Chambre rédigeaient en réponse, on verra dans quelles conditions, réponses qui étaient portées au Souverain et lui fournissaient une nouvelle occasion de formuler son sentiment. La Restauration avait emprunté à l'Angleterre cette « pièce », si l'on peut dire, du parlementarisme. Sous Louis-Philippe son rôle dans le jeu du parlementarisme grandit encore. L'effacement de nos chefs d'Etat l'a fait disparaître de nos usages parlementaires.

Le Gouvernement régulateur de la vie parlementaire. — Les sessions. — Le Gouvernement n'agit pas seulement sur la composition et le travail des Assemblées, il est le régulateur de leur activité.

Elles ne siègent que quand il veut et qu'autant qu'il veut. Il les convoque à la date qui lui plaît pour l'ouverture de leurs sessions, qui doit seulement être annuelle, art. 50 ; il fixe de même la date de leur clôture, donc leur durée; il peut entre temps les proroger, c'est-à-dire arrêter temporairement leurs séances ; il peut enfin dissoudre la Chambre des députés en convoquant dans les trois mois une Chambre nouvelle.

Ces prérogatives mettent les Chambres sous la tutelle du Gouvernement. Quel usage la Restauration en fit-elle ? Un usage très catégorique, elles ne restèrent pas alors lettres mortes, comme elles le sont aujourd'hui.

Il n'hésita pas à fixer à sa guise la date d'ouverture des sessions et celle de leur clôture et à les réduire quelquefois à un temps minime.

Malgré son aridité le tableau des sessions de la Restauration avec leurs dates, paraît nécessaire à présenter. La session dite de 1817 va du 4 novembre 1816 au 26 mars 1817, — celle de 1818 du 5 novembre au 16 mars 1818 ; — celle de 1820 du 29 novembre 1819 au 22 juillet 1820 ; — celle de 1821 du 19 décembre 1820 au 31 juillet 1821 ; — celle de 1822 du 5 novembre 1821 au 1^{er} mai 1822 ; — celle de 1822 du 4 juin au 17 août 1822 ; — celle de 1823 du 28 janvier au 9 mai 1823 ; — celle de 1824 du 28 mai au 4 août 1824 ; — celle de 1825 du 22 décembre 1824 au 13 juillet 1825 avec prorogation du 21 mai au 7 juin ; — celle de 1826 du 31 janvier au 6 juillet 1826 ; — celle de 1827 du 12 décembre 1826 au 22 juin 1827 ; — celle de 1828 du 5 février au 18 août 1828 ; — celle de 1829 du 24 janvier au 21 juillet 1829 ; — celle enfin de 1830 s'ouvre le 2 mars, est prorogée le 19 mars pour jusqu'au 1^{er} septembre, après quoi la dissolution est prononcée et la Révolution met fin au régime.

Ce tableau est très instructif. Il montre avant tout l'irrégularité de la vie parlementaire et sa brièveté. Les sessions durent de deux mois treize jours à huit mois moins 7 jours. La date de leur ouverture oscille entre le 4 novembre et le 23 mars, celle de leur clôture entre le 26 mars et le 17 août. La vie du pouvoir législatif non seulement n'est pas permanente comme elle l'a été au temps de la Révolution, mais elle n'a pas la régularité, la précision qu'elle a prises depuis.

On remarquera également que cette brièveté et cette irrégularité sont devenues plus grandes quand au Gouvernement des modérés

a succédé le Gouvernement de la droite autoritaire et réactionnaire, et cela est d'ailleurs dans l'ordre naturel des choses.

Et l'on trouve ici une marque, entre tant d'autres, du caractère hésitant, incertain de la pratique parlementaire sous la Restauration.

Prorogations et dissolutions. — Louis XVIII et Charles X, l'un comme l'autre se servirent d'autre part des deux armes que la Charte avait mises entre leurs mains : la prorogation et la dissolution.

En quinze ans il y eut deux prorogations, en 1825 et 1830 et six dissolutions.

Il ne faudrait pourtant pas croire que le Gouvernement et le Roi aient considéré l'usage de ces moyens énergiques comme une prérogative dont ils pouvaient user à leur guise, sans hésitation, librement. Il n'est pas inutile de rappeler, d'après Duvergier de Hauranne, les tergiversations qui précédèrent la dissolution de la « Chambre introuvable » par l'ordonnance du 5 septembre 1816. Decazes, ministre de la Police suivait la correspondance de l'opposition ultra et y trouvait la preuve qu'elle était irréductible, que ses menées, son exaltation ne faisaient que grandir, qu'elle rendrait impossible le Gouvernement du pays. Il fut donc, avant de Richelieu et le Roi, partisan de la dissolution, mais il se heurtait à leurs sentiments qui étaient contraires. Il eut l'habileté, après avoir pourtant ouvert leurs yeux, de les laisser se convaincre par eux-mêmes. Peu à peu le Roi se lassa des difficultés que suscitaient sans cesse les ultras et laissa entendre qu'il pourrait briser cette majorité récalcitrante. Les alliés intervinrent d'ailleurs pour la dénoncer comme susceptible de provoquer une nouvelle catastrophe pour la Monarchie, ce qui les inquiétait tout particulièrement. Leurs ambassadeurs conseillèrent la dissolution et le Roi, habitué à l'intrusion des puissances étrangères dans nos affaires intérieures, ne protesta pas. Au commencement de juin 1816 il reçut de la Russie un mémoire intitulé : *Rapprochement entre les vues des Alliés à l'égard de la Restauration française et la marche du Gouvernement* qui rappelle leurs conseils et exprime le regret de ne pas les voir suivis. L'Angleterre appuie cette note. Wellington et de Goltz insistent. Richelieu voit dans l'attitude de l'Assemblée un obstacle qui retarde la libération du territoire et incline vers la dissolution. Corvetto le suit. Mais Dubouchage, Dambray, de Feltre demeurent hostiles, le Ministère est partagé. De Feltre, nommé maréchal et comblé d'honneurs, est gagné à la cause de la dissolution, que soutient alors la majorité des

Ministres. Reste le Roi. Decazes lui remet une note personnelle et des notes de Guizot et de Pasquier en sa faveur. A la fin d'août, de Richelieu fait savoir à Decazes que le Roi est décidé, mais qu'il ne signe pas encore l'ordonnance de dissolution. Decazes lui adresse un nouveau mémoire ; le Roi hésite encore. Le 5 septembre il signe pourtant l'ordonnance. Couché à 11 heures, il fait de suite prévenir son frère par de Richelieu. La stupeur des ultras, non prévenus, est profonde. Le comte d'Artois cherche à voir son frère, il n'est pas reçu et la mesure est définitive ¹. Ces faits prouvent que si les Souverains se servirent de leurs armes, de la dissolution vis-à-vis de la Chambre des députés en particulier, ce ne fut pas à la légère, sans voir la gravité de leurs actes.

Ils s'en servirent pourtant et le parallèle s'impose entre leur attitude et celle des présidents de la République depuis 1875 qui n'ont qu'une fois, en 1877, avec l'insuccès que l'on sait, usé de l'ajournement et de la dissolution. Que si d'aucuns regrettaient que les précédents de la Restauration ne soient plus suivis et que le chef de l'Etat ait en quelque sorte capitulé devant la Chambre des députés, il serait utile qu'ils comparent l'agitation constante de la vie politique d'alors et la régularité, la paix de la vie parlementaire de nos jours, les quinze ans de vie de la Restauration et sa ruine et les cinquante-cinq ans d'existence de notre régime actuel. Pour se servir de prérogatives aussi fortes il aurait fallu que la Monarchie le fût au même degré. Il en était autrement et c'est la dissolution de 1830 qui a déclanché la Révolution.

Action des Chambres sur le Gouvernement. Les adresses.

— Par réciprocité les Chambres possédaient de sérieux moyens d'action sur le Gouvernement. Aux discours du trône répondaient les adresses que chacune des Chambres pouvait présenter au Roi, contenant approbations, critiques, conseils.

Elles furent en usage dès le début de la Restauration. Elles suivaient en principe le discours du trône, une commission en préparait le texte, il donnait lieu à un débat dans l'Assemblée auquel les Ministres pouvaient participer défendant leur politique; fournissant des explications, produisant des documents, des amendements au projet de la commission pouvaient être présentés, et un vote final consacrait le sentiment de la Chambre. Le protocole de la remise de l'adresse au Roi était arrêté et il était variable. Il était nommé une

¹ DUVERGIER DE HAURANNE, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, t. II, pp. 472 à 491.

députation grande ou simple, que le Roi recevait dans son cabinet ou dans la salle du trône, elle était lue ou simplement remise par écrit et l'emploi de ces diverses formes, selon la subtilité protocolaire, servait à nuancer l'accueil que le Roi réservait à l'adresse. Ce fut pourtant avec la plus grande pompe que Charles X reçut l'adresse des 221, mais c'était pour manifester de vive voix avec éclat sa réprobation et sa volonté de résister à la sommation qui lui était faite.

La portée des adresses successives varia d'ailleurs. Elle s'accroît à partir de celle de 1820, alors seulement de véritables débats eurent lieu. En 1821 elle contenait un blâme formel pour la politique étrangère du Gouvernement. Elle exprimait l'espoir que l'honneur de la France ne serait pas sacrifié. L'extrême droite et la gauche la soutenaient. Pasquier demanda la suppression de ce passage, de Serre contesta le droit de la Chambre à formuler ce vœu, le Roi ayant seul celui de déclarer la guerre. Il n'en fut pas moins voté par 174 voix contre 98. Le Roi en fut très blessé et manifesta le désir que l'adresse, qui était une manifestation contre la politique du Gouvernement, fût portée à ses Ministres, ceux-ci en étant les directeurs responsables. Mais on faisait encore très mal la différence entre l'action du Roi et celle de ses collaborateurs.

En 1824 le vote de l'adresse se fit paragraphe par paragraphe, ce qui accentuait encore sa portée, des majorités diverses s'établissent sur les divers points qu'elle comportait. En 1826 les débats occupent deux séances. En 1827, Casimir Périer, avant qu'ils ne s'engagent, demande des communications de pièces et ils se prolongent trois jours. L'adresse de 1828 soulève de graves difficultés. Elle contient cette phrase : « Les plaintes de la France ont repoussé le système déplorable qui avait rendu illusoires les promesses de votre Majesté. » Les Ministres l'avaient laissé passer pour éviter une mise en accusation de de Villèle. Charles X, dont on blâme la politique s'emporte et annonce la dissolution. De Martignac répond en proposant sa démission. Charles X s'incline, mais veut manifester vertement son irritation. De Martignac l'y fait renoncer. Et voilà comment l'adresse déchaîne toute une crise politique.

Les débats auxquels les adresses donnent lieu deviennent de plus en plus importants. En 1829, vingt orateurs y participent, et les Ministres y prennent de plus en plus part.

Les adresses auraient pu devenir d'ailleurs de véritables interpellations. Il en fut présenté en effet au cours des sessions. Par exemple, le 1^{er} mars 1820, Manuel déposa un projet d'adresse visant

la politique religieuse. Son succès fut médiocre. Le ministre de l'Intérieur, Siméon, réclama le passage à l'ordre du jour, de La Bourdonnaye y demanda une enquête sur les menées des partisans de Manuel ; de Casteljacob contesta la légalité de cette demande, la Charte ne donnant pas, disait-il, le droit aux députés de formuler contre les Ministres des blâmes généraux.

L'année suivante la tentative fut renouvelée par le général Sebastiani, au sujet des Congrès de Troppau et de Laybach. La demande d'adresse ne fut pas acceptée. De même échoua une autre demande semblable du général Donnadieu du 28 mars 1821, exprimant le vœu que le Roi changeât ses Ministres.

Le parlementarisme cherchait sa voie. La responsabilité des Ministres appelait des moyens pratiques pour s'exercer. L'adresse était l'interpellation en puissance, mais son évolution ne sut pas se poursuivre.

Les pétitions. — Comme les adresses sont des succédanés en quelque sorte des « interpellations » d'aujourd'hui, les pétitions ont joué quelque peu le rôle de nos actuelles « questions ».

La Charte ne leur était pas favorable, son article 53 ne les visait que pour en prévenir les abus, ne les admettant que par écrit, sans que l'on pût les déposer en personne dans les Assemblées. Le règlement de la Chambre des députés s'occupait d'assurer leur authenticité, exigeant l'indication du domicile de leurs auteurs. Mais il instituait une commission, élue mensuellement, pour les examiner et en faire rapport à l'Assemblée, qui leur consacrait une séance au moins par semaine, art. 64 à 67.

La vie politique, comme le montre fort bien M. Barthélemy, se chargea d'en tirer des suites inattendues ¹.

Des pétitions en faveur de réformes législatives il n'y a pas lieu de parler, puisqu'il s'agit seulement de préciser les moyens de contrôle que les corps politiques possédaient l'un vis-à-vis de l'autre.

C'étaient les pétitions visant des actes de l'administration, ou le fonctionnement des services publics qui devaient amener les Assemblées à agir sur le Gouvernement. Mais rien ne précisait les suites que ces pétitions pouvaient recevoir, et bien des questions dès lors se posaient.

Ces pétitions étaient-elles recevables ? — Des écrivains politiques, des membres des Chambres le soutenaient. Dans son *Essai*

¹ BARTHELEMY, *Introduction du régime parlementaire en France*, pp. 234-245.

historique et politique sur la Charte, ch. II, Lanjuinais disait : « Les Chambres surveillent le pouvoir exécutif en instruisant et prononçant sur les pétitions de leur compétence, en poursuivant et en jugeant les Ministres prévenus de concussion et de trahison. » Et il disait encore : « La Charte proclame la surveillance des Chambres en établissant le droit de pétition devant elles. » De même de La Bourdonnaye (discours du 28 novembre 1816), disait : « S'il existe dans la Charte une barrière constitutionnelle contre l'ambition et le despotisme, c'est dans le droit de pétition qu'on la trouvera, parce que c'est là que l'intérêt personnel placé en sentinelle vigilante s'empresse de signaler aux deux Chambres tout acte arbitraire, toute mesure injuste et leur offre à chaque instant l'occasion d'exercer cette surveillance légale que la Charte leur a conférée comme la plus noble, la plus sacrée, la plus paternelle de leurs attributions. » Les ultras en majorité à la Chambre des députés en face d'un Gouvernement modéré étaient à ce moment les champions des prérogatives parlementaires.

Les modérés et les doctrinaires soutenaient au contraire que les Chambres ne devaient recevoir que des pétitions se rapportant à leurs attributions propres, d'ordre législatif. Royer-Collard, placé à la tête de l'Instruction publique, le 15 février 1819 protestait parce que la Chambre des députés accueillait la pétition de parents protestants, se plaignant de ce que les établissements d'instruction ne respectaient pas la liberté de conscience de leurs enfants, au lieu de leur dire de s'adresser au Ministre ¹.

Mais le courant parlementaire emporta ces résistances et les pétitions de cet ordre se multiplièrent et furent admises.

Le Ministre visé par une pétition était-il tenu de fournir à la Chambre des explications ? — Les ultras n'hésitèrent pas à souder en quelque sorte l'article 13, qui établissait la responsabilité des Ministres, à l'article 53, visant les pétitions pour conclure que les Ministres avaient à répondre aux questions que soulevaient les pétitions. Ils le soutinrent à l'occasion d'une pétition d'une demoiselle Robert, dénonçant l'arrestation arbitraire de son frère et la suppression de son journal, le *Drapeau blanc*. Le Ministre visé était Decazes. Il niait avoir des explications à fournir, et offrait seulement la communication de quelques pièces accompagnée d'une conversation bienveillante avec la commission. De La Bourdonnaye, le 28 novembre

¹ *Arch. parl.*, t. 23, p. 11

1817, s'élevait contre cette attitude ¹. En fait les Ministres se prêtèrent à ces demandes d'explication et M. Barthélemy a relevé treize débats qui eurent lieu dans de semblables circonstances.

Puis se présentait la question la plus grave : Ces débats comportaient-ils une suite ? Les libéraux commencèrent par nier qu'ils dussent en entraîner. Courvoisier s'opposa, par exemple, au nom d'une commission qui avait rapporté une pétition, à ce qu'elle fût, après débat, renvoyée au Ministre ; ce serait « prendre une sorte d'initiative illégale et contraire à l'organisation des pouvoirs » ². Ici encore la logique l'emporta, les débats se clôturèrent ou par le passage pur et simple à l'ordre du jour, ou par le simple renvoi au Ministre, ou par le renvoi avec recommandation, ou par l'impression du rapport, solutions diverses où perçaient les sentiments de l'Assemblée.

Mais encore ! de ces votes quel était le résultat ? Le Ministre, après avoir reçu la pétition et l'indication du vote émis, devait-il faire connaître les suites qu'il y donnait ? On proposa d'introduire dans le règlement de la Chambre des députés une disposition pour l'y contraindre. Mais le règlement d'une Assemblée ne s'impose qu'à elle. En fait, souvent les Ministres avisaient les Chambres de leurs décisions.

Les pétitions fournirent donc souvent aux Chambres l'occasion d'exercer un contrôle comme indirect sur les actes du Gouvernement. Elles ne prenaient pas l'initiative de solliciter des explications. Les intérêts lésés, en lui apportant leurs plaintes, en provoquaient devant elles de la part des Ministres ainsi dénoncés.

Elles n'ignoraient pas la pratique anglaise beaucoup plus efficace des questions. Chateaubriand, dans sa *Monarchie selon la Charte*, avait écrit : « Non seulement les Ministres sont interrogés sur les bills, mais encore sur des actes administratifs... Les Chambres ont le droit de demander tout ce qu'elles veulent aux Ministres. Les Ministres doivent toujours répondre. »

Il y eut aux premiers mois de la Restauration une tentative de question vis-à-vis des Ministres, ne se rapportant à aucune pétition présentée. Ce fut au sujet de l'évasion de Lavalette. On proposa à la Chambre la résolution suivante : « La Chambre demande au Garde des Sceaux, chargé du portefeuille de la Justice et au Ministre de la Police générale les éclaircissements qui lui sont nécessaires sur

¹ Arch. parl., t. 17, p. 569.

² Arch. parl., 25 février 1817, t. 19, p. 147.

l'évasion du condamné Lavalette. » Ce n'était pas la question d'aujourd'hui, posée directement par un député ou un sénateur. On sollicitait la Chambre de poser la question, elle-même. Le Ministre et ses partisans dénièrent même à celle-ci le droit de les forcer à s'expliquer et à renseigner l'Assemblée. Ils invoquaient l'absence de toute disposition constitutionnelle le leur imposant et le principe de l'indépendance respective des pouvoirs.

Il est vrai que les libéraux et les modérés, passés dans l'opposition à l'avènement des Ministères de droite, prônèrent l'adoption de questions véritables comportant l'obligation de répondre pour les Ministres. Ce fut la thèse soutenue, par exemple, par Duvergier de Hauranne en 1826 dans son ouvrage : *De l'ordre légal en France et des abus d'autorité*.

Les enquêtes. — Le moyen de contrôle au premier abord d'apparence le plus énergique que possèdent nos Chambres vis-à-vis du Gouvernement paraît être le droit d'enquête. Que des abus graves et répétés se produisent dans nos services publics, que les Ministres ne fournissent pas d'explications qui fassent le jour à leur sujet, que députés ou sénateurs éprouvent le besoin de faire la lumière, ils nomment une commission d'enquête, qui fait comparaître et interroge quiconque peut l'éclairer, puis elle soumet à la Chambre, qui l'a nommée, renseignements et conclusions et la Chambre statue. Sans doute le résultat est souvent disproportionné par rapport à l'effort fait, au travail auquel on s'est livré, la commission n'a pas en principe les pouvoirs d'un juge d'instruction, ses membres se lassent, l'opinion publique, l'intérêt de l'Assemblée se détournent vers d'autres préoccupations. Il n'en est pas moins vrai que l'enquête est une arme sérieuse et que la seule existence du droit d'enquête exerce sur le Gouvernement et ses agents une contrainte morale considérable.

Les Chambres de la Restauration usèrent de l'enquête, sous une forme plus primitive que celle qu'elle a revêtue de nos jours.

M. Barthéremy en a cité quatre applications, dont l'une il est vrai se rapporte à la première Restauration, elle portait sur un marché de fourniture de pain au ministère de la Guerre. Elle avait été provoquée par des pétitions et fut poursuivie par la commission des pétitions elle-même. Elle se prolongea longtemps ; il n'y eut pas de débat sur le rapport présenté. La Chambre ne vota à son sujet aucune résolution.

La seconde enquête rapportée fut proposée par Voyer d'Argen-

son au sujet des enfants protestants dont il a été parlé ; elle n'eut pas de suite, son auteur la retirant lui-même.

La troisième se poursuit au sujet de l'évasion de Lavalette. La commission la mena à bonne fin et proposa à la Chambre de déclarer que les Ministres de la Justice et de la Police ne possédaient plus sa confiance. La Chambre n'osa pas la suivre sur ce terrain.

Enfin à la chute de Villèle, Labbey de Pompières ayant proposé sa mise en accusation, la commission, sorte de commission d'enquête, proposa de déclarer qu'il y avait lieu à instruction, mais la Chambre ne la suivit pas.

Cette institution, elle aussi, existait à l'état embryonnaire.

La responsabilité parlementaire des Ministres. — Toutes ces institutions sont donc encore dans le nuage, le parlementarisme ne se dégage pas des incertitudes qui l'enveloppent. Il en est de même de la responsabilité politique des Ministres qui est son couronnement. Les textes laissaient planer le doute à son sujet. Les faits sont-ils plus nets ?

Sans doute les Ministres étaient à la merci des Chambres ; en refusant leurs projets de loi, leurs demandes de crédits, leurs projets de budget, en leur manifestant leur hostilité, leur suspicion, elles pouvaient les tuer. S'ils résistent, « le Ministère reste, mais le Gouvernement s'en va », selon le mot de Chateaubriand. Et pourtant, en examinant comment se retirèrent les huit ministères de la Restauration, on voit qu'aucun n'a quitté le pouvoir sur un vote de défiance, ou même sur vote quelconque.

Les départs de Talleyrand et de Fouché ont lieu après l'élection de la Chambre introuvable. Talleyrand sollicite contre elle l'appui du Roi, qui ne la lui accorde pas, sans attendre la réunion de la Chambre il se retire. Sans doute c'est devant la Chambre, devant une majorité hostile qu'il abandonne le pouvoir. Ce n'est pourtant pas un vote contraire, qui, en vertu de la responsabilité ministérielle, a provoqué sa chute.

Les élections de 1817 marquent un progrès des indépendants, elles provoquent une scission dans la majorité, même dans le Gouvernement, ses projets échouent ou déclenchent des luttes violentes, les élections de 1818 aboutissent à un plus grand succès des indépendants, les divisions s'accroissent, de Richelieu se retire. Sans doute encore s'est à raison de la situation parlementaire, mais non à la suite d'une bataille et d'un vote parlementaires.

La retraite de Dessoles se produit dans des conditions analo-

gues, après de nouveaux progrès des libéraux qui accroissent la réaction de droite, discréditent et divisent les modérés. En fait, c'est le dissentiment survenu entre Decazes et Dessoles qui provoque la démission du Ministère, et non une intervention déterminée de la Chambre.

La mort du duc de Berry entraîne celle du Ministère Decazes sans qu'une manifestation de la part des députés ait montré leur hostilité et leur volonté de le voir quitter le pouvoir.

La retraite de Richelieu lors de son second Ministère ressemble à celle de Talleyrand. Modéré, il fait, emporté par le courant réactionnaire provoqué par l'assassinat du duc de Berry, une politique de réaction. Mais il lui est difficile de satisfaire les ultras, malgré les nominations de Villèle, de Corbière, de Lainé il demeure suspect. Arrivé au pouvoir avec l'appui du comte d'Artois, il le lui demande. C'est sur son refus qu'il démissionne, la Chambre n'a pas directement provoqué sa retraite.

Et de même encore de Villèle en 1827 se retire par suite de la situation parlementaire, non à la suite d'un vote des Chambres. Sa situation est devenue difficile, il vit de procédés, il recourt à la plus forte fournée de pairs, il dissout la Chambre et subit une catastrophe électorale, il se retire sans attendre une manifestation d'hostilité de la nouvelle Assemblée.

La fin du Ministère de Martignac se rapproche davantage d'une de nos crises ministérielles. C'est l'échec de deux projets du Gouvernement devant la Chambre qui ébranle la situation du Ministre. Mais le Roi ne lui donne des successeurs qu'après le vote du budget et la clôture de la session. Les morts de nos Ministres se produisent aujourd'hui sur le champ de bataille lui-même, elles sont plus violentes.

Quant au Ministère de Polignac, l'adresse des 221 réclamant sa retraite, était une mise en minorité catégorique. Soutenu par le Roi il n'abandonne pas son poste. Répudiant délibérément les principes parlementaires, il soutient la lutte contre l'opposition et l'opinion publique. Il faut la Révolution pour l'abattre, ceci n'a rien à voir avec le vrai parlementarisme.

De ce court résumé deux faits concernant la vie et la mort des Ministres se dégagent : Ils ont sans cesse vécu sous l'influence des élections et de la composition des diverses Chambres, ils ont été les reflets des situations parlementaires et par là on peut dire que le principe parlementaire, que la responsabilité parlementaire des

Ministres étaient satisfaits. Mais d'autre part, ce ne fut jamais à la suite de votes, de mises en minorité, d'une interpellation, ou d'un débat législatif que les Ministres se retirèrent et ainsi l'on peut dire que la responsabilité parlementaire des Ministres ne fonctionna pas régulièrement.

Une fois de plus on se trouve en face d'une des institutions caractéristiques du parlementarisme n'existant qu'à l'état embryonnaire.

Rôle de la Chambre des pairs sous la seconde Restauration. — Pour étudier le jeu du parlementarisme sous la seconde Restauration on n'a mis en présence que le Gouvernement d'une part et les deux Chambres d'autre part, sans les distinguer l'une de l'autre. Elles sont pourtant et d'origine et de nature différentes et la pratique du parlementarisme est très influencée par l'importance de leurs rôles respectifs. La Chambre des députés est apparue jusqu'ici au premier plan et l'action de la Chambre des pairs a été peu signalée. C'est vers elle qu'il importe donc de se tourner pour tâcher de préciser quelles furent son autorité et son influence. Habitué que nous sommes à voir le Sénat passer au deuxième plan dans notre vie politique avec une initiative législative, une action financière, un contrôle sur le Gouvernement très atténués, nous sommes disposés à supposer qu'une Chambre des pairs d'origine royale devait être encore plus effacée et moins agissante. Qu'en était-il en réalité ?

M. Barthélemy rapporte quelques faits et des observations qu'il est intéressant de recueillir. De Montesquiou, en 1814, expliquant l'esprit de la Charte, signale « l'avantage de la Chambre des députés de tenir ses pouvoirs d'un mandat spécial du peuple », observation qui révèle la pensée chez son auteur de la suprématie que devait posséder et exercer cette Assemblée, hommage rendu au principe démocratique, puisqu'il est ainsi reconnu que la force vient du peuple.

Bien plus tard, en 1845, c'est de Polignac lui-même qui, dans ses *Principes de politique*, proclame la primauté de la Chambre des députés vis-à-vis de celle des pairs : « La Chambre des pairs, écrit-il en une formule plaisante et heureuse, siégeait il est vrai au premier étage et la Chambre des députés au rez-de-chaussée. Mais celle-ci avait l'avantage de se faire entendre dans la rue, la voix de l'autre se perdait dans les airs. »

Et d'Haussez est encore plus catégorique. « La Chambre des

pairs, dit-il, est devenue une sorte de cimetière où l'on enterrait, pour qu'il n'en fût plus question, les nullités en faveur et les supériorités que l'on redoutait. »

Quant à Villèle, après sa chute, comme il était proposé pour la pairie, il en déclina l'honneur et le Roi en conclut qu'il voulait redevenir Ministre.

Il semble donc que les hommes de la Restauration n'attribuaient eux-mêmes à la Chambre des pairs qu'un rôle effacé. Quand on consulte l'histoire, leur opinion paraît à tout le moins exagérée.

Et tout d'abord la Chambre des pairs est armée des mêmes prérogatives que la Chambre des députés et elle les exerce.

Dans le domaine législatif, elle a le droit d'initiative, le droit d'amendement, le droit de vote comme elle. Vis-à-vis du Gouvernement elle répond par des adresses à tous les discours du trône, et elle reçoit comme la Chambre des députés des pétitions qu'une commission examine, rapporte, et qui lui sont soumises. Sans doute aucun de ses votes n'a provoqué la chute d'un Ministère, mais il en a été absolument de même pour la Chambre des députés. Et les résultats de beaucoup de ceux qu'elle a émis ont été très importants.

En 1816 la Chambre des députés, saisie d'un projet de loi électorale, y introduit un amendement consacrant le mandat de cinq ans et le renouvellement intégral. C'est une grave atteinte pour l'autorité du Gouvernement. La Chambre des pairs à l'appel des Ministres rejette l'amendement de la Chambre et on estime qu'elle sauve le Ministère, dont la situation serait devenue intenable en face de deux Assemblées hostiles à ses vues.

Sous le Ministère Dessolles-Decazes, c'est dans l'opposition qu'elle se trouve. Malgré les efforts des Ministres, elle vote une proposition de réforme électorale de Barthélemy, 2 mars 1819, par 98 voix contre 55. L'émotion dans le Gouvernement est telle que Louis XVIII s'écrie : « Cette majorité, je la briserai. Il ne s'agit pas de vous, Messieurs, il s'agit de moi, je ne vous abandonnerai pas plus que vous ne m'abandonnerez. Il faut ou briser cette majorité factice, ou briser la majorité sincère que le pays m'a envoyée en répondant à mon appel du 5 septembre 1816. Mon choix ne peut être douteux ¹ ! » Et de même le 5 mars les pairs infligeaient au Gouvernement un échec sensible en rejetant la loi sur l'armée. De

¹ E. DAUDET, *Histoire de la Restauration*, t. I, p. 348.

même ils rejetèrent le projet de Pasquier sur la presse. C'était le conflit. La volonté et la force des pairs s'affirmaient. Elle fut telle qu'elle provoqua la fournée des cinquante-neuf pairs qui la brisa. Ce n'était pas l'attitude d'une Assemblée impuissante et inerte.

En bien d'autres circonstances l'action de la Chambre des pairs se manifesta. En février 1820, Richelieu ayant repris le pouvoir, elle vota à une grosse majorité la loi sur la presse préparée par Decazes qu'elle aurait rejetée si elle eût trouvé celui-ci devant elle.

Sous le Ministère de Villèle en 1824, le 3 juin, elle repousse la loi sur la conversion de la rente votée par les députés. Sans doute Pasquier, qui combat le projet, déclare qu'un vote contraire ne doit pas entraîner la chute des Ministres, mais ce vote est pourtant assez sensationnel pour qu'il entraîne des manifestations de l'opinion publique. En 1826, de même la Chambre des pairs ampute le projet gouvernemental qui consacrait un certain retour au droit d'aînesse et aux substitutions, et son vote est suivi à nouveau d'une explosion de joie publique. En 1827 lui est transmise la loi sur la presse votée par les députés à la majorité de 233 voix contre 133 ; elle l'accueille de telle façon que sa commission propose vingt et un amendements et que le Ministère la retire. A la suite de ces faits la presse annonce la mort prochaine de celui-ci, elle admet donc que la Chambre des pairs peut, comme la Chambre des députés, décider du sort des Gouvernements.

D'ailleurs la preuve de sa puissance se trouve dans les mesures mêmes dont elle est l'objet. Que le Gouvernement ait jugé nécessaire de procéder huit fois en quinze ans à des fournées de pairs, comme on l'a vu, destinées à conquérir la majorité dans leur Chambre, en s'exposant aux critiques que ces mesures provoquaient, c'est la preuve qu'il jugeait impossible d'exercer le pouvoir en présence d'une Assemblée vraiment hostile.

Il est certain cependant que la Chambre des pairs aux séances moins nombreuses, moins animées, aux débats moins retentissants, qui n'était pas en contact avec le pays par l'élection dont les membres n'étaient pas des hommes ayant la vocation politique, joua un rôle moins marqué que la Chambre des députés.

Il semble bien pourtant que son importance politique fut supérieure à celle de notre Sénat actuel, bien qu'elle ne fût que d'origine royale et non nationale. C'est sans doute parce que la Chambre des députés, avec le régime censitaire extrême qui l'isolait du pays, ne tenait pas elle non plus de son origine une très grande force, une

très grande autorité. Il n'y avait pas entre les deux Assemblées de la Restauration la différence que nous voyons entre la Chambre, issue directement du suffrage universel et renouvelée intégralement à intervalles rapprochés, et le Sénat, nommé par des collèges électoraux restreints produits eux-mêmes indirects du suffrage universel, dont le mandat est prolongé et le renouvellement partiel.

Le fait que l'influence de la Chambre des pairs était fort appréciable, que le Gouvernement était vis-à-vis d'elle en état de dépendance, n'était pas d'ailleurs pour faciliter le jeu du parlementarisme. En effet, dans l'orientation de sa politique il avait à tenir compte de deux opinions, de deux tendances qui fort souvent s'opposaient.

Après une étude des diverses institutions constitutives du parlementarisme, il reste à porter un jugement général sur la pratique de ce régime de 1815 à 1830.

Une première idée domine, c'est que le parlementarisme s'est développé à travers beaucoup d'hésitations et de fluctuations et qu'il est demeuré comme à l'état d'ébauche. La France n'avait connu, au cours d'alternatives perpétuelles, que des régimes de séparation des pouvoirs ou de domination de l'un d'eux, le parlementarisme se séparait des uns comme des autres, il constituait une nouveauté politique, il n'était pas extraordinaire que sa première application fût hésitante et maladroite.

Ce qui se révèle ensuite, c'est que le parlementarisme d'alors offre avec celui d'aujourd'hui de très grands contrastes.

Le Roi n'est pas comme notre Président de la République en état d'abdication, son action personnelle est encore notable et par moments décisive, il ne se borne pas à régner, il y a des circonstances où il gouverne.

Le Ministère n'est pas simple dans sa composition, il compte des éléments divers, et les pouvoirs de certains de ses membres sont mal définis. Il n'est pas non plus une émanation exclusive du Parlement. Il a ou n'a pas un Premier Ministre. Il est plus ou moins homogène. Sa politique est plus ou moins unifiée par les délibérations en commun de ses membres. Tous ces traits l'affaiblissent, favorisent l'action personnelle du Roi et nuisent en même temps à l'action du Gouvernement sur les Chambres.

Les Assemblées sont la proie de vicissitudes constantes. Le régime électoral des députés est sans cesse en question et modifié. Des partis multiples, divisés même sur la question du régime, inorga-

nisés, indisciplinés troublent par leurs oppositions la vie parlementaire. La Chambre des pairs n'a pas capitulé devant celle des députés et le Parlement est ainsi affaibli par la coexistence de deux Assemblées agissantes et qui comptent.

Les Chambres possèdent bien des moyens d'action sérieux sur le Gouvernement : adresses, pétitions, enquêtes, mais non celles qui assurent aujourd'hui son contrôle, questions et interpellations. Les Ministres sont bien responsables, mais ce sont les situations politiques générales et non des actes des Chambres précis, formels qui amènent leurs retraites. La responsabilité ministérielle n'a pas la précision, la force brutale qu'elle a de nos jours.

Au contraire, les Chambres sont dans une bien plus grande dépendance vis-à-vis du Gouvernement. Il règle leur activité, il est maître de la composition de l'une d'elles, il peut dissoudre l'autre et il se sert de ses droits, qui ne sont pas nominaux comme aujourd'hui.

En définitive, le parlementarisme de la Restauration ne consacre pas comme le nôtre la domination du Parlement sur le Gouvernement et dans le Parlement la domination de la Chambre des députés. Il est vraiment un équilibre, un partage de l'autorité, une réciprocité d'influence et de contrôle.

De cette condition du parlementarisme d'alors, si différente de celle à laquelle nous sommes habitués, les raisons ne paraissent pas difficiles à établir. Elles sont dans l'état des forces en présence. — La Royauté de 1815 est l'héritière prochaine de l'ancienne Monarchie, les Rois sont des hommes de l'ancien régime, la Monarchie s'est restaurée sur des ruines, dans un pays désarmé, elle a eu la force d'octroyer à la France sa Constitution, si elle a bien des faiblesses, elle demeure une force effective, et le parlementarisme qui est son œuvre ne peut pas l'annihiler.

Les Assemblées par contre sont particulièrement faibles. La Chambre des pairs est la création continue du Roi, la Chambre des députés ne sort que d'un corps électoral restreint, d'une classe sociale très étroite, si l'opinion publique demeure une puissance, elle ne l'incarne pas. Et les Chambres agissantes l'une et l'autre se divisent et s'entravent. Le Parlement est donc infiniment loin d'avoir la puissance qu'il possède sous notre régime actuel.

Ces deux forces, l'une plus grande, l'autre plus faible qu'aujourd'hui, tendent donc à se tenir en balance et le parlementarisme

ne peut pas être la domination du pouvoir législatif sur l'exécutif.

La Restauration a donc pratiqué un parlementarisme très particulier, non de domination parlementaire, mais d'équilibre et c'est l'état des choses et non les calculs des auteurs de la Constitution qui en a décidé ainsi.

HUITIÈME PARTIE

LA MONARCHIE DE JUILLET,

31 JUILLET 1830 - 24 FÉVRIER 1848

LA MONARCHIE PARLEMENTAIRE NATIONALISTE

Les deux dates du commencement et de la fin du nouveau régime sous lequel la France va vivre sont deux dates de Révolutions. La Monarchie de Juillet est née d'une Révolution et c'est d'une Révolution qu'elle est morte. Sa vie d'ailleurs a été plus longue que celle des régimes antérieurs depuis 1789, elle n'en est pas moins brève, puisqu'elle n'a duré que dix-huit ans et que le Souverain qui était monté sur le trône n'a pas pu transmettre sa couronne à son descendant, ce Gouvernement héréditaire n'a été que le Gouvernement d'un homme, et comme un incident dans l'existence de celui qui l'a exercé. — De son origine révolutionnaire le Gouvernement tient une sorte de faiblesse congénitale. Le titre du nouveau Souverain est incertain, on ne peut préciser le fondement de son droit. Ce qui s'avère, c'est que la nouvelle Monarchie est nationale, repose sur la volonté de la Nation. C'est à la fois un principe de force et une cause de faiblesse. Le Souverain est en mauvaise posture pour résister au courant révolutionnaire, lui qui est issu de la Révolution, et pourtant la nécessité de sa mission d'ordre et son tempérament personnel le portent à la résistance. De là les deux tendances qui pendant tout le régime agiront sur le Gouvernement et qu'on qualifiera de politique de « mouvement » et de politique de « résistance ». — La Charte a d'autre part été peu retouchée et les institutions politiques, malgré la Révolution, sont demeurées à peu près ce qu'elles étaient. Elles continuent à être très peu représentatives de la Nation, très

peu nationales. Il en résulte qu'elles ont peu d'autorité, qu'elles s'opposent difficilement à l'effort du Roi pour exercer une influence de plus en plus personnelle, pour restaurer l'autorité monarchique, et qu'enfin le pays, Paris du moins, ne se sentant pas représenté par elles, quand son mécontentement contre le Gouvernement grandit, s'insurge et renverse en une nouvelle Révolution le Monarque, qu'en une précédente Révolution il avait appelé au trône.

Cet aperçu général sur l'évolution du nouveau régime se confirmera en étudiant : d'abord son établissement, — puis les forces en présence et les problèmes qui se présentèrent au cours de son existence, — ensuite les phases de son développement et les tendances diverses qui les caractérisèrent, — enfin le fonctionnement des institutions politiques dans cette nouvelle période de notre histoire.

CHAPITRE PREMIER

ÉTABLISSEMENT DE LA MONARCHIE DE JUILLET LE ROI ET LA CHARTE DANS LE NOUVEAU RÉGIME

I

LE ROI

On a vu, dans le récit des événements qui marquèrent la fin de la Restauration, les actes et les circonstances qui amenèrent au pouvoir le duc d'Orléans le 31 juillet, l'appel qui lui avait été adressé par les députés, l'acclamation populaire qui l'accueillit quand il se présenta à la foule au balcon de l'Hôtel de Ville le 1^{er} août, et ses premiers actes, le rétablissement des trois couleurs nationales, la nomination de commissaires et la convocation des Chambres pour le 3 août.

En fait le duc d'Orléans occupait et exerçait le pouvoir, mais à quel titre ? La question se trouvait extrêmement délicate. Elle ne pouvait pas et ne devait pas recevoir de réponse formelle, précise. Elle ne trouva qu'une solution bâtarde et ce fut une faiblesse de naissance, dont le régime souffrit pendant toute son existence et qui contribua à sa mort.

Le duc d'Orléans ne pouvait pas se présenter en août 1830 à la France en Souverain légitime, comme avait fait Louis XVIII en mai 1814 et en juillet 1815, il ne pouvait prétendre posséder son droit par lui-même du fait de son hérédité. Le trône n'était vacant que par le fait de la violence qui entachait de nullité l'abdication de Charles X, qui n'avait d'ailleurs abdiqué qu'au profit du duc de Bordeaux.

La légitimité, le nouveau Souverain, sacré par l'acclamation populaire de l'Hôtel de Ville et l'accolade de La Fayette, ne songea jamais à l'invoquer comme fondement de son droit. Ses démarches certes étaient bien loin de s'en inspirer et ses paroles la démentaient. Au Palais Bourbon, le 3 août, en présence des deux Chambres, il se disait : « attaché de cœur et de conviction aux principes d'un Gouvernement libre », et il expliquait ainsi son avènement : « Dans cette absence de tout pouvoir public le cœur de mes concitoyens s'est tourné vers moi, ils m'ont jugé digne de concourir avec eux au salut de la patrie, ils m'ont invité à exercer les fonctions de lieutenant général du royaume. Leur cause m'a paru juste, le péril immense, la nécessité impérieuse, mon devoir sacré, je suis accouru au milieu de ce vaillant peuple suivi de ma famille et portant ces couleurs qui, pour la seconde fois, ont marqué parmi nous le triomphe de la liberté ¹. » Chaque mot, pour ainsi dire, était un démenti à l'idée de légitimité.

Il est vrai que le duc d'Orléans parlait du rétablissement de « l'empire des lois ». Mais la Charte ne pouvait fonder son droit, puisqu'elle avait elle-même pour fondement la volonté du Souverain qu'il venait de détrôner, et qu'elle allait être amendée par des Assemblées qui en feraient une Charte nouvelle, non plus octroyée par un Souverain légitime, mais décrétée par les représentants du pays, au nom de sa souveraineté.

Si le duc d'Orléans ne possédait pas le pouvoir en vertu de son droit propre, allait-il se présenter comme le délégué, comme l'élu du pays ?

C'était reconnaître la souveraineté nationale comme le pouvoir suprême, comme la source de tous les pouvoirs ; c'était se rapprocher du régime consulaire et impérial plébiscitaires. Et à prendre ce principe comme point de départ, que de difficultés pour le réaliser. Considérait-on que l'appel des députés, que les manifestations populaires de juillet constitueraient cette élection du Roi par le peuple ? Mais c'était donner à la Révolution une consécration dangereuse et à Paris le titre de représentant de toute la France. Aurait-on recours à une élection ? Si c'étaient les Chambres qui y procédaient les députés eux-mêmes élus par une minorité infime des citoyens pouvaient-ils la représenter pour déléguer sa souveraineté ? Si l'on recourait à une élection populaire, à un plébiscite, il fau-

¹ *Arch. parl.*, t. LVIII, p. 28.

drait faire appel au suffrage universel pour cette consultation de la Nation et ce serait ruiner le régime censitaire. Les difficultés les plus grandes se rencontraient donc si l'on voulait vraiment faire du Roi le délégué de la Nation.

Il appartenait à la vie, c'est-à-dire à la nécessité, de donner vaille que vaille une réponse à l'épineuse question du fondement du nouveau pouvoir royal.

Sans se demander d'où il tenait son pouvoir, le nouveau chef de l'Etat l'exerçait. La commission municipale, qui s'était formée à l'Hôtel de Ville, avait nommé une commission provisoire avec Dupont de l'Eure, Louis, le général Gérard, l'amiral de Rigny, Bignon, Guizot, de Broglie. Le duc d'Orléans leur fit donner leur démission et nomma « commissaires » à peu près les mêmes hommes. Ainsi s'affirmait son pouvoir. Il nomma de même membres d'un « Conseil intime » Casimir Périer, Dupin, Laffitte, Sebastiani, de Broglie et Molé. Il maintint La Fayette au commandement de la garde nationale et Pasquier à la présidence de la Chambre des pairs. Le rétablissement de la cocarde et du drapeau tricolores et la convocation des Chambres impliquaient de même l'existence en sa personne du principe de souveraineté.

Le problème du fondement de son droit n'était pourtant pas résolu et devait se poser. Les Chambres s'inclinaient devant lui, puisque le 3 août, sur sa convocation, elles se réunirent en assemblée plénière au Palais Bourbon. Ce fut d'ailleurs dans des conditions bien défectueuses. Le 7 août en effet on ne comptait à la Chambre des députés que 92 présents sur 430 membres environ, et 114 à la Chambre des pairs sur 364.

Devant ces membres d'Assemblées d'un autre régime le duc d'Orléans prononça un premier discours, qui fut comme un « discours du trône » avant la lettre. Il y parlait de « la Charte violée », du « courage héroïque » de la capitale, de « l'invitation » que lui avaient adressée ses concitoyens ». Il ne faisait d'ailleurs pas allusion aux conditions dans lesquelles il avait pris le pouvoir et au titre auquel il l'exerçait.

La tâche urgente était de donner au pays une Constitution. La Révolution s'était faite aux cris de « Vive la Charte ! ». C'était parce que Charles X et ses Ministres l'avaient violée que la jeunesse des écoles et les ouvriers s'étaient soulevés. La Révolution allait-elle avoir pour résultat simplement, le Roi étant changé, de la maintenir ? Le parti révolutionnaire ne tarda pas après son succès à en

réclamer la réforme totale. La victoire du peuple pouvait-elle n'avoir pour effet que la consolidation d'un régime qui niait sa souveraineté et le privait de tout droit ? Mauguin disait que la Révolution, venue du sommet, devait descendre jusqu'à la base. Et le *National* disait qu'on ne pouvait « changer les personnes sans les choses ? »

D'autres hommes politiques au contraire voulaient que la Charte demeurât inchangée. Guizot faisait remarquer qu'elle avait pendant seize ans assuré la défense des droits, de la liberté, des intérêts du pays. On invoquait dans ce sens l'exemple de la Révolution anglaise de 1688, qui n'avait consisté que dans un changement de Souverain, les institutions subsistant, et le Bill des droits consacrant seulement certaines garanties au profit du pays sans les modifier. Une révision intégrale de la Constitution n'eût-elle pas contribué à perpétuer l'ébranlement du pays causé par la Révolution ? Enfin pourquoi changer une Constitution, pour la défense de laquelle la Révolution avait eu lieu ? Guizot, qui était ministre de l'Intérieur, reconnaît pourtant que personne n'eût osé proposer l'intangibilité de la Charte. Le Roi pouvait-il être le seul bénéficiaire de la Révolution ? N'avait-il pas dit, quand on lui avait parlé de garanties à fournir au peuple : « Ah ! on ne m'en demandera jamais autant que je suis disposé à en donner ! »

En fait on aboutit à une solution moyenne, inaugurant la politique de « juste milieu », qui devait être celle de la Monarchie de juillet. La Charte demeurerait en vigueur, mais elle subirait quelques retouches, et la question de la nature des pouvoirs du Roi naturellement au cours de ces retouches se trouverait, sinon directement, du moins indirectement résolue.

La Chambre des députés, qui ne s'était jamais réunie avant la Révolution, ayant été dissoute sitôt élue, vérifia ses pouvoirs et nomma son bureau les 4 et 5 août. — Dès le 6 août un député, Bérard, présenta un projet de déclaration en faveur de l'élévation au trône du duc d'Orléans et de modifications à introduire dans la Charte, son projet fut remanié par Guizot et de Broglie. Voici ce qu'il disait au sujet de l'origine du pouvoir royal : « Un pacte solennel unissait le peuple français à son Monarque, ce pacte vient d'être brisé... Une loi suprême, celle de la nécessité, a mis au peuple de Paris les armes à la main afin de repousser l'oppression. Cette loi nous a fait adopter comme chef provisoire et comme moyen de salut, un prince, ami sincère des institutions constitutionnelles ; la même loi veut que nous adoptions ce prince pour chef définitif de

notre Gouvernement. » C'était affirmer le caractère national de la Monarchie nouvelle, par deux fois on parlait de « l'adoption du prince ». Mais en même temps on invoquait la « loi suprême de la nécessité » qui justifiait la Révolution et cette adoption ¹.

Guizot proposait à la Chambre une déclaration dont voici les termes saillants : « La Chambre prenant en considération... l'impérieuse nécessité... vu l'acte d'abdication de S. M. le Roi Charles X et la renonciation de S. A. R. Louis-Antoine dauphin... considérant en outre que S. M. le Roi Charles X, S. A. R. Louis-Antoine, dauphin, et tous les membres de la branche aînée de la maison royale, sortent en ce moment du territoire français... déclare le trône vacant et qu'il est indispensablement besoin d'y pourvoir. » C'était moins catégorique. Le peuple n'avait pas brisé le pacte entre lui et le Roi, c'était le Roi et la dynastie qui s'étaient évanouis. Il ne s'agissait que de pourvoir à la vacance du trône. Le nouveau Souverain pouvait ainsi, dans une certaine mesure, apparaître comme le successeur de son prédécesseur.

La commission, nommée à la suite de cette motion, avait dès le 6 août achevé son travail et Dupin, son rapporteur, déposait son rapport ². Le 7 août, après une discussion générale au cours de laquelle certains députés déclarèrent ne pas pouvoir participer aux débats à cause de leur fidélité au Souverain légitime, le texte de la commission, avec d'infimes changements, fut voté par la Chambre par 219 voix contre 33 ³. Transmis aussitôt à la Chambre des pairs, le projet fut discuté de suite en une séance qui s'ouvrit à huit heures du soir. Après le célèbre discours dans lequel Chateaubriand se déclara fidèle au duc de Bordeaux et les interventions de quelques pairs résignant leurs fonctions, le projet fut voté par 89 voix contre 10 et 14 bulletins blancs ; aucun débat sérieux sur ses dispositions n'avait eu lieu ⁴.

La Charte révisée qui porta la date du 14 août était précédée d'ailleurs d'une « déclaration » du 7 août, qui la complétait et pouvait sur la question si délicate du fondement du pouvoir royal fournir de très intéressantes indications ⁵.

« La Chambre des députés, disait-elle, prenant en considération

¹ *Arch. parl.*, t. LXIII, pp. 51-53.

² *Eod. loc.*, pp. 57-59.

³ *Arch. parl.*, t. LXIII, pp. 61-61.

⁴ *Arch. parl.*, t. LXIII, pp. 81-89.

⁵ DUCUIT et MONNIER, *Constitutions et lois politiques de la France depuis 1789*, p. 212 et *Arch. parl.*, t. LXIII, pp. 89-90.

l'impérieuse nécessité qui résulte des événements des 26, 27, 28, 29 juillet dernier et jours suivants, et de la situation générale où la France s'est trouvée placée à la suite de la violation de la Charte constitutionnelle ; considérant en outre, que, par suite de cette violation et de la résistance héroïque des citoyens de Paris, S. M. Charles X et S. A. R. Louis-Antoine, dauphin et tous les membres de la branche aînée de la maison royale sortent en ce moment du territoire français... » Et de ces considérants il ressortait que la Chambre se plaçait et au point de vue du droit sans doute en invoquant la violation de la Charte et au point de vue du fait en considérant « l'impérieuse nécessité résultant des événements » et la « sortie » du Roi et des princes « du territoire français ».

Comme suite à ces considérants la Chambre déclarait tout d'abord : « Que le trône était vacant en fait et en droit et qu'il était indispensable d'y pourvoir. » Ainsi elle s'arrogeait le droit, au nom du pays évidemment, non seulement de constater, mais encore de sanctionner la violation de la Charte, de reconnaître en conséquence la « vacance du trône » et de plus « d'y pourvoir ». C'était par elle la revendication de la souveraineté nationale.

Puis la Chambre déclarait que, « selon le vœu et dans l'intérêt du peuple français le préambule de la Charte constitutionnelle était supprimé, comme blessant la dignité nationale, en paraissant octroyer aux Français des droits qui leur appartiennent essentiellement et que les articles suivants de la Charte doivent être supprimés ou modifiés de la manière qui va être indiquée... » Ainsi la Chambre se ressaisissait au nom du peuple français du pouvoir constituant, supprimant le préambule de 1814 dans lequel Louis XVIII avait si fortement revendiqué ses droits de Souverain légitime et affirmé son esprit d'ancien régime, et s'arrogeant le droit de modifier à sa guise la Charte, qui dès lors devenait une émanation de sa volonté souveraine.

Puis venait l'appel au duc d'Orléans : « Moyennant l'acceptation de ces dispositions et propositions, (la Charte rectifiée était préalablement reproduite), la Chambre des députés déclare enfin que l'intérêt universel et pressant du peuple français appelle au trône S. A. R. Louis-Philippe d'Orléans, duc d'Orléans, lieutenant général du royaume et ses descendants à perpétuité de mâle en mâle, etc... En conséquence, S. A. R. Louis-Philippe d'Orléans... sera invité à accepter et à jurer les clauses et engagements ci-dessus énoncés, l'observation de la Charte constitutionnelle et des modifications

indiquées et après l'avoir fait devant les Chambres assemblées prendra le titre de Roi des Français. »

La Chambre reculait au moment décisif pour dire à quel titre Louis-Philippe monterait sur le trône. Elle ne le nommait pas Roi, elle ne lui conférait pas son pouvoir. Ce n'était même pas la « volonté » du pays qui l'appelait au trône, c'était son « intérêt ». Et la Chambre « invitait » le prince à « accepter » sans dire qui lui offrait, en subordonnant l'effet de son acceptation au serment qu'il devait prêter à la Charte.

La Chambre avait manifestement reculé dans sa « déclaration » devant la thèse explicitement exprimée du pouvoir délégué, conféré par le peuple ou ses représentants au Roi.

Ainsi le titre auquel Louis-Philippe devenait Roi demeurerait incertain. Il fut par suite interprété dans des sens différents.

Dupin par exemple considérait très nettement qu'il était Roi par choix et délégation du pays. Il ajoutait de plus que sa qualité de membre de la famille royale n'était pour rien dans son pouvoir. On lit dans ses mémoires : « Le duc d'Orléans n'a pas été choisi dans la maison royale comme successeur de ses aînés, ni comme appelé en vertu d'un droit qui lui fût propre. Si sa naissance a été pour lui un heureux accident, elle n'a pas été la source d'un droit : il a été choisi (c'est mon avis du moins), non comme Bourbon, mais quoique Bourbon. — Comme Bourbon, il aurait rencontré des préventions défavorables : on aurait craint de revoir en lui tous les défauts et tous les inconvénients reprochés aux aînés de sa race. — Mais il a été choisi, quoique Bourbon, parce qu'on savait qu'il avait aimé la Révolution française, arboré ses couleurs, combattu dans ses rangs, qu'il avait pour ennemis jurés les ennemis de la Révolution...

» Aussi il n'a pas pris les armes dites de France comme s'il en eût hérité : il ne s'est pas intitulé Philippe VII comme s'il eût été la continuation de l'autre dynastie. En lui tout a commencé à titre nouveau. Il a été librement choisi, librement accepté par le vœu national : ça a été là sa légitimité, la plus pure, la plus honorable, la plus vraie, la plus éloignée de l'usurpation ; c'est cette légitimité toute populaire qui lui a valu le beau titre de *Roi-citoyen*¹. »

Louis-Philippe sembla lui-même reconnaître qu'il était bien le délégué du pays. Le 9 août, en séance royale, au Palais Bourbon, il

¹ DUPIN, *Mémoires*, t. II, pp. 171-172.

reçut des présidents des deux Assemblées la Déclaration, qui précédait la Charte. Il lut son acceptation ainsi conçue :

« J'accepte sans restriction, ni réserve les clauses et engagements que renferme cette Déclaration et le titre de Roi des Français, qu'elle me confère et je suis prêt à en jurer l'observation ¹. » Et ce n'est qu'après que son serment eut été prêté que le titre de Roi des Français lui fut donné et que le procès-verbal de la séance parlant de lui, dit : « Sa Majesté ». A la suite de ce serment, Louis-Philippe disait : « Je viens de consommer un grand acte... c'est avec une pleine conviction que j'ai accepté le pacte d'alliance qui m'était proposé... J'aurais vivement désiré de ne jamais occuper le trône auquel le vœu de la Nation vient de m'appeler. » Le « vœu national » en disposait donc et c'était de lui qu'il le tenait.

Mais telle ne fut pas l'interprétation d'autres hommes politiques. Guizot s'évertua à écarter de l'institution monarchique de Louis-Philippe le caractère d'une délégation et à l'attribuer à sa condition personnelle de prince. « La Monarchie que nous avons à fonder n'était pas plus une Monarchie élective qu'une République. Amenés par la violence à rompre violemment avec la branche aînée de notre maison royale, nous en appelions à la branche cadette pour maintenir la Monarchie en défendant nos libertés. Nous ne choisissons pas un Roi, nous traitons avec un prince que nous trouvons à côté du trône et qui pouvait seul en y montant, garantir notre droit public et nous garantir des Révolutions. »

C'est ce que l'on a appelé la théorie de la quasi-légitimité, quoi que Guizot se soit toujours défendu de l'avoir présentée. Elle consistait donc à dire que Louis-Philippe, comme chef d'une branche de la famille royale, avait un titre personnel à la royauté et que ce n'était pas de la volonté du pays qu'au moins à titre exclusif ou principal il devait son pouvoir. On ne l'avait pas « fait » Roi, on avait « traité » avec lui pour qu'il le devînt par son consentement.

Ainsi, désormais, sur la nature et le fondement du nouveau pouvoir devait régner de l'incertitude et de l'obscurité. Le pouvoir royal devint donc un pouvoir bâtard à demi-légitime, à demi-représentatif et délégué. Louis-Philippe était Roi et parce que duc d'Orléans et parce qu'appelé par le « vœu national ». Cela répondait d'ailleurs à la réalité, mais cela aussi devait avoir des conséquences. Louis-Philippe, parce que Roi semi-légitime, pouvait aspirer

¹ *Arch. parl.*, t. LXIII, p. 92.

à exercer un pouvoir personnel, ce qu'il fit de plus en plus, mais d'autre part la France pouvait s'irriter de voir son « appelé » s'affranchir des obligations d'un mandataire vis-à-vis de son mandant.

II

LA CHARTE

Les modifications à la Charte, comme improvisées par Bérard et ses deux correcteurs, Guizot et de Broglie, puis par la commission en un jour et par les deux Chambres en une autre journée pour toutes deux, furent assez nombreux. Quelques-unes présentaient une certaine importance. Elles ne pouvaient d'ailleurs donner lieu à de sérieuses controverses, car elles découlaient de la nature nouvelle des choses.

Le nouveau *préambule*, des plus simples, était significatif. Le voici : « Louis-Philippe, Roi des Français, à tous présents et à venir, Salut. — Nous avons ordonné et ordonnons que la Charte constitutionnelle de 1814, telle qu'elle a été amendée par les deux Chambres le 7 août, et acceptée par nous le 9, sera de nouveau publiée dans les termes suivants : »

Prendre le nom de Louis-Philippe et non celui de Philippe VII était, comme le signalait Guizot, se détacher de la légitimité. — Se dire Roi des Français et non Roi de France, c'était de même rompre avec l'ancienne Monarchie. Le Roi n'était plus le maître du pays, il était le chef des Français. Rappeler que la Charte avait été amendée par les deux Chambres, c'était s'incliner devant leur pouvoir constituant. Se borner à ordonner sa publication, c'était n'exercer à son sujet que le rôle normal de l'exécutif, chargé de la publication des lois.

Entre le Roi de 1814 et celui de 1830, dès les préambules des deux Chartes, la différence éclatait.

Le *droit public des Français* nouveau contenait deux innovations : l'une concernant la religion, l'autre concernant la presse.

L'article 6 nouveau ne disait plus que la religion catholique, apostolique et romaine était la religion de l'Etat, mais qu'elle était « professée par la majorité des Français », c'était poser un fait et non proclamer un droit.

Quant à la presse, qui avait connu tant de vicissitudes sous la

Restauration, et à laquelle une des fameuses ordonnances de juillet avait voulu porter un coup mortel, on lui donnait des garanties. L'article 7, dans son premier alinéa, n'était qu'apparemment libéral. « Les Français, disait-il, ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions, en se conformant à la loi » ; tout était donc subordonné à celle-ci et elle pouvait être très restrictive. Mais son second alinéa disait : « La censure ne pourra jamais être rétablie », c'était là une mesure positive et libérale, parce qu'elle supprimait avec la censure l'institution la plus arbitraire par laquelle la liberté était le plus menacée.

Le Roi, son pouvoir réglementaire. — La retouche significative en ce qui concernait le Roi c'était le nouvel article relatif à son pouvoir réglementaire. L'article 13 nouveau disait en effet : « Le Roi fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution. » Par rapport à l'ancien texte de l'article 14 il y avait une suppression et une adjonction. Suppression des mots « et la sûreté de l'Etat ». Adjonction de l'interdiction de suspendre les lois. Les quatre ordonnances de juillet contraires aux lois avaient été déclarées légitimes par Charles X parce que nécessaires à la sûreté de l'Etat; il s'agissait de prévenir de nouveaux et pareils abus de cette prérogative, par ailleurs nécessaire pour permettre d'appliquer les lois en les complétant.

Un autre changement apporté aux prérogatives royales, plus nominal que réel, concernait l'initiative des lois. L'article 15 nouveau disait : « La proposition des lois appartient au Roi, à la Chambre des pairs et à la Chambre des députés », et non plus comme l'article 16 de 1814 : « Le Roi propose la loi. » En fait, par la faculté de supplier le Roi de présenter un projet, les Chambres partageaient déjà avec lui le droit d'initiative. La disposition nouvelle faisait du fait le droit et simplifiait les choses.

Le pouvoir royal sortait donc de la crise peu touché. L'abus qui en avait été fait et qui avait provoqué la Révolution était seulement rendu impossible pour l'avenir. On ne pouvait s'en tirer à meilleur compte.

Chambre des pairs. — La Charte par elle-même ne contenait que de bien petites réformes au sujet de la Chambre haute : possibilité pour elle de siéger seule pour l'exercice de ses fonctions judiciaires, modifications insignifiantes concernant les princes du sang, publicité de ses séances, c'était bien peu de chose au total quoique

cette dernière mesure ne fût pas négligeable. Mais la Charte dans son article 66 contenait une disposition de plus grande portée. Elle disait que l'article 23 serait soumis à un nouvel examen ; or c'était celui qui prévoyait l'existence de pairs à vie et de pairs à titre héréditaire, et la suppression de la pairie héréditaire était ardemment réclamée, elle pourrait désormais se faire et elle se fit effectivement par une simple loi.

Chambre des députés. — Les retouches à la Charte concernant la Chambre des députés étaient les plus sérieuses. — Le mandat était réduit de sept à cinq ans, le renouvellement demeurant intégral, et ainsi fréquemment le pays était appelé à se donner une représentation intégralement conforme à sa volonté. — L'âge de l'éligibilité était abaissé de 40 à 30 ans. — L'âge de l'électorat était également abaissé de 30 à 25 ans et la loi prévue pour en fixer les autres conditions, loi du 19 avril 1831, allait abaisser le cens de 300 à 200 francs. — Les présidents des collèges électoraux n'étaient plus nommés par le Roi, mais par les électeurs eux-mêmes, ce qui assurait leur indépendance vis-à-vis du Gouvernement. — Enfin la Chambre avait elle aussi le droit d'élire son président, au lieu de présenter seulement au Roi cinq candidats parmi lesquels il le choisissait. — C'était là un ensemble important de mesures libérales, qui d'ailleurs ne modifiaient pourtant pas profondément la physiologie de l'Assemblée.

Les Ministres. — La seule innovation concernant les Ministres était relative à leur responsabilité pénale. La nouvelle Charte supprimait l'article 56 de l'ancienne qui la restreignait aux cas de trahison et de concussion que devait définir une loi, qui n'avait jamais été portée. La Chambre des députés pouvait donc sans restriction traduire les Ministres devant la Chambre des pairs.

Droits particuliers garantis par l'Etat. — Aux articles assez disparates, confusément rangés sous ce titre, lui-même particulier, la révision de la Charte apporta deux adjonctions. L'une concernait la défense de la Charte, l'autre les couleurs nationales.

L'article 66 s'exprimait ainsi : « La présente Charte et tous les droits qu'elle consacre demeurent confiés au patriotisme et au courage des gardes nationales et de tous les citoyens français. » Disposition inutile, car la garde nationale préposée au maintien de l'ordre devait naturellement intervenir quand la Charte était atteinte, l'ordre public l'étant à coup sûr en pareil cas. Disposition dangereuse, car l'indication de la garde nationale comme défenseur de la Charte

semblait écarter l'intervention de la troupe qui devait être la première à la défendre. Disposition contradictoire, car les gardes nationales dans la défense de la Charte pouvaient rencontrer la résistance, l'hostilité des citoyens imprudemment appelés également à sa protection.

Quant aux couleurs nationales, l'article 67 disait : « La France reprend ses couleurs, à l'avenir il ne sera plus porté d'autre cocarde que la cocarde tricolore. » C'était le symbole de la rupture avec la Monarchie d'ancien régime et même avec la Monarchie restaurée. Le Gouvernement de juillet se soudait par là à la Révolution et à l'Empire.

Programme de réforme. Engagements. — La Charte révisée ne se bornait pas à opérer un certain nombre de réformes, d'ailleurs restreintes en nombre et en importance, elle contenait sous le titre peu significatif de « dispositions particulières », une liste imposante de réformes que le nouveau Gouvernement devait réaliser. En paragraphes séparés, chacun avec son numéro particulier, on en comptait neuf.

1° Application du jury aux délits de presse et aux délits politiques ; — 2° responsabilité des Ministres et des autres agents de l'exécutif ; — 3° réélection des députés nommés à des fonctions publiques salariées ; — 4° vote annuel du contingent de l'armée ; — 5° organisation de la garde nationale, avec intervention des gardes nationales dans le choix de leurs officiers ; — 6° statut légal des officiers de tout grade de terre et de mer ; — 7° système électif à la base des institutions communales et départementales ; — 8° instruction publique et liberté d'enseignement ; — 9° abolition du double vote et fixation des conditions électorales et d'éligibilité. — C'était tout un programme considérable de réformes, de promesses d'institutions et de libertés nouvelles, qui prenait de son insertion dans la Charte quelque chose de sacré et d'intangible. Ces engagements allaient devenir pour le nouveau Gouvernement le principe de lourdes responsabilités et pour ses adversaires l'occasion de pressantes réclamations.

Or pour donner une portée pratique à toutes les réformes visées par la Charte, l'article 70 final disait : « Toutes les lois et ordonnances, en ce qu'elles ont de contraire aux dispositions adoptées pour la réforme de la Charte, sont dès à présent et demeurent annulées et abrogées. » Disposition très téméraire parce que des dispositions hâtivement rédigées, sans précision, allaient ébranler des lois

protectrices de l'ordre public qu'il aurait fallu réformer et non mettre en échec sans les remplacer.

Telle était la Charte de la nouvelle Monarchie.

Elle laisse debout toutes les parties de l'édifice constitutionnel construit en 1814, mais aucune d'elles n'est plus exactement ce qu'elle était alors.

Le Roi de France est devenu le Roi des Français, il n'est plus un Souverain légitime et il n'est pas non plus tout à fait le délégué de la Nation, son titre est ambigu. Il n'a plus les mêmes prérogatives législatives et réglementaires, ni les mêmes droits vis-à-vis des collèges électoraux et de la Chambre.

Les Chambres ont conquis le droit d'initiative franc et entier.

La Chambre des pairs ne recevra bientôt plus de pairs héréditaires et perdra ainsi de son indépendance et de sa dignité. Elle ne sera plus l'organe d'une aristocratie. Elle travaillera portes ouvertes.

La Chambre des députés sortira d'un corps électoral plus jeune et plus étendu, de la moyenne bourgeoisie ; elle se retrempera plus souvent au contact de ses électeurs ; elle sera plus librement élue et mettra elle-même à sa tête son président.

Les Ministres seront plus largement responsables.

La presse jouira de garanties nouvelles, la censure étant supprimée, le jury étant son juge habituel.

La garde nationale reçoit la garde de la Constitution et l'élection de ses officiers la démocratise.

La vie locale est affranchie vis-à-vis du pouvoir par l'élection de ses organes d'administration.

La liberté voit s'ouvrir devant elle de nouveaux domaines à conquérir.

Par-dessus tout la Charte elle-même a changé de nature. Elle n'est plus l'œuvre du Roi souverain, elle est l'œuvre des représentants du pays. Elle n'est plus un acte d'autorité, mais un acte de liberté. Et c'est à la suite d'une Révolution populaire, par où s'est affirmée la souveraineté de fait du peuple, que cette transformation profonde s'est opérée.

CHAPITRE II

LES FORCES EN PRÉSENCE SOUS LA MONARCHIE DE JUILLET LES DIFFICULTÉS PARTICULIÈRES DU RÉGIME

Comme toujours le jeu des institutions politiques nouvelles devait être déterminé par l'état des forces qui les animaient et de celles avec lesquelles elles pouvaient être aux prises. Il importe donc de prendre conscience de ces forces avant d'étudier la vie du régime.

Le Roi. — Le rôle effectif de Louis-Philippe ne devait pas tenir tant aux droits que la Charte lui conférait, qu'à l'autorité, à la force personnelles qu'il posséderait. Or celles-ci devaient venir de sa personne, de son passé, de son rôle antérieur, et des conditions dans lesquelles il était monté sur le trône. Toutes ces considérations jouaient un rôle bien plus important pour Louis-Philippe que pour un Souverain prenant le pouvoir dans des conditions ordinaires, succédant à un autre Souverain et recueillant de son prédécesseur son pouvoir. Louis-Philippe ne succédait pas en réalité à Charles X, il était le fondateur d'une nouvelle Monarchie, il avait à créer le personnel du nouveau Roi qu'il était.

Né en 1773, Louis-Philippe avait donc en 1830 déjà vécu cinquante-sept ans, et dans les temps les plus troublés. Il avait vu se succéder en France les régimes politiques les plus divers. Il avait longtemps vécu à l'étranger, en Suisse, en Amérique, à Malte, à Palerme, où il avait épousé la princesse Marie-Amélie, fille de Ferdinand IV, Roi des deux Siciles et encore en Angleterre, à même ainsi d'observer bien des peuples et bien des institutions. Il avait connu des fortunes très opposées : prince vivant jusqu'à seize ans

aux environs du trône, colonel et militaire, faisant la guerre, présent à Valmy, à Jemmapes, à Neerwinden, compromis avec Dumouriez, professeur pendant quelques mois à Reichenau dans les Grisons, voyageur en Amérique, pensionné du Gouvernement anglais et vivant en Angleterre à Twickenham. Il avait une très grande expérience de la vie, des choses, des gens, des peuples, des Souverains. Il possédait un esprit ouvert et cultivé, il se plaisait en société, causeur disert, écouté et écouteur. L'étendue de ses connaissances et son intelligence lui donnaient une haute idée de lui-même, beaucoup de confiance dans ses opinions, la volonté de les imposer aux autres. Des vicissitudes qu'il avait traversées il avait tiré un esprit plus avisé qu'élevé ; peu idéaliste, il était réaliste et enclin à la finasserie, voire à la ruse pour sortir des difficultés. Tel était l'apport de sa personnalité, faite de sérieuses qualités et de défauts assez voyants.

Son hérédité politique était chargée. Il était le fils de Louis-Philippe-Joseph, duc d'Orléans, membre des notables, des Etats généraux, de la Convention, régicide, guillotiné le 6 novembre 1793 comme partisan des Girondins. Lui-même avait professé des opinions libérales et avait servi dans les armées de la Révolution. Emigré, il n'avait pas porté les armes contre la France, pourtant en 1810 il avait failli en Espagne servir contre Napoléon.

Ses rapports avec les Bourbons avaient naturellement été difficiles. Sa protestation contre l'exécution du duc d'Enghien l'avait cependant rapproché d'eux. Rentré en France en 1814 il avait reçu un commandement important lors du débarquement de Napoléon en 1815. Mais aux Cent-jours il n'avait pas suivi Louis XVIII à Gand. Il n'était revenu en France qu'en 1817. Il avait su se faire rendre les biens très considérables et non vendus de sa famille et par Charles X son titre d'Altesse royale. Il était resté en dehors de la Cour, demeurant au Palais royal, recevant des hommes de l'opposition comme Foy, Laffitte, Dupont de l'Eure, Béranger et avait constitué auprès de lui un groupe orléaniste.

Il menait une vie de famille simple et bourgeoise avec sa femme, mère de famille excellente, qui avait eu huit enfants. Il affectait des allures bourgeoises, ses enfants étaient élevés au Lycée Henri IV dans la familiarité de leurs camarades ; il sortait à pied sans appareil, son parapluie à la main, qui devait devenir symbolique. Le contraste était grand entre lui et Louis XVIII ou Charles X, soucieux d'étiquette et de pompe royale.

Ces mœurs pouvaient lui conquérir l'estime et la confiance de la bourgeoisie, qui se sentait de plain-pied avec ce prince, qui devait devenir le Roi-citoyen. Pourtant elle ne pouvaient lui valoir ni grande popularité, ni grand prestige.

De fait, en juillet 1830, Louis-Philippe était peu connu. Thiers et les gens du *National* l'inventèrent en quelque sorte, si bien que, quand il se rendit à l'Hôtel de Ville, la foule à son passage demandait qui il était.

Il ne tirait donc pas de son passé une grande force, une grande autorité.

Les circonstances de son avènement devaient être pour lui de très fortes causes de faiblesse. — Avant tout, et ce devait être la pierre d'achoppement de tout son règne, sa royauté était le produit d'une Révolution. On le présenta comme le Roi des barricades. Monarchie et Révolution sont des termes qui jurent ensemble, il les cumulait en sa personne. Pour résister aux aspirations populaires, pour réprimer des émeutes quelle gêne il devait éprouver et vis-à-vis des Souverains étrangers, quelle faiblesse pour ce Roi usurpateur ; surtout à une époque où l'esprit de révolution soufflait dans tous les pays.

D'ailleurs le détail même des événements à travers lesquels il était parvenu au trône accentuait sa tare révolutionnaire. Sa marche vers l'Hôtel de Ville s'était accompagnée d'un cortège extraordinaire de députés et d'émeutiers confondus, il avait fraternisé avec les hommes des barricades échangeant des poignées de mains avec quiconque, et les cris : « A bas les Bourbons ! » l'avaient accompagné sur tout son parcours. A l'Hôtel de Ville ses flagorneries vis-à-vis de La Fayette et de ses acolytes, son apparition au balcon, ses gestes, ses mots étaient plus d'un acteur qui cherche les applaudissements du public, que d'un Roi qui reçoit les hommages de ses sujets. Son retour avait été accompagné des mêmes cris, des mêmes acclamations, des mêmes fraternisations. Les jours suivants il était demeuré l'homme de la rue, sa demeure restait ouverte à tout venant. Le 9 août sur son trajet jusqu'au Palais Bourbon les mêmes scènes désordonnées et populaires s'étaient renouvelées. La Révolution qui avait porté Louis-Philippe au trône continuait à l'y entourer. Quelle faiblesse pour le représentant de l'ordre et de l'union nationale, pour le fondateur d'une dynastie !

D'ailleurs à l'Hôtel de Ville, où avait eu lieu son sacre populaire, Louis-Philippe avait été mis par La Fayette et ses partisans en

face d'un programme de gouvernement, qu'il était censé avoir accepté comme la condition de son avènement et qu'on devait par la suite invoquer souvent contre son Gouvernement.

Et au Palais Bourbon ses flatteries vis-à-vis des Chambres, l'acceptation de toutes réformes apportées par elles à la Charte, le caractère même nouveau qu'elle prenait étaient de nouvelles causes de faiblesse pour lui. Si bien que l'on peut se demander si jamais Monarque, malgré sa valeur personnelle, est arrivé au trône dans des conditions aussi défavorables.

La Nation. — En face du Roi la Nation ne représente pas une force véritable. Sous la Restauration la France a été divisée entre deux tendances, l'une inclinant vers l'ancien régime et l'autre vers la Révolution, et ses divisions l'ont affaiblie. Elle a même connu des luttes intérieures prolongées, des insurrections qui ont été pour elle de grandes causes de faiblesse. Surtout le régime censitaire de plus en plus étroit ne lui a pas permis de prendre conscience de son unité, ni de sa volonté ou de sa puissance. Y avait-il une vie politique nationale quand un Français sur quatre-vingts Français majeurs était électeur dans les collèges d'arrondissement et un sur cent vingt dans les collèges de département ? Y avait-il une réelle opinion publique quand quelques journaux à petits tirages vivant sous un régime d'arbitraire administratif étaient les seuls organes d'information, quand le nombre des illettrés était si grand et celui des citoyens capables de suivre les affaires publiques si petit ? Sans doute l'abaissement du cens et de la majorité électorale allait porter le « pays légal » à quelque 180.000 électeurs, mais au regard d'une population de 33 millions d'âmes ce « pays légal » pouvait-il représenter le pays réel ?

Il y avait pourtant en France un centre de vie publique, c'était *Paris*. — Tout au cours de la Révolution, au 14 juillet, aux 5 et 6 octobre, au 20 juin, au 10 août, plus tard par la Commune insurrectionnelle Paris avait joué un rôle prépondérant, qui avait même soulevé la France contre lui, il avait donné son adhésion tacite au 18 Brumaire, à la Restauration. Surtout Paris, au cours des « trois glorieuses », venait de briser le trône de Charles X et de sacrer à sa manière Louis-Philippe.

Tout le monde s'inclinait devant son « héroïsme ». Le Roi, le 3 août aux Chambres, reconnaissait son rôle et son autorité. « Paris troublé dans son repos par une déplorable violation de la Charte et des lois les défendait avec un courage héroïque... Je suis accouru au

milieu de ce peuple vaillant ¹. » Le 6 août un député, Baroux, proposait à la Chambre d'élever un monument, expression de la reconnaissance de la France pour la capitale. « En trois jours, disait-il, cette grande cité par un mouvement électrique a organisé sa défense, combattu avec une vaillance sans exemple, pour nous-mêmes... Honneur à ses vertus civiques et à la grandeur de ses victoires. » Et la Chambre votait « à l'unanimité avec reconnaissance » cette motion : « La Chambre des députés vote des remerciements à la Ville de Paris. — Elle invite le Gouvernement à s'occuper d'un monument digne de transmettre à la postérité la plus reculée l'événement qu'il est destiné à consacrer. — Il portera l'inscription : A la Ville de Paris, la France reconnaissante ². » Paris c'était donc une force d'autant plus grande que cette fois la France l'adoptait comme l'organe de sa souveraineté, d'autant plus grande que concentrée et au contact des pouvoirs publics elle pouvait exercer une action rapide et décisive.

Mais pourtant Paris ce n'était pas la France. Paris était multiple, ses divers quartiers s'opposaient d'ordinaire par les opinions différentes qui y régnaient, sa force s'incarnait dans les éléments populaires de ses faubourgs que le mécontentement, l'habitude de la violence, les partis révolutionnaires pouvaient mobiliser. Paris, ce n'était qu'une force émeutière, révolutionnaire.

La *garde nationale*. Il y avait pourtant en France une autre force, c'était la garde nationale. Instituée sous la Révolution, organisée par la loi du 29 septembre 1791, elle avait été en faveur sous le Directoire, maintenue par le Consulat et l'Empire, subie par la Restauration. L'ordonnance du 29 avril 1829 l'avait supprimée après ses manifestations d'hostilité vis-à-vis du Gouvernement, mais en juillet elle s'était spontanément reconstituée.

La nouvelle Charte la comprit dans ses promesses et une de ses premières lois, celle du 22 mars 1831, la rétablit. « Défendre la Monarchie constitutionnelle, la Charte et les droits qu'elle a consacrés, maintenir l'obéissance aux lois, conserver ou rétablir l'ordre et la paix publique, seconder l'armée de ligne dans la défense des frontières et des côtes, assurer l'indépendance de la France et l'intégrité du territoire », tel était son but. Il était double, de police et de défense nationale. Elle était la Nation armée. Elle avait une fonction politique. En principe soumise à l'autorité, marchant à la

¹ *Arch. parl.*, t. LXIII, p. 28.

² *Arch. parl.*, t. LXIII, p. 56.

réquisition des maires et des préfets, composée de citoyens participant à la vie publique ordinaire, elle pouvait opposer à ces autorités sa force, ses baïonnettes pouvant servir son intelligence et son sabre défendre le Gouvernement, mais au besoin le renverser.

Cette force était autonome. La garde nationale n'était pas composée par l'autorité, les citoyens en faisaient partie de droit. « Tous les Français de 20 à 60 ans étaient appelés au service de la garde nationale », art. 2 de la loi. Il est vrai qu'on excluait les éléments suspects ou indignes et que la nécessité de fournir son uniforme éloignait d'elle les individus sans ressources appréciables, mais elle demeurait en tous cas indépendante du pouvoir quant à son recrutement. De plus, elle se donnait à elle-même ses chefs, élisant démocratiquement ses officiers.

Ce qui prouve la puissance de la garde nationale, ce sont les flatteries, les adulations dont le Gouvernement et le Roi la comblèrent au début du régime. Ses officiers avaient entrée à la Cour, le Roi leur prodiguait ainsi qu'aux hommes mêmes les poignées de mains, les revues étaient fréquentes et accompagnées d'allocutions cordiales. Une sorte de pacte d'amitié était établi entre elle et le Souverain.

Cette force, la garde nationale, satisfaite du Gouvernement et soucieuse comme lui de l'ordre, la mit tout d'abord à son service, réprimant les mouvements séditionnels de 1832 et 1834. Mais quand à la fin du régime la peur du désordre se fut dissipée et que le mécontentement contre le Roi surgit et grandit, elle refusa de s'en servir contre la Révolution de février et la favorisa même en paralysant l'action des troupes de ligne.

Si la Nation dans son ensemble n'était pas une force véritable, il y avait donc en elle deux forces capables de jouer un rôle politique décisif, à savoir : Paris et la garde nationale.

Les Assemblées politiques. La Chambre des pairs. — Ce n'est pas dans les Assemblées que l'on rencontrera une force sérieuse.

La Chambre des pairs avait, on l'a vu, joué un certain rôle sous la Restauration, son action fut beaucoup plus modeste sous la Monarchie de Juillet. Les pairs nommés avant la Révolution de juillet par un régime déchu devaient jouir, on le comprend, d'une bien faible autorité. Ils étaient les témoins d'un passé aboli, les hommes d'une dynastie détrônée.

D'ailleurs la Charte contenait dans ses « dispositions particu-

lières » l'article 68 qui disait : « Toutes les nominations et créations nouvelles de pairs faites sous le règne de Charles X, sont déclarées nulles et non avenues. » La Chambre des pairs s'était abstenue de voter à son sujet, mais elle avait déclaré s'en remettre à la « haute prudence du prince Lieutenant général » et l'article était resté inséré dans la Charte. Or cette exclusion avait une grande portée. D'une part elle enlevait 175 de ses membres sur 364 à la Haute Assemblée, qui n'était plus qu'un corps amputé et d'autre part elle portait atteinte à l'autorité même des membres restants, car si les pairs nommés par Charles X étaient traités en suspects, ceux que Louis XVIII avait antérieurement nommés perdaient de leur crédit, Louis XVIII était un Bourbon et c'était la dynastie et non seulement Charles X que la Révolution avait frappée, puis ces pairs de Louis XVIII avaient participé comme les autres aux actes de la Chambre des pairs et méritaient la suspicion qui l'enveloppait dans son ensemble.

De plus, si la Haute Assemblée souffrait de l'amputation que la Charte lui avait fait subir, elle devait pâtir encore des désertions qui se produisirent dans ses rangs. Quand le 10 août les pairs furent appelés à prêter serment, il ne s'en présenta que 104, ce n'était pas le tiers du chiffre de ses membres. Que représentait-elle donc ? Le groupe des transfuges de la Restauration, des complaisants du nouveau régime.

L'année suivante, par la loi du 29 décembre 1831, qui sera étudiée par la suite, la Chambre des pairs subit une double réforme. L'hérédité fut supprimée et les choix du Roi durent s'exercer sur des catégories de personnes déterminées. Ces deux réformes étaient de nature à diminuer l'indépendance, par suite l'autorité de la Haute assemblée.

Sa composition, à raison des choix faits par le Roi, ne devait pas restaurer son prestige. Les noms de ses membres montrent que le Roi faisait appel à des hommes appartenant à de grandes familles, ou qui avaient occupé de hauts postes dans l'administration ou dans l'armée. Mais presque aucun d'eux n'a dû sa réputation à son rôle politique et cela prouve que l'Assemblée n'eut pas une influence considérable sur la politique du régime. Les choix de Louis-Philippe furent des récompenses pour des services rendus, des compensations à des déboires politiques et non une sélection destinée à introduire dans la Chambre des hommes politiques capables de jouer un rôle sérieux dans la direction des affaires publiques.

En étudiant le fonctionnement et l'action de la Chambre des

pairs au cours du règne de Louis-Philippe on verra décroître l'autorité de cette Assemblée.

Chambre des députés. — La Chambre des députés, appelée à la vie par la Révolution, paraissait bénéficier de circonstances favorables à son crédit et à sa force. Elue les 23 juin et 3 juillet, comptant 274 membres de l'opposition contre 198 partisans du Gouvernement, les autres étant indécis, elle avait attiré sur sa tête les foudres de Charles X qui l'avait dissoute, et la Révolution avait été comme sa revanche. Elle s'était spontanément réunie pendant la crise, sa déclaration du 7 août avait été comme le manifeste du nouveau régime et enfin elle s'était vu reconnaître le pouvoir constituant, puisque la réforme de la Charte lui avait été confiée. C'était pour elle, semblait-il, toute une série de titres auprès du pays.

Et pourtant son autorité fut discutée et faible. — N'avait-elle pas été élue sous le régime du double vote, par des collèges électoraux si étroits qu'ils n'avaient aucun droit pour parler au nom du pays ? Les élections n'avaient-elles pas, malgré tout, été viciées par la pression administrative ? Les passions religieuses et antireligieuses déchaînées ne les avaient-elles pas faussées ? La majorité d'opposition n'avait-elle pas bénéficié d'une coalition, allant des monarchistes modérés aux républicains, qui ne pouvait pas survivre à la victoire¹ ?

« La Chambre des députés, dit M. Thureau-Dangin, n'avait pas alors une influence en accord avec le rôle prépondérant qu'elle venait de jouer. On l'eût dit épuisée par l'effort qu'elle avait fait en s'emparant du droit de créer un Roi et de modifier une Constitution. Bien loin d'y avoir trouvé une force, il en était résulté pour elle une sorte de fatigue, une responsabilité qui la gênait de son poids trop lourd². »

Elle était affaiblie d'ailleurs par la réduction de ses membres, annulations d'élections, démissions de légitimistes, nominations de députés comme fonctionnaires ; 113 sièges étaient vacants.

La gauche ne tarda pas à l'attaquer. Le *National* disait qu'elle représentait « la France d'il y a six mois, c'est presque comme si l'on disait la France d'il y a quinze ans ». Il s'en prenait aux « éternels 221 » de l'adresse de 1830, vite démodés et dépassés.

On contestait sa « légitimité » à elle aussi, on réclamait une Assemblée « suivant l'esprit de la Révolution et issue d'elle ».

¹ Arch. parl., t. LXIII, pp. 7 et suiv. Liste des membres élus les 23 juin et 3 juillet 1830.

² THUREAU-DANGIN, *Histoire de la Monarchie de Juillet*, t. I, p. 116.

Elle s'abandonna elle-même. Le 12 octobre 1830 elle suspendit ses séances, attendant les résultats des élections qui devaient la compléter. Elles ne lui donnèrent pas plus de prestige. Le régime électoral était réformé, son principe même, son origine étaient condamnés, quelle autorité aurait-elle pu avoir ?

Le nouveau régime commença donc avec une Chambre des députés sans autorité, sans force véritables.

Les Assemblées qui lui succédèrent ne pouvaient pas en posséder beaucoup plus. Le doublement du nombre des électeurs, la suppression des collèges de département élargissaient un peu les frontières du pays légal. Mais ce n'était jamais qu'une classe de la société qui nommait les députés, la bourgeoisie moyenne ne jouissait pas d'un crédit bien supérieur à celui de la bourgeoisie riche, ou de l'aristocratie. Le vote uninominal, le scrutin d'arrondissement, le grand nombre de députés fonctionnaires, donc non indépendants, l'individualisme de chaque représentant, l'absence de partis sérieux et forts étaient faits pour diminuer considérablement le crédit de la Chambre des députés tout au cours du règne de Louis-Philippe. — La Chambre élue en 1831 donna vite la preuve de sa faiblesse, alors que pour ses débuts, malgré l'action du Gouvernement, elle n'avait donné qu'une voix de majorité pour la présidence à Girod de l'Ain, candidat du Gouvernement, contre Laffitte, candidat de gauche, ce qui provoqua la chute du Ministère, sous la pression très énergique, il est vrai, de Casimir Périer, qui avait pris le pouvoir, elle vota l'adresse favorable au Gouvernement par 282 voix contre 73 seulement. Il était ainsi acquis que la Chambre du suffrage restreint et uninominal n'opposerait pas de résistance sérieuse à un Gouvernement énergique. Le triomphe de Guizot en octobre 1840 et son règne ministériel jusqu'en 1848 en fut la complète démonstration. La Chambre des députés de la Monarchie de Juillet eut donc bien sur la politique et le Gouvernement une certaine influence, elle ne domina jamais le Gouvernement quand il se montra ferme et décidé.

Le Parlement sous Louis-Philippe ne posséda jamais une puissance politique supérieure.

Les partis politiques. — Dans tout Gouvernement parlementaire les partis sont les grands ressorts de la machine politique. C'est à la discipline des partis en Angleterre et au fait qu'il n'y en avait que deux qu'on a toujours attribué l'heureux fonctionnement dans ce pays du parlementarisme pendant de très longues années.

En 1830 chez nous les partis n'en étaient pas là, par rapport aux

temps de la Restauration leur condition avait même empiré. En effet il y avait désormais de droite et de gauche des partis franchement antidynastiques, anticonstitutionnels, le parti légitimiste d'une part, le parti républicain de l'autre et encore un parti bonapartiste, qui commençait à renaître ; aussi le nombre des partis et surtout l'ardeur de leurs oppositions se trouvaient accrus.

Parti légitimiste. — Les légitimistes étaient les partisans fidèles des Bourbons. Aux anciens monarchistes purs, aux ultras, se joignent désormais des monarchistes modérés qui blâment la Révolution et voient en Louis-Philippe un usurpateur.

Ils ont à leur actif avant tout de posséder un principe, celui de la légitimité. Pour eux le Roi ne tient son pouvoir que de son hérédité. Pour eux, c'est le principe même et le principe unique de la Monarchie. Un Souverain qui n'est Souverain que par le consentement de la Nation n'est plus un Roi, mais une sorte de chef d'Etat républicain. La Monarchie n'est plus alors qu'une forme, elle n'est plus une force. Le parti légitimiste trouvait véritablement dans la pureté incontestable de son principe l'essentiel de sa vigueur. Il était redoutable pour les monarchistes orléanistes parce qu'il dénonçait le manque de fondement rationnel du nouveau régime et l'aboutissement républicain auquel ils le disaient condamné.

Les légitimistes étaient forts également parce qu'ils étaient les grands propriétaires fonciers. On estimait qu'ils possédaient la moitié de la propriété rurale foncière de la France. Or quand l'industrie, le commerce, la finance n'étaient pas encore développés la terre était la grande richesse économique du pays et donnait à ses possesseurs une autorité sociale particulière.

Le parti bénéficiait aussi des troupes que le Clergé et la religion pouvaient lui amener. Charles X s'était présenté comme le Roi très chrétien et sous son règne l'autorité s'était mise au service de la religion.

La religion en souffrit beaucoup, car elle fut comprise dans la haine provoquée par le Gouvernement de Charles X. Aussi la Révolution de 1830 fut-elle très antireligieuse et le règne de Louis-Philippe, ses dix premières années surtout, furent une époque de discrédit pour la religion. Lamennais et son école tentèrent, il est vrai, de briser le lien qui unissait la religion au Gouvernement, mais des imprudences doctrinales et de tactique amenèrent leur condamnation et ce fut considéré comme la preuve de la solidarité de la religion et du légitimisme. Mais si la religion en souffrait, le légitimisme

en profitait. Le Clergé, qui avait été soutenu au temps de la Restauration, demeurait attaché au parti et lui conservait des troupes.

Enfin l'Ouest, le Midi, où régnaient encore les vieilles passions politiques et religieuses du temps de la Révolution, étaient pour lui des terres d'élection. Ces pays lui donnaient des partisans et constituaient une menace pour la paix intérieure de la France.

Le parti comptait d'ailleurs dans son état-major deux hommes de grande notoriété, Berryer et Chateaubriand, qui lui prêtaient le prestige de leur parole.

Une autre force du parti légitimiste était celle des salons. En un temps où le corps électoral était si réduit, où la presse avait si peu de retentissement, la société exerçait beaucoup plus d'influence que de nos jours sur l'opinion publique et c'était dans les salons de l'aristocratie que la société se rencontrait. Ils avaient une influence notable particulièrement sur l'opinion internationale, le monde des salons étant cosmopolite.

Il ne faut pourtant pas oublier toutes les causes de faiblesse qui par ailleurs minaient le parti légitimiste. Les deux pitoyables échecs de la Restauration, l'impopularité extrême du dernier Gouvernement, qui se manifesta tout particulièrement dans le procès des « Ministres de Charles X » en un déchaînement de haine, l'élimination du parti des Assemblées politiques en fonction au moment de la Révolution et par la suite la difficulté qu'il rencontra de faire pénétrer ses membres dans la Chambre des députés avec le nouveau régime électoral en vigueur, enfin les dissensions intestines, qui se produisirent dans son sein, l'affaiblirent considérablement.

Le parti était en effet très divisé. Le Roi, le dauphin avaient abdiqué au profit du duc de Bordeaux. Qui était Roi, qui devait exercer le pouvoir ? Ces abdications arrachées par la violence étaient-elles valables ? Question d'autant plus grave que le duc de Bordeaux était un enfant de neuf ans. Il ne fut pas proclamé Roi. Ce n'est qu'en 1843 qu'il prit lui-même le nom de Henri V. Charles X gardait la tutelle du prince et la direction du parti, mais les légitimistes ardents s'irritaient de sa prudence et se tournaient vers la duchesse de Berry dont les plans hasardeux flattaient leurs espérances et leur hâte de revanche.

En définitive le parti légitimiste demeurait une force, mais il était incapable de détruire le Gouvernement de Louis-Philippe, il pouvait pourtant le miner en contestant son droit, en révélant ses faiblesses et ses fautes, en lui enlevant des troupes.

Parti républicain. — Le parti républicain était demeuré occulte sous la Restauration, c'était la Charbonnerie qui constituait son organisation agissante. Après la Révolution elle donna naissance à une série de sociétés, des *Droits de l'homme*, des *Amis du peuple*, des *Familles*, des *Saisons*, organes d'agitation, travaillant les masses ouvrières avec des affiliations en province, à Metz, Grenoble, Lyon, Dijon, etc... Ainsi ses mots d'ordre circulaient et ses mouvements combinés donnaient l'impression d'un vaste complot. Ses principaux chefs étaient Godefroy Cavaignac, fils d'un conventionnel régicide, frère du futur président du pouvoir exécutif de 1848. Il avait participé à la Charbonnerie et à la Révolution de 1830. Il était le président des *Amis du peuple* et un des fondateurs de la société des *Droits de l'homme*, affichant dans les procès politiques son républicanisme militant. Déporté en 1835, collaborateur du *Journal du peuple* et de la *Réforme*, il fut le chef du parti, mais il mourut en 1845 et ne put donner sa mesure. Arago donnait au parti le prestige de sa science. Professeur à l'Ecole polytechnique à 23 ans, directeur de l'Observatoire et du Bureau des longitudes, secrétaire de l'Académie des Sciences, il était extrêmement populaire et dévoué à la cause des travailleurs. Armand Carrel était encore dans le journalisme un des grands chefs du parti. A la Chambre les républicains avaient des hommes comme Garnier-Pagès, Beauséjour, Cormenin, Cabet, d'Argenson, Lariboissière. En même temps que des chefs le parti avait un idéal. Dans une société de privilégiés de la fortune se désintéressant du sort des masses souffrantes, ne cherchant que l'ordre, il travaillait à l'amélioration du sort des travailleurs, à l'égalité politique et sociale, à la fraternité, à la libération des peuples encore opprimés. Programme sans doute utopique, mais généreux, qui séduisait les esprits non seulement de ceux qui devaient en bénéficier, mais encore des jeunes gens et des idéalistes.

Le parti bénéficiait de ce que l'éloignement de la Révolution atténuait le souvenir des crimes commis et des maux soufferts jadis. Les livres de Thiers, de Michelet, de Lamartine sur la Révolution trouvaient un succès qui marquait l'évolution des esprits.

Enfin la Révolution de 1830 favorisait le parti. C'était le peuple qui en avait assuré le succès, et Louis-Philippe pour conquérir le pouvoir s'était incliné devant lui. N'était-ce pas comme la meilleure des Républiques que la Monarchie de Juillet s'était fait accueillir ; si elle répudiait son origine, si elle confisquait la souveraineté du

peuple, ne pouvait-on pas légitimement la supprimer comme on l'avait édiflée ?

Mais le parti républicain souffrait d'une grande faiblesse. Il ne pouvait par des moyens légaux réaliser son idéal. Avec le cens même à 200 francs les travailleurs, ses partisans, étaient exclus des collèges électoraux. C'était merveille qu'il eût quelques députés à la Chambre. Le parti était donc poussé à l'action révolutionnaire. Après 1830 de nombreuses « journées » et des « émeutes » eurent lieu qui jetèrent dans l'émoi le Gouvernement, Paris et la France. Mais le trouble, qui n'aboutit pas, provoque la réaction et le parti républicain, condamné à l'échec, favorisa le retour au Gouvernement autoritaire. Le jour vint pourtant où, par ses fautes, celui-ci s'aliéna l'opinion, le parti républicain put alors l'emporter dans un mouvement que le Gouvernement ne fut plus capable de briser.

Bonapartisme. — De tous les régimes antérieurs à 1830, le Consulat et l'Empire, le plus fort, était celui qui paraissait être tombé dans la plus grande faiblesse. Il n'y avait pas en 1830 un parti bonapartiste avec un programme, une organisation, des troupes, des chefs. Peut-être les deux échecs terribles de 1814 et de 1815 l'avaient-ils écrasé, peut-être son personnelisme demandait-il un homme exceptionnel qui lui manquait.

L'idée survivait. Le mémorial de Sainte-Hélène de de Las Cases, passionnait les esprits, les poètes, Barthélemy, Méry, Casimir Delavigne, Victor Hugo, Béranger chantaient les gloires, évoquaient le souvenir de l'homme prodigieux. La peinture, l'image, Raffet, Charlet, Horace Vernet reproduisaient les traits du « Petit caporal » légendaire. La France, humiliée par les puissances étrangères, se souvenait du temps où elle régentaient l'Europe. A la politique timorée, d'acceptation de la Monarchie on opposait la politique de conquête de Napoléon. L'armée comptait encore des vétérans de ses guerres, et les demi-solde en perpétuaient la légende. Le Gouvernement pour attirer sur lui les rayons de sa gloire rétablissait sur la Colonne sa statue, et de Sainte-Hélène ramenait ses cendres aux Invalides en une cérémonie grandiose et enthousiaste.

L'Empire avait d'ailleurs évolué dans l'opinion publique. Ce qu'on voyait surtout en Napoléon, c'était l'homme de la Révolution, qui avait sans doute imposé le sacrifice de la liberté, mais qui par compensation avait maintenu ses principes sociaux et conservé ses conquêtes, sauvegardant les intérêts qui sous ses lois s'étaient consti-

tués. Par là le bonapartisme rejoignait le républicanisme et pouvait conclure alliance avec lui.

Mais l'homme semblait manquer à la cause. En 1832 le duc de Reichstadt mourait à 22 ans. L'héritier de Napoléon I^{er} était Charles-Louis-Napoléon Bonaparte, troisième fils de Louis, ancien Roi de Hollande. Il avait vécu en Suisse, s'y était fait naturaliser, et y avait servi. Il avait, étant carbonaro, combattu en Italie parmi les révolutionnaires. Il écrivait des livres militaires, économiques, politiques : *Rêveries politiques*, *Projet de Constitution*, *Idées napoléoniennes*, *Extinction du paupérisme*. Il prouvait ainsi la curiosité et la liberté de son esprit. En 1830 il avait 22 ans et était inconnu. Sa tentative de Strasbourg, 26 octobre 1836, passa pour l'acte d'un fou, il ne fut pas inquiété ; celle de Boulogne, 6 août 1840, était l'acte d'un obstiné, il fut condamné à l'emprisonnement perpétuel. Il s'évada en 1846. Nul ne pouvait soupçonner son retour de 1848 et son extraordinaire succès.

Partis constitutionnels. — Les programmes, le jeu, les hommes des partis constitutionnels apparaîtront tout au cours du résumé de la vie politique de la Monarchie de Juillet. Il suffira ici de les dénombrer et de signaler leurs oppositions. On en compte quatre qui se rapprochent par paires. Le Centre droit et les doctrinaires sont les partisans du rapprochement avec les puissances étrangères, d'abord avec l'Angleterre libérale, plus tard avec les pays absolutistes, ils repoussent toute compromission avec les révolutionnaires et les nationalités en révolte. Au dedans ils sont pour le *statu quo* politique, contre les réformes électorale et parlementaire. Ils sont pour la défense absolue de l'ordre ; ils représentent la politique d'immobilité, de « résistance ». Les doctrinaires apportent à l'affirmation de ces idées plus de raideur, plus de dogmatisme, tout en étant plus libéraux.

Le centre gauche et la gauche dynastique sont pour le « mouvement ». La Révolution de juillet est un principe nouveau en marche, qui doit développer ses conséquences. Ils veulent une politique étrangère affranchie, hardie, osant envisager la guerre de soutien pour les peuples opprimés. La gauche dynastique est bien plus hardie que le centre gauche, elle réclame sans cesse les réformes électorale et parlementaire, pour les appuyer elle s'allie sans répugnance au parti républicain.

Ces deux partis sont les ennemis du Gouvernement personnel ; ils réclament la Monarchie à l'anglaise, presque l'abdication du Roi.

Les partis sous la Monarchie de Juillet sont donc d'abord particulièrement nombreux. On en distingue sept en ne tenant pas compte des nuances. Ils sont d'ailleurs divisés en deux groupes : les antidynastiques qui se déclarent, se font connaître, et les dynastiques. Cette situation est nouvelle, elle montre le régime enveloppé d'ennemis déterminés.

La Presse. — Avec le parlementarisme, le rôle de l'opinion est prédominant, mais elle-même est sous l'empire d'une force qui la conduit, c'est la presse. La Révolution de 1830 prouvait sa puissance. Le fameux « rapport au Roi », peut-être en l'exagérant, lui avait attribué tout le trouble politique et social qu'il dénonçait. Elle était pour son auteur la source empoisonnée qui avait corrompu les esprits et perverti la société. De là une des ordonnances destinée à la mater. Au cours de la crise, elle s'était montrée toute-puissante. Le *National* ne s'était pas borné à promouvoir la Révolution, il lui avait donné sa conclusion en inventant, si l'on peut dire, la solution orléaniste. L'avènement de Louis-Philippe était donc la consécration de sa puissance.

Tous les partis avaient leurs journaux qui n'étaient d'ailleurs pas très nombreux. — Les journaux gouvernementaux furent : le *Journal des Débats politiques et littéraires* appartenant à la droite conservatrice, le *Courrier français* et le *Constitutionnel* du centre gauche, la *Presse* et le *Siècle*, fondés en 1836, de la gauche dynastique ; le *Temps* et le *Journal de Paris*, de la gauche.

Les journaux républicains étaient plus nombreux ; après les lois de septembre ils durent cesser d'être anticonstitutionnels. Le *National* était le plus important, il ne devint républicain que quelque temps après la Révolution. Armand Carrel, plus tard Armand Marast, assurèrent son succès. Derrière lui marchaient la *Tribune des départements*, le *Réformateur*, le *Journal du peuple*, le *Bon sens*, la *Réforme*, la *Démocratie pacifique* ; en province, le *Peuple souverain* à Marseille, l'*Emancipation* à Toulouse, le *Précurseur* à Lyon, etc.

Les légitimistes avaient pour organes, la *Gazette de France*, le *Populaire royaliste*, la *Quotidienne* qui cessa de paraître en 1847.

Les Saint-Simoniens, les Fourieristes, avaient le *Globe*, la *Réforme industrielle*, le *Phalanstère*. Les catholiques pour la défense religieuse publièrent l'*Avenir*, dont la vie fut courte, mais l'influence considérable, il était ultramontain, libéral, ouvert aux aspirations sociales modernes et s'efforçait de désolidariser la religion du gouvernement ; l'*Ami de la religion*, le *Journal des villes et des campa-*

gues étaient gallicans et royalistes ; l'*Univers* ultramontain eut un grand succès. Tous ces journaux appuyés par de nombreuses publications locales revendiquaient les libertés religieuses.

Les tirages de ces journaux étaient très faibles et après 1830, chose curieuse, décreurent. Les *Débats*, de 25.000 abonnés sous l'Empire, passèrent à 13.000 sous la Restauration et à 9.000 sous Louis-Philippe. Le *Constitutionnel* avec 22.000 numéros a le plus fort tirage en 1830, il ne tire plus qu'à 6.000, puis à 3.270 en 1837 et 1840. Avec les journaux à bon marché, 40 francs au lieu de 80 francs, et avec les romans-feuilletons dans la seconde partie du régime certains journaux comptent 70.000 abonnés. Les journaux de Paris en 1847 tirent ensemble à 200.000 numéros.

Les causes de cette faible extension de la presse sont multiples. Les journaux sont écrasés de frais, le *Siècle* en 1845 paie 641.443 francs pour le timbre et 335.242 francs pour le port ; ils sont relativement chers ; les illettrés sont très nombreux ; la masse qui ne participe pas aux élections s'intéresse peu aux affaires publiques.

Par contre la presse était extrêmement violente. M. Thureau-Dangin signale avec insistance ses excès, qui révèlent l'exaspération des passions politiques d'alors.

« La presse, écrit-il, enivrée de la part qu'elle a prise à la victoire de Juillet et de tout ce qui a été débité à ce propos sur sa puissance, n'a plus aucun sentiment des limites de son action et de ses droits, des respects qu'elle doit garder, des répressions qui peuvent la frapper. Elle croit à son omnipotence et compte sur son immunité ¹. »

En 1831 la presse exagère ses excès. « Si l'insurrection était fréquente dans la rue, écrit le même historien, elle était permanente dans la presse... » « Lisez, s'écriait Guizot, c'est le langage des plus mauvais temps de notre Révolution, le langage des gens prêts à répandre, au milieu de la société, dans les rues, sur les places, à y étaler, passez-moi l'expression, toutes les ordures de leur âme. Celles même des feuilles de gauche, qui se piquaient alors d'être dynastiques, comme le *National* en 1831, prenaient cependant les émeutiers sous leur protection. » « Que les Ministres fussent attaqués avec passion, odieusement calomniés, que Périer fût couramment comparé à M. de Polignac, ce qui était alors la plus grosse injure, qu'on l'accusât ouvertement de concussion, de vol, rien là qui dépassât beau-

¹ THUREAU-DANGIN, *Histoire de la Monarchie de Juillet*, t. I, p. 100.

coup ce qui s'est vu à d'autres époques... Mais les coups visaient et portaient plus haut que les Ministres. A ce moment s'évanouit presque subitement la popularité personnelle, dont, au début, avait joui Louis-Philippe... L'acharnement était tel que les actes les plus simples se trouvaient aussitôt grossis, dénaturés... Le régicide lui-même se démasquait ; on indiquait que le parjure devait être puni chez Louis-Philippe comme il l'avait été chez Louis XVI. »

Barthélemy Saint-Hilaire dans la *Revue des deux mondes* ne publiait-il pas un article sur Louvel qui était presque une apologie et Alibaud, avec d'autres auteurs d'attentats, ne devait-il pas trouver dans la presse des défenseurs, voire des apologistes ?

La caricature se déchaîna alors contre les hommes du Gouvernement et surtout contre le Roi avec une outrance que nous ne connaissons plus. « Ce n'était pas la folie rieuse, la satire plaisante, la gaîté malicieuse et impertinente, c'était une animosité réfléchie, obstinée, tantôt sournoise, tantôt violente, toujours méchante, ne cherchant pas à faire rire, mais bien à souffler une haine meurtrière ¹. » « Louis-Philippe devient Judas qui trahit la liberté en l'embrassant ; le crime que poursuit la vengeance divine, la poire qui devient un symbole et qui prête à toutes les railleries, le crayon devient ainsi un instrument de perversion morale, destructeur de toute considération, de tout respect. Aussi Louis-Philippe a-t-il pu dire après sa chute : « J'ai été durant mon règne la victime de cette arme que Voltaire appelait le mensonge imprimé, arme lâche et perfide qui frappe sans qu'on voie d'où le coup part, arme dont les blessures ne guérissent jamais parce qu'elles sont empoisonnées. »

La presse légitimiste dans ce déchaînement de l'injure, de la calomnie, de la violence contre les Ministres, le Roi, l'autorité rendait des points à la presse républicaine.

Et l'action de la presse s'exerçait sur ce ton et avec ces méthodes non seulement dans le domaine de nos affaires intérieures, mais encore sur le terrain de la politique étrangère. Les pays, les Gouvernements étrangers étaient traités de même manière.

Les excès étaient tels que le Gouvernement, qui devait pourtant à la presse son avènement, dut entreprendre contre elle une lutte énergique.

Ce fut l'ère des procès de presse comme des procès politiques. M. Thureau-Dangin, de juillet 1830 au 1^{er} octobre 1832, compte 281

¹ THUREAU-DANGIN, *Histoire de la Monarchie de Juillet*, t. I, pp. 571-579.

saisies de journaux et 251 jugements et 86 condamnations contre des journaux. En 1835 la *Tribune* se vantait de ses 154 procès et de ses 347.550 francs d'amende. Mais ces poursuites étaient peu efficaces ; un journaliste du Pas-de-Calais poursuivi vingt-quatre fois était vingt-quatre fois acquitté. Ces procès étaient d'ailleurs des triomphes pour les journalistes poursuivis, ils se transformaient en accusateurs du Gouvernement, soulevaient les passions du public qui les couvrait d'applaudissements. Les amendes étaient payées par des souscriptions, qui devenaient des plébiscites contre le Gouvernement.

Aussi recourut-il à des réformes législatives. En 1833, 1834 il présenta et fit aboutir la loi du 16 janvier 1834 contre les crieurs publics qui répandaient les journaux, les pamphlets, les libelles, les caricatures en proférant des cris outrageants et séditieux. C'était la lie de la population mobilisée et embrigadée par les partis révolutionnaires. Ils furent soumis à une autorisation administrative toujours révocable, à la compétence des tribunaux correctionnels et à des peines sérieuses d'emprisonnement.

L'année suivante le Gouvernement fut amené à provoquer des mesures encore bien plus énergiques contre la presse elle-même.

A la suite de la loi sur les Associations, des mouvements révolutionnaires s'étaient déchaînés à Lyon, puis à Paris. Un procès monstrueux devant la Chambre des pairs contre 164 accusés avait donné lieu aux plus grandes difficultés et à des manifestations déplorables. Le 28 juillet avait eu lieu l'horrible attentat de Fieschi, faisant 41 victimes. Le Gouvernement estima le moment venu d'engager la lutte à fond contre la presse, jugée responsable du trouble des esprits et de l'agitation révolutionnaire. Ce fut l'origine des fameuses lois dites de septembre, lois sur les Cours d'assises, sur le Jury et sur « les crimes, délits et contraventions de la presse et des autres moyens de publication », du 9 septembre 1835.

Les deux premières de ces lois permettaient de former des sections de Cours d'assises pour hâter la répression, autorisaient les procureurs généraux à saisir eux-mêmes directement la Cour d'assises, décidaient que les recours en cassation sur la compétence ou sur des incidents soulevés au cours des débats ne seraient jugés qu'après l'arrêt définitif sur le fond, autorisaient à passer outre si les prévenus refusaient d'assister aux débats, et à expulser ceux qui les troubleraient. Les votes des jurés étaient assurés du secret. La condamnation pouvait être prononcée à la majorité de 7 voix sur 12. Toutes ces mesures étaient destinées à faciliter et à activer les pour-

suites, à déjouer les moyens dilatoires des accusés et à garantir les jurés contre les représailles qui pouvaient être exercées contre eux.

La troisième de ces lois aggravait singulièrement les responsabilités de la presse et renforçait la répression .

La provocation aux crimes prévus par les articles 86 et 87 du Code pénal même non suivie d'effet était déclarée attentat à la sûreté de l'Etat. Ces articles visaient l'attentat contre la vie et la personne du Souverain, ou des membres de sa famille, l'offense publique à la personne du chef de l'Etat, ou des membres de sa famille, l'attentat tendant à détruire ou à changer le Gouvernement ou l'ordre de succession au trône, ou à exciter les citoyens ou les habitants à s'armer contre l'autorité royale. Toutes ces mesures tendaient à la sécurité de l'Etat *largo sensu* et le fait de punir en toutes ces hypothèses la provocation même non suivie d'effet montrait une volonté résolue de défense de la part du régime. L'acte du publiciste à lui seul était considéré comme un acte criminel, d'ailleurs la peine dans ce cas était réduite, mais la poursuite pouvait avoir lieu devant la Chambre des pairs, ce qui montrait le caractère politique de ces mesures.

En second lieu la loi assimilait « l'offense au Roi », ayant pour but d'exciter à la haine ou au mépris de sa personne ou de son autorité, à un attentat contre la sûreté de l'Etat ; mesure qui atteignait en même temps que les journalistes, les pamphlétaires et les caricaturistes. L'offense simple était passible d'un emprisonnement de six mois à 5 ans, et d'une amende de 500 à 10.000 francs, mesure très rigoureuse.

En troisième lieu la loi punissait d'emprisonnement et d'amende le fait de faire remonter au Roi la responsabilité des actes de son Gouvernement, ce qui consacrait le principe de son irresponsabilité politique.

En quatrième lieu, la loi punissait l'attaque contre le principe ou la forme du Gouvernement et en faisait un attentat contre la sûreté de l'Etat si elle tendait à la destruction ou au changement du Gouvernement.

La loi frappait encore le fait d'adhérer à toute autre forme de Gouvernement, de reconnaître des droits au trône à toute autre personne que Louis-Philippe, de prendre une qualification incompatible avec la Charte comme celle de républicain, d'exprimer un vœu pour la destruction de l'ordre constitutionnel.

Et un grand nombre d'autres délits était encore prévus et punis par la loi. Ainsi se trouvaient extraordinairement multipliées les

crimes et délits de presse. La loi révélait les excès de toutes sortes dont elle s'était rendue coupable et la résolution du pouvoir de défendre contre les attaques dont le régime et la société étaient l'objet, le Roi, sa famille, la forme du Gouvernement, en un mot l'ordre politique existant.

En même temps la loi augmentait l'importance des cautionnements exigés des propriétaires des journaux et des périodiques. Elle exigeait que les gérants en possédassent le quart et qu'ils signassent tous les numéros. Elle développait le droit de réponse et de rectification, le droit pour les autorités publiques de requérir la publication de documents officiels, et de renseignements, moyen de se défendre et aussi d'étouffer les journaux.

Puis les dessins, les gravures, les estampes, les emblèmes étaient soumis à un régime d'autorisations préalables, les théâtres, les pièces de théâtres étaient l'objet de mesures de précaution nouvelles.

Ces mesures, dans leur ensemble draconiennes, prouvent quelle était la force de la presse, à quel point la société était troublée et de quelles armes l'autorité jugeait nécessaire de se munir contre une puissance qui ébranlait ainsi la sienne. On verra par la suite dans quelles conditions elles furent votées. De Broglie était Ministre, pour justifier une pareille législation qui a laissé sous le nom historique de « lois de Septembre » un souvenir encore vivant, il disait : « Au milieu du grand désordre d'idées, contre l'audace et le cynisme des partis, il faut, non pas des lois terribles, mais des lois fortes, pleinement exécutées. La mollesse, la complaisance du moins, sont permises peut-être au pouvoir absolu ; il peut toujours les compenser par l'arbitraire. Plus la liberté est grande, moins l'autorité doit fléchir. Le Gouvernement avait à cœur de prendre devant vous l'engagement de déployer toute la force que la Constitution lui donne. »

Disparition de journaux, modération toute nouvelle des plus violents, ordre au cours des procès de presse, sévérité du jury, condamnations fréquentes des accusés, cessation des outrages envers le Roi, un changement profond se produisit dans les mœurs politiques. La presse qui dans l'exaltation de sa puissance ne savait se servir de sa liberté, se trouvait désormais contenue dans ses excès. Mais ce n'était que grâce à un régime extrêmement sévère, par le sacrifice presque absolu de la liberté. Le régime assumait de ce chef une grosse responsabilité et fournissait contre lui-même une arme aussi forte que celle qu'il s'était donnée contre ses adversaires.

Roi, Nation, capitale, garde nationale, Assemblées politiques, partis, presse, telles étaient les forces en présence, dont le jeu sous l'influence des circonstances intérieures et extérieures allait déterminer le cours des événements et fixer le sort du régime.

II

LES GRANDES DIFFICULTÉS PARTICULIÈRES DU NOUVEAU RÉGIME

L'histoire de la Monarchie de Juillet et le jeu de ses institutions ne se comprennent que si on se rend compte des difficultés auxquelles il dut constamment faire face.

Relations extérieures. — Le problème qui s'impose de suite au Gouvernement monarchique issu de la Révolution c'est le problème extérieur de sa reconnaissance par les puissances étrangères et de ses rapports avec elles.

Toutes ces puissances ont été en guerre avec la France révolutionnaire ; toutes, sauf l'Angleterre, ont des Gouvernements absolus. Elles ont formé la Sainte-Alliance pour se défendre contre les mouvements insurrectionnels. Elles se sont déjà deux fois immiscées dans nos affaires pour imposer la déchéance des Bonaparte et la restauration des Bourbons. Accepteront-elles une Révolution qui les détrône et qui les remplace par un prince, qui ne peut être à leurs yeux qu'un usurpateur. Ne se sentiront-elles pas inquiétées par la Révolution triomphant dans le pays, d'où elle les a menacées quarante ans plus tôt, contre laquelle elles ont soutenu si longtemps la guerre ?

La question est d'autant plus aiguë que l'insurrection à la suite de son succès en France gronde partout. La Pologne s'insurge contre la Russie, en Italie la domination autrichienne est menacée, en Espagne les libéraux se soulèvent, la Belgique se dresse contre la Hollande. Et tous ces peuples, en mal de liberté, se tournent vers nous comme vers leurs libérateurs par vocation providentielle. La suspicion des Gouvernements étrangers contre celui de Louis-Philippe est extrême. La guerre est menaçante.

Or nous n'y sommes pas préparés, elle nous ferait subir une nouvelle fois le fléau de l'invasion. Faut-il fermer ses oreilles aux appels des nationalités opprimées ? L'alliance des peuples contre les

Souverains absolutistes n'est-elle pas au contraire notre meilleure défense ? Le peuple supporterait-il que le Gouvernement qu'il s'est donné se déclare indifférent à la cause des peuples qui luttent pour s'affranchir comme lui ?

La situation de Louis-Philippe est d'une extrême difficulté. Sa politique étrangère sera par suite condamnée à l'incohérence. Abstention en Pologne, en Espagne, intervention en Belgique, fluctuations en Italie, rapprochement d'abord avec l'Angleterre, reconnaissance laborieusement obtenue des autres Etats, entente cordiale avec l'Angleterre, crise de 1840 au sujet des affaires d'Orient, crise des mariages espagnols, difficultés pour le mariage des princes royaux, rapprochement final des Gouvernements absolutistes. Au dehors Louis-Philippe est condamné par l'origine révolutionnaire de son Gouvernement à suivre une ligne politique tortueuse et sa politique étrangère retentit d'autre part sur sa politique intérieure. De ce chef il connaît les plus graves difficultés.

L'ordre et la sécurité intérieures. — Le premier devoir de tout Gouvernement, fût-il révolutionnaire, est d'assurer l'ordre et la sécurité sans lesquels le travail s'arrête, et les classes laborieuses les premières pâtissent. Le Gouvernement de Juillet né d'une insurrection éprouva des difficultés exceptionnelles pour remplir cette tâche. Les classes populaires s'étaient soulevées, le parti républicain, les sociétés secrètes avaient repris leur activité. Toute cette effervescence ne pouvait s'apaiser comme par enchantement. D'ailleurs les déceptions et le mécontentement étaient grands parmi les hommes de la Révolution. L'avènement d'un nouveau Roi, fût-il national, quelques pâles retouches à la Charte, quelques garanties, quelques promesses, cela pouvait-il désarmer tout d'un coup l'insurrection triomphante ?

De fait les éléments révolutionnaires de Paris déçus et mécontents ne désarmèrent pas. Les clubs entretenirent l'agitation, de nouveaux mouvements insurrectionnels et des attentats contre le Souverain lui-même se perpétuèrent, l'ordre ne régna jamais de manière assurée.

La position du Roi et de son Gouvernement se trouvait des plus délicates. Comment sévir de suite avec la rigueur nécessaire contre les forces qui l'avaient porté au pouvoir. Le « Roi des barricades » était mal venu pour abattre celles qui surgissaient à nouveau. Il lui fallait se dégager de son origine, se soustraire à ses premiers tuteurs, user la Révolution en rusant avec elle. De là des lenteurs, des hésita-

tions, des compromissions qui nuisaient à son autorité et le faisaient accuser de duplicité.

Rôle du Roi dans le Gouvernement. — La position du Roi dans le Gouvernement pour faire face à ces difficultés était d'ailleurs elle-même extrêmement délicate.

Les conditions de son avènement semblaient le condamner à un Gouvernement impersonnel, à un rôle représentatif. La Révolution avait été provoquée par le personnelisme de Charles X ayant abouti aux fameuses ordonnances, expression de sa volonté personnelle. De plus, les hommes du *National*, les « inventeurs » de la Monarchie nouvelle, étaient les ennemis déclarés du Gouvernement personnel. Thiers qui avait joué un si grand rôle dans l'avènement du nouveau Roi était l'auteur de la fameuse formule : « Le Roi règne et ne gouverne pas. »

Mais d'autre part l'application de cette formule et le règne d'un parlementarisme intégral rencontraient de grosses difficultés. Même sous Louis XVIII le Gouvernement ne s'était jamais ainsi exercé. Puis Louis-Philippe n'était pas l'homme de cette solution, on l'a vu, tout dans son passé et dans son tempérament le portait au contraire à exercer lui-même une grande influence sur la direction des affaires. Il y était poussé aussi par l'exemple des Souverains étrangers qui étaient, sauf en Angleterre, les maîtres de leur Gouvernement, par l'état des partis en France, si divisés qu'aucun d'entre eux ne pouvait fournir l'homme capable d'assurer au Gouvernement une marche ferme et suivie et par la situation troublée du pays, qui demandait une autorité forte. Seulement le Gouvernement personnel du Roi l'exposait à toutes les attaques. N'était-ce pas ressusciter le régime de Charles X, renier la Révolution de Juillet, trahir ? Ici encore les difficultés étaient extrêmes.

Les réformes électorale et parlementaire. — Du côté de la Chambre des députés des difficultés surgirent également à la suite de la Révolution.

Le régime surcensitaire de la loi du double vote, après l'action du peuple aux journées de juillet, était intolérable. Une loi du 19 avril 1831 vint rapidement l'élargir, le double vote fut supprimé, le cens fut abaissé à 200 francs, même à moins pour quelques catégories de personnes offrant des garanties spéciales. Le corps électoral compta de 180.000 à 200.000 électeurs, votant dans une seule catégorie de collèges électoraux. Le privilège de la grande propriété foncière, du grand commerce et de la grande industrie était supprimé ;

les propriétaires, commerçants et industriels moyens étaient associés à l'action politique et la contrôlaient. Mais pourquoi s'arrêter là, pourquoi ne pas étendre davantage les limites du pays légal ? La suite normale de la Révolution n'était-elle pas d'associer la Nation à son Gouvernement ? Les uns réclamaient un nouvel abaissement du cens, les autres ce qu'on appelait l'adjonction des capacités, certains parlaient même du suffrage universel. Une réforme ayant eu lieu, l'évolution de la société, le progrès des esprits ne pouvaient-ils pas commander une réforme nouvelle ? Les partis envisageaient chacun de son point de vue la question, mais désormais elle était ouverte et elle fut une cause permanente de difficultés pour le Gouvernement.

La réforme parlementaire visait la question du cumul admis des fonctions publiques rétribuées par l'Etat et du mandat législatif, les fonctionnaires à de rares exceptions près étant éligibles, fonctions et mandat pouvant se cumuler, les députés pouvant être nommés fonctionnaires et les députés fonctionnaires pouvant recevoir de l'avancement. On a vu que sous la Restauration de ce chef les plus grands abus existaient, que la corruption des députés était un des moyens de Gouvernement employé par les Ministres. La Révolution qui avait été une insurrection contre les abus du Gouvernement de Charles X aurait dû entraîner la réforme d'un régime aussi vicieux. Le mal dura jusqu'à la nouvelle Révolution de 1848. On compta parmi les députés jusqu'à un quart d'entre eux pourvus de fonctions publiques. On colora du nom de « conquête individuelle » la corruption des représentants, homme par homme, par l'octroi des places ou des avancements. Et aucun Gouvernement ne consentit à se dépouiller d'un moyen d'action si puissant, la fragilité ministérielle était telle que la corruption semblait être un moyen légitime pour l'atténuer. Il n'en est pas moins vrai que les propositions de réforme étaient incessantes et qu'il y avait là une nouvelle source grave d'embarras pour le Gouvernement fort en peine pour justifier sa résistance.

Problème de la majorité. — La Révolution devait conduire à une application plus stricte du Gouvernement parlementaire, à l'observation plus rigoureuse de la responsabilité des Ministres. Elle suppose des majorités assez stables pour soutenir des Gouvernements qui durent et suivent une politique déterminée. Or en même temps que la Révolution accentuait cette exigence, il devenait plus difficile de la satisfaire, les partis étant, on l'a vu, plus nombreux et plus divisés, deux d'entre eux, les partis légitimiste et républicain,

étant prêts aux alliances avec toute opposition contre le Gouvernement. Le problème toujours aigu de la majorité ne reçut donc que des solutions bâtarde par la constitution de coalitions précaires. Et si, en 1840, on arriva pourtant à la stabilité gouvernementale pour sept ans, ce ne fut que par un régime de corruption et une rigidité de la politique de résistance, qui provoquèrent comme réaction la Révolution de 1848.

En rassemblant toutes ces difficultés, qui furent pour toute la durée du régime le souci constant, l'épreuve continue du Gouvernement de Louis-Philippe, on s'aperçoit que ce qui les rendit si graves, et finalement mortelles, ce fut sa tare originelle, son origine révolutionnaire.

CHAPITRE III

L'ÉVOLUTION POLITIQUE DE LA MONARCHIE DE JUILLET SES PHASES

VUE D'ENSEMBLE

Quelle carrière ce régime, livré au jeu de ces forces, luttant contre de si graves difficultés, devait-il fournir ? Elle dura dix-huit ans, donc sensiblement plus que celle du plus favorisé des régimes précédents, mais infiniment moins que ne l'espéraient ceux qui avaient pensé donner à la France avec une Monarchie nationale un régime définitif. Encore fut-elle, cette carrière, très troublée, pleine à son tour de vicissitudes qui rendraient difficile à suivre sa ligne générale, si on n'en repérait pas les étapes. Ces étapes, on peut, semble-t-il, en reconnaître six.

La première, du 11 août 1830 au 1^{er} avril 1834, compte quatre Ministères, celui du 11 août en quelque sorte anonyme, parce qu'il n'a pas de Premier Ministre, celui de Laffitte du 2 novembre 1830, celui de Casimir Périer du 13 mars 1831, celui de Soult et de Broglie du 11 octobre 1832 qui finit le 1^{er} avril 1834. C'est la période de liquidation, de résorption de la Révolution. Les deux premiers Ministères, formés de ses hommes, sont imbus de ses idées et complaisants à ses excès qui se prolongent. En laissant le désordre se perpétuer, ils se discréditent. Le Roi se dégage de ses alliés compromettants, avec des hommes, qui se libèrent aussi de leurs connivences révolutionnaires, il forme des Ministères d'autorité qui répriment l'émeute, rétablissent l'ordre : c'est l'œuvre d'abord de Casimir Périer, puis, après une détente suivie de troubles, de Soult et de de Broglie.

Le seconde phase va du 1^{er} avril 1834 au 5 février 1836, c'est

une nouvelle alternance. La « résistance » s'est usée à son tour. Une sorte de vacance gouvernementale se produit. De Broglie démissionne le 1^{er} avril 1834, Soult le suit le 18 juillet, il est remplacé par le général Gérard, qui se retire dès le 29 octobre, auquel succède le duc de Bassano pour huit jours, puis le maréchal Mortier, qui se retire le 20 février 1835. Quatre Premiers Ministres en onze mois, voilà le degré de faiblesse auquel on était arrivé. Une réaction s'imposait, elle se produisit avec le Ministère de Broglie le 12 mars 1835 qui garda le pouvoir presque une année, 22 février 1836.

La troisième phase comprend le Ministère Thiers du 22 février au 6 septembre 1836, et le Ministère Molé-Guizot du 6 septembre au 15 avril 1837. Thiers suit, selon son caractère, une politique de bascule, la résistance et le mouvement se succédant sous son gouvernement. Avec Molé-Guizot, un redressement s'opère, ces deux politiques sont d'ailleurs également éphémères.

La quatrième période du régime ne comporte que le Ministère Molé du 15 avril 1837 au 8 mai 1839 ; c'est une ère de détente, de juste milieu, sans apaisement d'ailleurs des luttes parlementaires. Doctrinaires, hommes de gauche, partis extrêmes forment la grande coalition contre ce Ministère modéré et qui dure. On dénonce le Gouvernement personnel et la corruption. Après une première démission, Molé, reprenant le pouvoir, dissout la Chambre, mais les élections le renversent.

La cinquième période est un nouveau temps de faiblesse gouvernementale. Elle débute par des échecs de combinaisons ministérielles. Soult-Guizot, Soult-Thiers, de Broglie-Guizot-Thiers. Des troubles exigent un Gouvernement, un Ministère Soult est formé le 13 mai sans les « grandes ambitions », c'est ainsi qu'on désigne Guizot, Thiers, Molé, de Broglie. Tous les partis sont dissociés, en dix mois le Ministère est épuisé, il démissionne le 20 février 1840. Un Ministère Thiers lui succède du 1^{er} mars au 21 octobre 1840. Il n'est ni plus énergique, ni plus durable. Il reprend la politique d'équilibre, tente une politique de prestige avec à l'intérieur le retour des cendres de Napoléon, et à l'extérieur une politique aventureuse en Orient, qui provoque contre nous la formation d'un concert européen, nous mettant à deux doigts d'une guerre que l'action de Louis-Philippe détourne.

Avec le Ministère Soult-Guizot, 29 octobre 1840-19 septembre 1847, et le Ministère Guizot, 19 septembre 1847-23 février 1848, le Gouvernement de Juillet accomplit sa sixième et dernière étape.

C'est une phase de Gouvernement autoritaire, de « résistance », d'entente continue entre le chef du Ministère, qui est pendant toute cette période Guizot, et Louis-Philippe. Mais ce Gouvernement par sa durée même s'exagère l'idée de sa propre force; les élections avec un corps électoral trop restreint lui voilent les sentiments d'irritation, de mécontentement du pays. Il résiste à tout projet de réforme. Des scandales se produisent, qui le discréditent, sa politique vis-à-vis de l'Angleterre de faiblesse d'abord, puis de réaction, irrite l'opinion. Le Roi est considéré comme l'inspirateur du Gouvernement, la responsabilité de ses actes remonte à lui. Le mécontentement accumulé explose et le régime né de la Révolution en meurt.

Ce qui caractérise cette évolution n'est pas, semble-t-il, comme on le dit souvent, l'effort de Louis-Philippe pour conquérir le pouvoir personnel. S'il ne l'a pas exercé avec les Gouvernements faibles, qui se sont si souvent présentés sous son règne ; il serait étrange que ce fût un Gouvernement énergique comme celui de Guizot, qui lui eût permis de s'en saisir. Ce qui caractérise l'évolution du régime, ce sont les alternatives entre les deux politiques de « résistance » et de « mouvement ». Or ces alternances sont normales, elles résultent de la condition paradoxale, sans cesse relevée, de la Monarchie de Louis-Philippe, de son principe monarchique, qui tend par sa nature à l'autorité, à la force, et de son origine révolutionnaire, qui l'assujettit à des concessions vis-à-vis des partis même avancés et qui le condamne à des faiblesses répétées.

I

11 AOÛT 1830-1^{er} AVRIL 1834

Cette période de liquidation de la Révolution s'ouvre par la constitution du premier Ministère de Louis-Philippe. Il est composé de : Dupont de l'Eure, Justice ; Molé, Affaires étrangères ; Guizot, Intérieur ; de Broglie, Instruction publique et Cultes ; Louis, Finances ; général Gérard, Guerre ; général Sébastiani, Marine ; et de Dupin, Casimir Périer, Bignon et Laffitte, Ministres sans portefeuille. — Ce sont les hommes de la Commission provisoire et du Conseil privé. Ils ont été conservés plus que choisis. Ils ont des tendances opposées ; la lutte contre Charles X seule les a réunis. Ce sont de fortes personnalités. Aussi le Roi n'a pas nommé de Premier Minis-

tre. Le choix eut été difficile et eût donné au Gouvernement un sens inacceptable pour certains. L'autorité du Roi d'ailleurs y gagne. La nomination de quatre Ministres sans portefeuille marque la nécessité de satisfaire des ambitions.

C'est la Révolution qui s'est imposée au Roi et qui se prolonge. « La Révolution a survécu à la victoire », écrit, au sujet de ce Ministère, de Broglie, dans ses *Souvenirs*.

Les affaires extérieures occupent de suite son attention. La Révolution est une menace pour les Souverains étrangers. La Sainte-Alliance l'avait désarmée, elle se redresse. La Russie pressant l'Autriche pour agir, on craint la guerre à laquelle on n'est pas préparé. Talleyrand est envoyé en ambassade en Angleterre, qui est le pays libéral à gagner d'abord. Le Gouvernement, Louis-Philippe, multiplient les déclarations pacifiques. Ils se présentent comme les soutiens de l'ordre en France. La Prusse et l'Autriche, peu portées à la guerre retiennent la Russie. Les grandes puissances se décident à reconnaître notre nouveau Gouvernement.

Mais la Révolution qui éclate aux Pays-Bas le 25 août, ouvre une crise grave pour nous. Le Gouvernement résiste à la tentation d'annexer la Belgique révoltée, ou de faire monter sur son trône un de nos princes. Il proclame le principe de non-intervention, qui empêche les Gouvernements étrangers d'aider les Pays-Bas à abattre la Révolution.

À l'intérieur les politiques de « résistance » et de « mouvement » s'affrontent. Quatre Ministres soutiennent la seconde ; six, les plus importants, la première. Louis-Philippe n'ose pas rompre avec les premiers et la Révolution. Les vainqueurs de Juillet se livrent à la curée des places que des démissions et des révocations rendent libres ; préfets, sous-préfets, maires et adjoints, généraux, colonels, commandants de forteresses, par centaines sont changés. Les lois réactionnaires de Charles X sont rapportées, le Panthéon est désaffecté, les condamnés politiques libérés sont reçus par le Roi, les régicides rentrent en France, la presse, les clubs agitent les esprits, la peur fait fuir 150.000 personnes de Paris. Le travail ne reprend pas. Le Gouvernement n'ose agir, la garde nationale est suspecte, se servir de l'armée semble impossible. Louis-Philippe garde ses allures bourgeoises, populaires même.

La Chambre est sans autorité, elle est malgré tout l'élue du double vote, démissions et annulations de pouvoirs l'ont privée d'un

quart de ses membres, elle suspend ses réunions en attendant de nouveaux élus.

L'agitation est entretenue par la question des poursuites contre les Ministres de Charles X. La Chambre des députés pour les sauver vote la suppression de la peine de mort en matière politique. Le 17 octobre, des mouvements se produisent, le Palais royal est assiégé, puis le château de Vincennes, où certains anciens Ministres sont détenus. Ainsi l'agitation continue et les Ministres partisans de la résistance se désolidarisent de leurs collègues, ils démissionnent en conseillant au Roi de former un Ministère homogène de mouvement qui s'usera. Le premier Ministère n'a pas duré trois mois.

Ministère Laffitte, 2 novembre 1830 - 13 mars 1831.

— Louis-Philippe ne peut rompre avec les hommes qui l'ont porté au pouvoir, il n'a pas encore d'autorité personnelle. Il ne peut lutter avec les éléments révolutionnaires. Il pousse à bout l'expérience et fait appel à Laffitte, auteur principal avec Thiers, de son avènement. Ses collaborateurs sont : de Montalivet, Intérieur ; Maison, Affaires étrangères ; Gérard, Guerre ; Dupont de l'Eure, Justice ; Merilhou, Instruction publique et Cultes ; Sébastiani, Marine ; le 17 novembre Soult remplace Gérard, et Sébastiani Maison, d'Argout succédant à Sébastiani. Thiers est sous-Secrétaire d'Etat aux Finances.

Ce n'est pas encore un Ministère homogène. La gauche ne compte comme hommes déterminés que Laffitte, Mérilhou et Dupont de l'Eure ; Thiers est incertain.

A l'intérieur, le procès des Ministres surexcite les passions. Pendant six jours l'émeute gronde. La Fayette refuse d'employer la force et se laisse malmenier lui-même. La foule réclame la mort des accusés. De Montalivet subrepticement les fait transporter du Luxembourg à Vincennes. On détache de l'émeute grondante la jeunesse des écoles en négociant avec elle et par des promesses.

La Chambre réorganise la garde nationale, supprime le poste de commandement en chef, que La Fayette doit conserver pourtant encore. Il donne sa démission et le Gouvernement, à l'étonnement général, l'accepte. Seul Dupont de l'Eure se solidarise avec lui et démissionne.

A l'extérieur la faiblesse du Ministère permet à Louis-Philippe de prendre la direction de notre diplomatie. Il fait multiplier les déclarations pacifiques et proclamer par nos agents le principe de non-intervention, qui rassure les puissances sur notre compte, mais

les paralyse. Il correspond directement avec nos représentants, surtout avec Talleyrand.

En Belgique pour écarter les candidats de l'Angleterre et de Beauharnais, nous laissons élire Roi, le duc de Nemours, mais Louis-Philippe le fait renoncer au trône. C'est un gage éclatant de notre pacifisme et un acte personnel qui accroît l'autorité du Roi.

La Pologne s'insurge, la France est la proie d'une vive émotion, le pays veut la guerre, Louis-Philippe impose la paix.

En Italie l'insurrection contre l'Autriche gronde, le pape fait appel pour se défendre à l'Autriche, Metternich proteste contre le principe de non-intervention, notre ambassadeur à Vienne réclame la guerre, Louis-Philippe soustrait sa dépêche à Laffitte. Le Gouvernement se livre à quelques manifestations qui font craindre à l'Autriche notre intervention, mais il est résolu à la paix.

Cette politique, personnelle de Louis-Philippe, soulève contre le Ministère les révolutionnaires. C'est l'abandon de leurs coreligionnaires, c'est l'abaissement de la France libérale, c'est le reniement de la grande Révolution. Carrel dans le *National*, Lamarque, Mauguin à la Chambre, La Fayette attaquent violemment le Gouvernement.

La Révolution a pourtant perdu beaucoup de sa force sur les esprits. Les troubles, le malaise, les craintes de guerre ont détaché d'elle ceux qui l'acclamaient au temps de la lutte contre Charles X. Louis-Philippe peut rompre avec elle.

L'émeute des 14-15 février en sera l'occasion. Elle est la suite du mouvement d'anticléricalisme, provoqué par le Gouvernement de Charles X, qui pendant la Révolution s'est manifesté par des attaques contre les prêtres et les églises, en même temps que contre le Gouvernement. Les choses sont à ce point que prêtres et religieux quittent leur costume, se cachent et que le culte est célébré furtivement. Des évêques émigrent. On ne voit plus un homme dans les églises. C'est dans cette situation qu'est annoncé un service pour le duc de Berry, traditionnel à Saint-Germain l'Auxerrois. Le peuple y voit une provocation. L'église est saccagée, l'archevêché envahi est dévasté. Le Gouvernement laisse faire et s'en prend aux carlistes, des mandats d'amener sont lancés contre le curé de Saint-Germain et l'archevêque, le Roi fait supprimer les fleurs de lys des armes royales; c'est l'abdication devant l'émeute. Et cela se reproduit dans différentes villes.

L'opinion proteste contre cette anarchie. A la Chambre Guizot

semonce les Ministres. « La France demande à être gouvernée, dit-il, et elle sent qu'elle ne l'est pas. » Duvergier de Hauranne de son côté proteste : « Les émeutes ont succédé aux émeutes, on dirait qu'elles sont devenues l'état habituel de notre ordre social. » Le peuple réclame du pain. Les puissances étrangères s'inquiètent. Thiers doute de la solidité du régime qu'il a édifié. Au sein du Ministère on sent la nécessité d'un nouveau Gouvernement. De Montalivet négocie avec Casimir Périer. Louis-Philippe hésite encore à rompre avec ses partisans de la première heure. Le 11 mars il finit par faire appel à l'homme désigné, à Casimir Périer.

Ministère Casimir Périer, 13 mars 1831 - 13 octobre 1832. — Casimir Périer considérait la Révolution comme un changement de souverain non de régime. Il avait refusé d'entrer dans le Ministère Laffitte, il hésita beaucoup à en former un. Son programme était l'ordre avec la liberté, la paix avec l'honneur, la guerre seulement aux factions.

Il veut gouverner et pose ses conditions au Roi. Mal accueilli à la Cour il démissionne et s'impose. Il garde les Ministres de Laffitte moins deux remplacés par Louis et de Rigny. Sa volonté compte seule vis-à-vis des fonctionnaires comme des Ministres.

A l'intérieur, il lui faut une majorité. Le 30 avril 1831 il fait dissoudre la Chambre du double vote et s'engage à fond dans la lutte électorale, n'admettant pas la neutralité du Gouvernement. Mais la question de la pairie héréditaire brouille les cartes et le résultat des élections est douteux. — Pour la présidence de la Chambre son candidat, Girod de l'Ain ne l'emporte que par une voix, lui, Casimir Périer, démissionne et ne reprend le pouvoir que sur les instances de la Reine. Dans la discussion de l'adresse il triomphe par 282 voix contre 73.

A l'extérieur il prouve à l'occasion des affaires du Portugal la fermeté de sa politique. Ayant eu à réclamer des satisfactions et le les obtenant pas il envoie notre flotte les exiger. Par ailleurs les Hollandais envoyant des troupes en Belgique, il y fait entrer les nôtres.

A l'intérieur l'agitation, jusque là ménagée gronde ; la garde nationale est sans autorité, les sociétés secrètes, les clubs pullulent ; le peuple agité en 1830 demeurera en mouvement jusqu'en 1848. Le procès qui commence le 6 avril 1831 contre 19 accusés de complot contre la forme du Gouvernement provoque des manifestations, Godefroy Cavaignac y triomphe, La Fayette est acclamé, Michel de Bourges fait le procès du régime. La propagande républicaine s'ac-

centue dans les journaux et les brochures. La Convention est glorifiée. Le parti républicain s'annexe le bonapartisme, Napoléon est représenté comme le défenseur des conquêtes révolutionnaires, le prince Louis-Napoléon se dit républicain.

Casimir Périer réagit. Il fait voter une loi sur les attroupements, fait marcher contre les émeutes avec la garde nationale, la garde municipale et la gendarmerie et à Lyon contre une véritable émeute provoquée par la faim l'armée. Même énergie à Grenoble.

Il se sert aussi des moyens judiciaires. Il veut que justice reste à la loi et que le pays soit informé. Il parle constamment à la Chambre pour l'éclairer. Une vive opposition lui résiste et s'efforce de l'épuiser par d'incessantes attaques qui l'amènent à la tribune.

Il éprouve pourtant des difficultés à jouer son rôle. Lui et ses Ministres ont fait partie de sociétés secrètes et voisiné avec les républicains.

La Chambre reste imbue d'idées révolutionnaires ; le sens monarchique est perdu, pendant que la presse, la caricature outragent le Roi, la Chambre discute la liste civile avec des marchandages mesquins et de basses attaques ; de Cormenin se fait une spécialité de passer au crible les dépenses de la Cour et de la maison du Roi.

Par moments la fermeté manque du reste à Casimir Périer. Il accepte le sacrifice de l'hérédité de la pairie, qui donnait à la Chambre haute sa valeur et sa grandeur. Il accepte les pensions à payer aux vainqueurs de Juillet, source de tant d'abus. Il consent à l'abrogation de la commémoration du 21 janvier. Il laisse Saint-Germain l'Auxerrois et l'archevêché en état de dévastation. Il tolère la vente à l'encan des croix enlevées des édifices. Il n'hésite pas à employer la force militaire contre les trappistes de La Meilleraye.

Il n'en est pas moins vrai qu'il a provoqué le redressement de l'autorité et celui de la France ; qu'il a maintenu la paix dans la dignité, conquis l'estime des puissances, réprimé et raréfié les émeutes, discipliné l'administration, créé une majorité de gouvernement, rendu la sécurité aux affaires, fait monter les rentes et surtout prouvé qu'un Ministre parlementaire peut être un grand et vigoureux Ministre.

A défaut de ses adversaires politiques le choléra l'abat. Il contracte la maladie dans une visite faite aux hôpitaux le 1^{er} avril avec le duc d'Orléans. Il lutte six semaines contre la mort, le 16 mars elle l'emporte, après 14 mois d'un gouvernement écrasant pour lui.

Le Ministère sans Casimir Périer. — Comme Casimir Périer avait abandonné le ministère de l'Intérieur en gardant la Présidence, Louis-Philippe conserva telle quelle l'équipe ministérielle sans nommer de président du Conseil, se réservant d'en jouer le rôle.

La mesure était très grave. Il révélait son goût pour le pouvoir personnel. Il aimait la politique et s'y jugeait supérieur. Il parlait de sa « vieille expérience », regrettait de ne pas être Ministre, déclarait que le « système » du 13 mars, c'est-à-dire le Ministère de Casimir Périer, avait été le sien.

Ainsi il en prenait la responsabilité et il affaiblissait le Gouvernement, qui n'avait plus de chef pour défendre sa politique à la Chambre.

Le résultat fut que la discipline gouvernementale et administrative se détendit et que les oppositions redoublèrent d'énergie. Elles lancèrent un « Compte rendu », qui était la critique de la politique du 13 mars.

Les obsèques du général Lamarque, républicain très populaire, le 5 juin 1832, fournirent à l'émeute l'occasion d'éclater. Le lendemain les faubourgs étaient debout. Les chefs républicains et la gauche dynastique hésitèrent à soutenir le mouvement. Le Gouvernement usa d'énergie, la répression se termina au cloître Saint-Merry, tant morts que blessés, il y eut 800 victimes ; ceux qui avaient bénéficié des journées de Juillet purent en craindre le retour. Pour assurer la répression judiciaire le Gouvernement prononça l'état de siège et traduisit les accusés devant les tribunaux militaires. La Cour de cassation cassa leurs premiers jugements de condamnation comme violant la Charte. Mais devant le jury il y eut 82 condamnations dont 7 à mort. L'opinion était favorable au Gouvernement.

L'opposition légitimiste n'était pas moins ardente, ses outrages étaient même plus violents. Elle afficha un programme ultra-démocratique, se prononçant pour toutes les libertés et prônant même le suffrage universel. Un singulier personnage, Genou, qui se faisait appeler de Genoude et qui devint prêtre, prit la tête de ce légitimisme dégénéré, cet aventurier, selon la règle, devint le prophète des hommes de l'ordre et de la tradition. Mais la folle équipée de la duchesse de Berry, son arrestation, son accouchement ruinèrent les chances de la vieille monarchie. Cette opposition entre monarchistes n'en affaiblissait pas moins Louis-Philippe.

Le Ministère perdait toute autorité ; au dehors Talleyrand en face de la question belge qui se rouvre se déclare impuissant ; à l'inté-

rieur le Ministère n'ose pas se présenter sans chef à l'ouverture de la session nouvelle.

Ministère Soult-de Broglie, 13 octobre 1832 - 3 avril 1834. — Louis-Philippe voudrait conserver ses Ministres en leur donnant un président, mais qui ne fût pas un second Casimir Périer l'éliminant du Gouvernement. Sa volonté de gouverner s'est développée en s'exerçant pendant la vacance de la présidence. Dupin, homme plus près de la gauche, qui désarmerait peut-être une partie de l'opposition, est sollicité. Mais il voudrait avoir la même autorité que Casimir Périer et défendre la politique de résistance, Louis-Philippe ne veut pas se remettre en tutelle.

Il fait appel à Soult, inaugurant les gouvernements de maréchaux, qui permettent de grouper des hommes de premier plan sans donner la présidence à l'un d'eux et sans donner de l'ombrage aux autres. Ils ont du prestige sans représenter une politique très déterminée. Soult forme un Ministère de résistance avec de Broglie aux Affaires étrangères, qui jouera le premier rôle en fait, Thiers à l'Intérieur, Humann aux Finances, Barthe à la Justice, d'Argout au Commerce, de Rigny à la Marine, Guizot à l'Instruction publique. De Broglie a par son père un passé révolutionnaire, le second mari de sa mère, d'Argenson est socialisant, il a vivement combattu la Restauration.

Avec trois Ministres de Casimir Périer le Ministère se présente comme son continuateur. Il est mal accueilli et sent la nécessité d'un coup d'éclat qui l'impose avant l'ouverture de la session du 19 novembre.

La Belgique le lui offre. La Hollande refuse de reconnaître le traité du 15 novembre 1831 qui consacre son indépendance. D'accord avec l'Angleterre, sans attendre pourtant son adhésion définitive et sans redouter l'hostilité des puissances continentales, le Gouvernement fait franchir la frontière à nos troupes le 19 novembre. Sans le concours des Belges notre armée prend Anvers aux Hollandais, le remettant aux troupes belges, elle se retire. Ainsi nous prouvons notre esprit de fermeté, d'indépendance, de sagesse, et notre absence d'ambition personnelle. Au dehors notre prestige grandit et à l'intérieur les adversaires du Gouvernement sont condamnés au silence.

Moins heureuse est l'attitude prise vis-à-vis de la duchesse de Berry, sa détention sans jugement à Blaye, le scandale de son accouchement (avait-elle contracté un mariage secret ?), rendent inexpiable la haine des légitimistes contre le Roi, qui était d'ailleurs opposé à ces mesures prises par Thiers. Non seulement, en effet, elles

développent la haine entre monarchistes, mais encore elles portent d'une façon générale atteinte au prestige monarchique.

La fermeté du Gouvernement n'en donne pas moins au pays plusieurs mois de repos, d'ordre, d'activité parlementaire bienfaisante.

La session ouverte le 19 novembre est close le 25 avril 1833 et suivie d'une autre qui se termine le 26 juin. Des lois importantes sont votées sur les conseils généraux et d'arrondissement, l'expropriation pour cause d'utilité publique ménageant les intérêts privés et publics, sur la police du roulage, l'instruction publique avec la liberté reconnue pour l'enseignement primaire et l'obligation pour les communes d'établir des écoles. L'ordre dans les finances est rétabli, et un vaste plan de travaux publics à réaliser en cinq ans est arrêté. Dans un discours du 16 février 1833, Guizot célèbre ces heureux résultats. « Les émeutes sont mortes, les clubs sont morts, la propagande révolutionnaire est morte, l'esprit révolutionnaire, cet esprit de guerre aveugle, qui semblait s'être emparé un moment de toute la Nation, est mort ¹. »

Les affaires ont repris, la prospérité est revenue, l'unité et la fermeté des vues dans le Gouvernement ont produit ces heureux résultats.

L'esprit et les partis révolutionnaires n'étaient pourtant pas morts comme Guizot le prétendait. A la fin de 1832 la Société des Droits de l'homme se montait et étendait son action à tout le pays. La presse d'opposition redoublait de violence. Le projet de fortifications pour Paris, provoqué par les affaires de Belgique et le souvenir des invasions est ardemment exploité, c'est contre le peuple de Paris, dit-on, qu'elles doivent servir. A l'approche de l'anniversaire des « glorieuses » de Juillet la surexcitation est telle que le Gouvernement fait arrêter les chefs du mouvement révolutionnaire. Leur acquittement, des grèves dans les centres manufacturiers, la propagande violente de la Société des Droits de l'homme font prendre au Gouvernement une attitude de résistance et de répression.

Le 24 janvier 1834 il dépose un projet de loi sur les crieurs, vendeurs, distributeurs sur la voie publique d'écrits, de dessins, lithographies, autographes, emblèmes et contre les chanteurs publics. Ces « hérauts d'armes » de la Révolution sont l'écume de la société, par leurs cris, leurs annonces de fausses nouvelles ils excitent la foule.

¹ *Arch. parl.*, t. LXXIX, pp. 697-700.

Ils sont soumis à l'autorisation administrative toujours révocable, et passibles de peines sérieuses d'emprisonnement dès leurs premiers délits. La loi est promulguée le 15 février 1834, ce qui prouve la hâte avec laquelle elle a été élaborée ¹. Elle est accueillie par des troubles qui durent du 17 au 24 février prouvant l'émoi qu'elle cause aux organisations révolutionnaires.

Plus importante est celle sur les associations dont l'action inquiète le Gouvernement. Son projet déposé le 25 février ² applique le fameux article 291 du Code pénal même aux associations formées de sections de moins de vingt et une personnes, même sans réunions périodiques, tous les membres sont responsables et même ceux qui leur louent un local, fût-ce pour une séance. Les attentats provoqués par elles relèvent de la Haute cour. Cette loi subit une élaboration plus lente ; elle est promulguée le 10 avril. Elle a rencontré de l'opposition, elle a été votée par 246 voix contre 156. Guizot déclarait que les révolutionnaires en étaient les auteurs l'ayant rendue nécessaire. Elle tuait la liberté.

Ces lois déchaînèrent un mouvement révolutionnaire.

Lyon, où s'étaient multipliées des associations mutuellistes, fut le théâtre d'une violente insurrection qui dura quatre jours ; il y eut 136 morts et 300 blessés parmi la troupe, 170 morts et plus de 500 blessés parmi les insurgés ; ce furent des journées terribles, surtout politiques, auxquelles les ouvriers participèrent peu.

Le 10 avril la révolution se prépare à Paris. La *Tribune* et le *National* annoncent le succès de celle de Lyon. Thiers supprime la *Tribune* de sa propre autorité et fait arrêter 150 meneurs de la Société des Droits de l'homme, 40.000 hommes de troupes sont réunis ; la garde nationale est favorable au Gouvernement. Quand la révolte éclate le 13 avril, elle est vite circonscrite au quartier Saint-Merry et s'achève dans un massacre rue Transnonnain, où des coups de feu tirés d'une maison provoquent une répression sanglante.

Dans nombre d'autres villes, avec un ensemble qui prouve un complot, complot qui a des ramifications jusque dans des régiments de l'Est, des mouvements insurrectionnels se produisent.

Le 15 avril une ordonnance défère à la Chambre des pairs les auteurs du « Complot d'avril ». On vote des crédits pour l'accroissement des forces militaires, et une loi contre la détention d'armes de

¹ *Arch. parl.*, t. LXXXVI. La loi est discutée à la Chambre des députés les 6 et 7 février seulement, à la Chambre des pairs le 15 seulement.

² *Arch. parl.*, t. LXXXVI, p. 690. Débats à la Chambre des députés, 11 au 25 mars ; à la Chambre des pairs, 27 mars-5 avril 1834.

guerre. Les partis révolutionnaires sont étouffés. La Fayette meurt et ses obsèques ne donnent lieu à aucune manifestation, les corps constitués seuls y participent.

Les élections des officiers de la garde nationale et les élections législatives du 21 juin 1834 sont désastreuses pour les hommes de gauche. Les républicains ne se présentent pas, ils n'ont pas d'élus.

L'insurrection, son échec, la réprobation qu'elle a soulevée ont anéanti la puissance de l'esprit révolutionnaire. Le régime issu de la Révolution s'en est dégagé. Le principe d'autorité est restauré. La phase héroïque de la Monarchie de Juillet est close.

II

1^{er} AVRIL 1834 - 5 FÉVRIER 1836

Une seconde période d'alternance entre la faiblesse et l'autorité, le « mouvement » et la « résistance », s'ouvre au moment où l'on peut croire le Gouvernement fort et consolidé. C'est le fait de la lutte entre les deux principes qu'il incarne, le principe révolutionnaire et le principe monarchique, et aussi entre le Gouvernement parlementaire et le Gouvernement personnel, qui se combattent en lui.

Une crise longtemps confuse s'est ouverte le 1^{er} avril. Les députés ont été saisis d'une convention entre la France et les Etats-Unis pour la liquidation d'une ancienne dette que nous contestions, ils rejettent par 176 voix contre 168 son article premier¹. C'est une majorité infime sur une question étrangère à la politique générale du Gouvernement ; de Broglie d'esprit doctrinaire, n'en démissionne pas moins. Il a la raideur d'un Casimir Périer. Louis-Philippe, qui par suite l'aimait peu et qui jugeait qu'avec Thiers et Guizot ils le « neutralisaient », commet la faute d'accepter sa démission, qui demeure personnelle.

Sa succession est difficile à régler. Thiers propose Molé auquel Guizot s'oppose. On prend de Rigny pour remplacer de Broglie, il est lui-même remplacé à la Marine par l'amiral Jacob. De plus, d'Argout et Barthe sont remplacés, ayant démissionné, par Persil et Duchâtel.

A cette crise en succède le 18 juillet une seconde. Soult, à qui

¹ Arch. parl., t. LXXXVIII, pp. 202-222.

Thiers et Guizot sont hostiles, se retire à la suite d'un conflit entre eux sur le Gouvernement général de l'Algérie. Soult est remplacé par le général Gérard, une autre « glorieuse épée », désigné par son rôle en juillet 1830.

Le Gouvernement après ces vicissitudes éprouve à la Chambre des difficultés. Il s'y forme un tiers parti. L'effacement des légitimistes et des républicains favorise les divisions. Des députés qui ne sont ni de droite ni de gauche se montrent jaloux d'affirmer leur indépendance, de fronder le Gouvernement. Après la réunion de la nouvelle Assemblée ils font élire un bureau à eux et voter une adresse ambiguë. A la clôture de la session, 16 août, le Ministère est très affaibli. Il se divise sur la question de l'amnistie, que préconise Gérard. Non suivi, celui-ci démissionne le 29 octobre 1834.

La crise qui s'ouvre est des plus graves. Louis-Philippe repousse de Broglie qu'on lui propose, et dans des conditions offensantes pour lui, il veut gouverner. Thiers et Guizot en dissentiment avec leurs collègues voudraient se retirer. Le Roi désirerait donner la présidence à Thiers avec un Ministère de tiers parti, il refuse Molé, tente une combinaison et échoue. Dupin imagine un Ministère sous la présidence de Bassano que ses créanciers saisissent et que ses collègues abandonnent après trois jours de gouvernement. Le 18 novembre Louis-Philippe reprend ses anciens Ministres avec le maréchal Mortier, mais le Gouvernement a subi une grave crise de faiblesse.

Ministère Mortier, 18 novembre 1834-20 février 1835.

— Le nouveau Ministère obtient un vrai vote de confiance sur sa politique générale qu'il déclare devoir être de résistance. Mais le maréchal est tout à fait au-dessous de sa tâche. Guizot et Thiers, sans chef, sont en conflit. Louis-Philippe tente des combinaisons : Molé, Dupin, Soult, Sébastiani, Gérard. On accule le Roi à la solution de de Broglie qu'il déclare n'accepter que contraint et forcé.

Ministère de Broglie, 12 mars 1835-5 février 1836. —

Après une crise qui a vu se succéder quatre présidents en onze mois à la tête du Gouvernement on en revient donc à un Gouvernement de Broglie. Cette faiblesse, cette incohérence étaient d'autant plus frappantes que le pays était calme, la Révolution ayant été matée.

De Broglie connut d'abord le succès grâce à la précision et la fermeté de sa politique. Il fit voter la convention avec les Etats-Unis, puis les fonds secrets, ce qui était une sorte de vote de confiance ;

il rapprocha Thiers et Guizot, se fit accepter du Roi, étant résolu sur les grandes questions, soumis pour les petites.

Il présida à la terrible épreuve du procès dit d'Avril contre les 164 accusés de complot, qui s'engagea le 5 mars 1835 devant la Chambre des pairs, provoqua les incidents les plus violents, exigea des mesures d'exception, donna lieu à des attaques furieuses contre le régime et ne se termina que le 28 janvier 1836.

L'attentat de Fieschi du 28 juillet 1835, compromettant pour les républicains et la Société des Droits de l'homme, l'amena à des mesures extraordinaires, aux fameuses lois de septembre, obtenues des Chambres convoquées le 4 août à cette fin. Il y en eut trois : sur le jury, sur le jugement des actes de rébellion, sur la presse.

Les deux premières devaient hâter et faciliter la répression, les Cours d'assises étaient sectionnées ¹ et les procureurs généraux pouvaient saisir directement les Cours d'assises, les recours en cassation contre la compétence ou sur les incidents des instances ne devaient être jugés qu'après l'arrêt définitif sur le fond, il était permis de passer outre si les prévenus refusaient d'assister aux débats et d'expulser ceux qui les troubleraient. Le vote des jurés devait être secret, la condamnation n'exigeait que sept voix sur douze ². Bien des garanties se trouvaient ainsi supprimées pour les inculpés, mais la répression était rendue beaucoup plus rapide et plus sûre.

La loi sur la presse ³ n'était pas moins rigoureuse : exagération des cautionnements dont le gérant devait posséder le quart ; multiplication des crimes et délits : offense au Roi, blâme au Roi à propos des actes de son Gouvernement, attaque contre le principe et la forme du Gouvernement, adhésion à une forme différente ou à une autre dynastie ; interdiction de rendre compte de certains procès, de publier les noms des jurés, d'ouvrir des souscriptions pour le paiement d'amendes, publications imposées de documents, autorisation préalable des dessins, gravures, etc... c'était tout un arsenal d'armes nouvelles contre les abus de la presse, qui depuis cinq ans minaient le pouvoir de Louis-Philippe, mais c'étaient là de très graves atteintes à la liberté portées par un Gouvernement issu d'une Révolution faite en partie pour la revendiquer. Ce n'était pas le retour aux ordonnances de juillet, mais le Gouvernement aurait pu pour justifier ces

¹ Loi sur les Cours d'assises, 9 septembre 1835.

² Loi qui rectifie certains articles du code d'instruction criminelle et loi sur le vote du jury (9 septembre).

³ Loi sur la presse présentée le 4 août, discutée à la Chambre des députés du 21 au 29 août et à la Chambre des pairs le 8 septembre.

mesures invoquer le fameux « Mémoire justificatif » présenté par les Ministres de Charles X.

Ces lois redevenaient des mesures de salut public, et, si elles se justifiaient dans l'esprit de ceux qui les portaient par le caractère insurrectionnel d'une opposition ne reculant même pas devant le crime, c'était la preuve que le régime était bien peu solidement fondé. Malgré leur caractère de mesures exceptionnelles, ces lois furent votées par 212 voix contre 72 ; 224 contre 129 et 226 contre 153 ¹. La majorité était constante, la minorité de l'une à l'autre grandissante. Ce fut un grand succès pour le Ministère.

A l'extérieur il se trouva en face de grosses difficultés en Egypte, en Turquie, en Espagne, au Portugal. Fallait-il faire des sacrifices à l'entente avec l'Angleterre, ou se rapprocher des puissances continentales et absolutistes ? Louis-Philippe inclinait vers ce second parti, son caractère autoritaire, le désir de se faire accepter par ces dernières malgré leur répugnance, l'y portaient. De Broglie préférait la première solution. Le Roi eut dans ces circonstances une action diplomatique personnelle. Il s'entretenait avec les ambassadeurs étrangers, leur livrait son propre sentiment, correspondait avec Metternich. Cette dualité d'action affaiblissait d'ailleurs notre politique extérieure.

Il n'en est pas moins vrai qu'en quelques mois de Broglie avait opéré un redressement considérable de l'autorité gouvernementale. Il avait même pour longtemps abattu les forces d'insurrection. Mais les périodes de calme faisaient perdre aux éléments modérés le sens de l'ordre et de la discipline et les Gouvernements forts ne pouvaient être durables.

Un incident mit fin au nouveau Ministère de Broglie. Humann sans entente avec ses collègues annonça une conversion de rentes. Ils réclamèrent sa retraite. Il fut remplacé par d'Argout. Le projet fut alors repris par un député, combattu par le Ministère et voté par 194 voix contre 192 le 5 février 1836 ¹. De Broglie suivant strictement la règle parlementaire donna sa démission et Louis-Philippe, qui le subissait non sans impatience, ne la refusa pas. Les doctrinaires avec leur rigidité, leurs principes, leur soif d'indépendance, leur conception stricte du parlementarisme lui étaient antipathiques, gênaient son goût de Gouvernement personnel. Comme il souhaitait un Ministère Thiers, il demanda à de Broglie de délier celui-ci de la solidarité qui l'unissait à ses collègues.

¹ *Arch. parl.*, t. C, 1er fév., pp. 95 et suiv., 4 fév., pp. 172 et suiv., 5 fév., 209-231.

III

22 FÉVRIER 1836-15 AVRIL 1837

Le Gouvernement, selon le rythme alors accoutumé, va connaître en une nouvelle phase l'alternance de la faiblesse et de la fermeté, du « mouvement » et de la « résistance ».

Ministère Thiers, 22 février-6 septembre 1836. — Le Roi voulait faire appel au tiers parti. Thiers pouvait être son homme, sans doute il était passé à la résistance, mais il avait joué un premier rôle dans la Révolution et il était la souplesse même. Après dix-sept jours de crise, le 22 février 1836 il présenta son Ministère. Il comprenait trois Ministres en exercice avec lui, Maison, Duperré, d'Argout, trois hommes du tiers parti, Pelet de la Lozère, Sauzet, Passy, et leur adjoignit de Montalivet. Les grandes personnalités manquaient. L'union de Broglie, Guizot, Thiers était rompue. A une politique de fermeté succédait une politique de flottement.

A l'intérieur, Thiers pratique son jeu habituel de bascule qui lui assure des complaisances des divers partis, mais qui ne lui vaut l'assistance ferme d'aucun. Un jour il déclare qu'il veut sauver la Révolution, puis il s'en prend à Odilon Barrot. Une autre fois dans la discussion sur les fonds secrets il proclame la nécessité de la résistance, mais après une intervention d'Odilon Barrot il fait déclarer par Sauzet celle de la détente. Dans la question de l'amnistie il se prononce contre elle et contre les partis de gauche, mais plus tard dans un débat sur l'Algérie il est en conflit avec Guizot. Si sa politique générale est ainsi fuyante, s'il n'est pas un homme de Gouvernement, il est un merveilleux *debater* dans toutes les grandes questions d'affaires, il est un orateur incomparable, d'une intelligence, d'une compétence, d'une clarté, d'un charme de parole incomparables. Jeux, chemins de fer, questions navales, routières, douanières, financières, de tout il parle avec une extraordinaire autorité et une même facilité.

Malheureusement sa politique en somme de détente ne désarme pas la haine. Le 25 juin 1836 un nouvel attentat contre le Roi est commis par Alibaud, dont les déclarations montrent les colères qui grondent toujours, dont la franchise et le mépris de la mort provoquent les éloges des républicains.

De suite la police découvre un nouveau complot préparé pour

le 28 juillet, anniversaire de la Révolution. La situation du Ministère qui, par sa faiblesse, paraît avoir plutôt encouragé que désarmé les révolutionnaires, se trouve ébranlée.

C'est pourtant sa politique étrangère qui provoque sa chute. Thiers par le même jeu de bascule se rapproche d'abord des puissances continentales. En Suisse il menace les radicaux accueillants pour les révolutionnaires, qui s'y réfugient leur coup fait ou manqué. En Espagne, où la Reine est aux prises avec les carlistes et les républicains, il refuse d'intervenir en sa faveur avec l'Angleterre d'abord. Mais il échoue dans son projet de mariage du duc d'Orléans avec une archiduchesse d'Autriche, qui aurait consacré la nouvelle Monarchie aux yeux de l'Europe et se retourne. Il prépare l'intervention en Espagne, ce qui soulève la Russie, l'Autriche, la Prusse et nous expose à la guerre. Il se heurte alors à la politique de Louis-Philippe, qui lui est contraire. Le conflit est tel et si flagrant qu'il se retire, 25 août 1836.

C'était une crise en contradiction avec les principes du parlementarisme, provenant d'un conflit entre le Ministère et le Roi, et le Ministère découvrant, dénonçant la politique personnelle du Souverain.

Ministère Molé-Guizot, 6 septembre 1836-15 avril 1837.

— Alors se produit le second temps de l'oscillation habituelle avec un Ministère de résistance. Louis-Philippe, libre de son choix, la crise n'étant pas d'origine parlementaire, fait appel à un pair, Molé qui a sous l'Empire et la Restauration, avec indépendance, occupé de hautes fonctions. Homme de droite il est de tempérament modéré et conciliant. Louis-Philippe pense trouver en lui la souplesse qui lui agréait.

Mais Molé estime nécessaire de faire appel à un homme d'autorité et obtient, difficilement d'ailleurs, le concours de Guizot qui se contente de l'Instruction publique, mais réclame pour Duchâtel les Finances et pour Gasparin l'Intérieur, ce sont deux doctrinaires ; le Roi est déçu dans ses espérances. Les autres Ministres sont : Persil à la Justice, Martin du Nord au Commerce et aux Travaux publics, le général Bernard à la Guerre, l'amiral Rosamel à la Marine ; de Rémusat est sous-Secrétaire d'Etat à l'Intérieur. — Composé d'hommes de valeur, le Ministère est faible par suite de l'antagonisme de Molé et de Guizot. Ce dernier d'autorité supérieure se présente comme le véritable chef du Gouvernement et blesse Molé qui est jaloux de sa supériorité. De Broglie et Thiers sont au dehors des

critiques redoutables. Le Roi froissé de l'oubli de de Montalivet, son homme, se tient sur la réserve.

Molé cherche la détente. Les peines pour crimes politiques sont commuées, les Ministres de Charles X libérés, les menaces contre la Suisse d'abord abandonnées. Mais une affaire Conseil malheureuse pour nous et l'attitude de la Confédération les font reprendre.

L'échauffourée de Strasbourg du prince Louis-Napoléon, fils de Louis Bonaparte, sans portée, 31 octobre 1836, fait pourtant présenter l'insécurité du régime. Puis le 6 novembre la mort de Charles X fait du comte de Chambord le prétendant, et l'impopularité de l'ancien Roi ne pèse plus sur son parti, c'est une autre menace pour la Monarchie de Juillet.

Un nouvel attentat du 27 décembre 1836, la découverte d'une nouvelle machine infernale perpétuent les périls plus immédiats, le régicide devient un fléau constant.

La catastrophe de l'expédition de Constantine jette aussi sur le Gouvernement le discrédit.

Les militaires complices à Strasbourg du prince Napoléon, traduits en Cour d'assises en raison d'autres complicités civiles, sont acquittés et le Gouvernement pour réagir propose trois lois, une permettant de disjoindre dans un procès pour complot les militaires des coupables civils pour les traduire en Conseil de guerre, une autre rendant effective la peine de déportation, la troisième faisant de la non-dénonciation d'un complot connu un crime.

En même temps le Ministère à l'instigation du Roi présente des projets, qui choquent l'opinion, pour le paiement par l'Etat de la dot de la Reine de Belgique, fille de Louis-Philippe, et la constitution d'un apanage pour le duc de Nemours. L'échec du premier projet et le refus de Molé de confier à Guizot le ministère de l'Intérieur privé de son titulaire provoquent leur rupture. Alors s'ouvre de la fin de mars au début d'avril une longue crise. Des combinaisons Molé-Soult-de Montalivet, Soult et le centre gauche, Thiers et Guizot pour la constitution d'un Ministère genre du 11 octobre échouent. Louis-Philippe charge en même temps et séparément Guizot et Molé de mettre sur pied un Ministère.

IV

15 AVRIL 1837-8 MAI 1839

Ministère Molé. — Guizot présente à Louis-Philippe un Ministère tout doctrinaire, qui, on le comprend, ne lui convient guère. Le Roi préfère celui qu'a composé Molé avec Barthe à la Justice, de Montalivet à l'Intérieur, Lacave-Laplagne aux Finances, de Salvandy à l'Instruction publique, le général Bernard à la Guerre, l'amiral de Rosamel à la Marine et Martin du Nord au Commerce. C'est le Ministère du 15 avril. Il compte quatre membres du précédent Cabinet et son chef. Mais il n'a plus qu'une tête et la moins forte. Il revient ainsi au pouvoir plutôt affaibli.

Il va pourtant durer un peu plus de deux ans. Il constitue une période de stabilité avec une politique de juste milieu. Il donne au pays de l'ordre et de la prospérité, mais il souffre de la spéculation qui se déchaîne, de la corruption qui devient un moyen de Gouvernement encore plus actif et du développement du personnelisme de Louis-Philippe, de plus en plus critiqué et dénoncé. Il succombe à une coalition sans exemple qui déchaîne les passions d'une façon extraordinaire.

Le mariage du duc d'Orléans avec une princesse de Mecklembourg rompt ce que l'on appelait le « blocus matrimonial » et constitue pour le Ministère un succès considérable. Il est l'occasion d'une amnistie étendue et de la réouverture de l'église Saint-Germain l'Auxerrois que le Gouvernement n'a pas encore osé restaurer. Le duc d'Orléans, d'esprit très libéral, est très populaire. La dynastie paraît assurée de son avenir.

Profitant de son succès, contre le gré du Roi, Molé, le 3 octobre, fait décréter la dissolution de la Chambre, elle est usée d'avoir soutenue trop de Gouvernements successifs et il espère obtenir une majorité qui l'affranchisse des grandes vedettes Thiers, Guizot, de Broglie. Une fournée de cinquante pairs, vingt-cinq empruntés à la Chambre des députés, l'assure du concours de la Chambre haute.

Molé est gêné pour formuler un programme entre ceux de Thiers et de Guizot. Il s'engage dans la bataille, les républicains dirigent l'opposition souvent soutenus par les légitimistes.

Les élections du 4 novembre 1837 amènent, par rapport à la Chambre de 1834, les changements suivants : radicaux, même nom-

bre d'élus, 19 ; — gauche dynastique, 56 au lieu de 62 ; — centre gauche, 142 au lieu de 114 ; — centre ministériel, 163, même nombre ; — doctrinaires, 64 au lieu de 83 ; — légitimistes, 15 au lieu de 18.

C'est pour le centre gauche et les doctrinaires que perte et gain se sont produits. Le Ministère ne compte aucun gain à son profit, c'est une déception et un échec.

Sur ces entrefaites on découvre une nouvelle machine infernale. L'amnistie n'a pas désarmé la haine, un amnistié se trouve même engagé dans le complot.

Contre le Ministère, Thiers à l'ouverture de la session, 18 décembre 1837, se déchaîne, c'est, dit-il, « le plus honteux qu'on ait vu ». Il propose la coalition du centre gauche et des doctrinaires que Guizot refuse, couvrant le Ministère. — Thiers tente un assaut combiné à l'occasion des débats sur les fonds secrets, Guizot très hésitant est inférieur dans l'attaque ¹. Thiers garde le silence.

Entre le Roi et le Ministère il y a dissentiment à l'occasion d'un projet de conversion que Louis-Philippe fait rejeter en usant de son influence sur la Chambre des pairs. En principe pourtant le Roi le soutient et son action personnelle grandit en présence d'un Ministère qui dure, mais dont l'autorité est faible. Louis-Philippe se contente de moins en moins de régner, il gouverne.

D'ailleurs le Ministère se sert de plus en plus de la « conquête individuelle », d'autant plus efficace que la nouvelle Chambre compte 193 fonctionnaires sur 459 députés !

Ce qui facilite sa tâche, c'est la grande prospérité que la paix, l'ordre relatif qui règne, le développement de l'industrie, les progrès de l'agriculture favorisent. Le revers, c'est la spéculation qui se déchaîne, à laquelle on n'est pas encore habitué et qui donne l'impression d'une corruption générale des mœurs. L'attention du public se détourne de la politique. Thiers, Guizot découragés dans leurs attaques s'abstiennent.

Mais après la session l'idée de la coalition reprend et Duvergier de Hauranne, actif et passionné, qui, de la résistance est passé à un parlementarisme intégral, trouve le lien qui peut unir doctrinaires, centres gauches et gauches, c'est la guerre au pouvoir personnel. Dans une brochure *La Chambre des députés dans le Gouvernement*

¹ Arch. parl., t. CXVI, pp. 670 et suiv., 14 mars 1838

représentatif il le dénonce, reprochant à la fois au Ministère de se prêter à la politique personnelle du Roi et de ne pas assez le couvrir.

Sur notre politique extérieure l'influence du Roi s'exerce d'ailleurs très fortement et contribue à lui donner de la fermeté. C'est avec lui que Molé se rapproche de l'Autriche. Vis-à-vis de l'Angleterre l'entente ne survit, malgré des conflits fréquents, que dans l'inaction. Napoléon rentre en Suisse et nos protestations s'élèvent assez fortes pour provoquer son départ pour l'Angleterre. En Italie nous évacuons Ancône. En Belgique, après l'acceptation du traité des vingt-quatre articles par la Hollande, nous insistons pour obtenir l'évacuation par les Belges du Limbourg et du Luxembourg qu'ils occupent à titre de gages. L'expérience de Louis-Philippe servait le Ministère.

Mais c'est à l'intérieur qu'il va avoir à livrer une redoutable bataille. Thiers et Guizot sont coalisés et Guizot a même vu Odilon Barrot pour s'entendre avec lui. La corruption du Parlement par les faveurs et la politique personnelle du Roi doivent être les cris de ralliement.

La session s'ouvre le 17 décembre 1838. Le Roi dans son discours fait appel à l'union. Mais la lutte commence pour l'élection du bureau. Dupin, peu sûr, candidat du Gouvernement, ne passe qu'au second tour et par 183 voix seulement contre 178. Des quatre vice-présidents le Gouvernement n'en a que deux, et la coalition dans la commission de l'adresse compte six des siens contre deux membres favorables au Gouvernement. Aussi l'adresse, dictée par Thiers, est-elle très agressive, surtout en ce qui touche l'action du Roi, et Dupin, son candidat pourtant, fait chorus avec ses adversaires.

Le débat sur l'adresse s'engage le 7 janvier 1839, dépassant en violence tout ce qui s'est vu depuis 1830. Guizot multiplie ses griefs : le Gouvernement a faussé le parlementarisme en détruisant l'ancienne majorité, il a faussé le régime représentatif en favorisant l'action personnelle du Roi. D'ailleurs ce discours est haché d'interruptions et la gauche se tait. Molé rend coup pour coup, on a dénoncé les courtisans qui s'effacent devant le Roi, il dénonce les ambitieux qui veulent monopoliser le pouvoir pour eux. On dénonce sa faiblesse, il dénonce la coalition monstrueuse qui a été constituée pour l'abattre. Il manque de talent, oui, mais la cause qu'il défend le rend fort. Thiers ne répond que faiblement. La discussion générale a duré trois jours. Jamais on n'a entendu tant d'interruptions, de cris, d'invectives, d'injures. La Chambre du régime censitaire ne le

cède en violence à aucune autre. Le débat se termine à l'avantage du Gouvernement.

Après la discussion générale on passe à la discussion des paragraphes de l'adresse. Sur chacun un adversaire particulièrement au courant de la question critique l'action du Gouvernement. Molé soutient seul tous ces combats singuliers et c'est avec un à-propos et une ingéniosité de moyens qui surprennent. Il prend la taille d'un grand parlementaire. Il eut, entre autres, pour adversaire Berryer, qui naturellement attribua la cause de tous les maux à la Révolution, ce qui gêna tout particulièrement Guizot. Molé sur ce point ne répondit pas. Sur chaque paragraphe un amendement favorable au Gouvernement fut présenté et voté à une majorité de quelques voix seulement. Et c'est ainsi que Molé arriva à une refonte paragraphe par paragraphe de toute l'adresse. Il se dépensa au delà de la limite de ses forces. L'ardeur du débat était tel qu'un jour, comme il se plaignait qu'on abusât de ses forces, il entendit cette apostrophe d'un de ses adversaires : « Crève, Chien ! » Les passions étaient déchaînées ! L'ensemble de l'adresse ainsi refondue passa par 221 voix contre 208.

Molé ne s'en déclara pas satisfait et démissionna. Il en résulta un grand trouble. On songea à une dissolution, mais pouvait-on y recourir encore, à 15 mois d'intervalle de la précédente ? L'exemple de 1830 était peu engageant. On y aboutit pourtant. Une ordonnance du 2 février 1839 la décréta et convoqua les électeurs pour le 24 mars. La coalition y répondit par des cris de fureur. Guizot, Thiers, Odilon Barrot rédigèrent les circulaires des trois partis coalisés ; des comités menèrent une chaude campagne. Le grand débat de la Chambre fut repris dans dans le pays. L'action personnelle du Roi fut violemment attaquée. Le Gouvernement répondit par une pression gouvernementale sans scrupules. Les fonctionnaires étaient sommés d'agir. Il est vrai que la coalition de son côté les sommait de rester neutres et les menaçait de ses foudres pour le jour de son triomphe. Tous les griefs réciproques furent formulés, de nouveau, la passion se donnait carrière.

Les élections aboutirent à la victoire de la coalition, qui eut 240 élus contre 190 à 200 élus favorables au Gouvernement. Le 8 mars, Molé démissionnait.

Cette crise électorale fut une crise du régime. Elle avait uni, pour l'assaut donné à un Gouvernement ouvertement soutenu par le Roi et accusé de favoriser l'action personnelle de Louis-Philippe, des

éléments disparates. Et toutes les tares du régime, non seulement du Ministère, avaient été dénoncées.

V

8 MARS 1839-29 OCTOBRE 1840

Avec la chute de Molé s'ouvre une phase d'extrême faiblesse gouvernementale et d'affaiblissement grave du parlementarisme. La coalition a en effet tout compromis, partis, assemblées, gouvernement.

La nouvelle période commence par un interrègne ministériel qui dure du 8 mars au 12 mai. Le Roi charge Soult de former un Ministère avec la coalition. Mais celle-ci s'est faite pour détruire, elle n'est pas capable d'édifier. On ne s'est pas entre complices entendu pour le partage des dépouilles. Guizot s'impose. La gauche ne l'accepte qu'à l'Instruction publique. Il réclame pour les doctrinaires un des grands postes, présidence du Conseil ou de la Chambre, ou Affaires étrangères, ou Intérieur. On n'aboutit pas à faire le Ministère des coalisés.

Soult songe à un Ministère centre gauche avec Thiers, celui-ci, après que son programme a été accepté par le Roi, en présente un second inacceptable.

De Broglie rapproche Thiers et Guizot, mais Thiers fait avorter la solution en prétendant imposer Odilon Barrot à la Présidence de la Chambre.

D'autres solutions sans les grandes ambitions échouent.

Le Roi, qui ne voit pas sans quelque satisfaction ces hommes, qui ont dénoncé son action, incapables d'agir, forme un Ministère qu'il intitule « provisoire », ce qui est unique dans notre histoire. Gasparin, Girod de l'Ain, de Montebello, le général Despans-Cubières, Tupinier, de Parant, Gautier passeront ainsi à la postérité.

Mais Paris s'émeut, le 4 avril à l'ouverture de la session des troubles ont lieu. Thiers fait des ouvertures à Guizot en vue d'une coalition étroite, celui-ci refuse. Une combinaison de Soult avec le centre gauche échoue. Passy est empêché par Dupin de dénouer la crise. Thiers fait avorter une nouvelle tentative de Soult. On peut se demander si le parlementarisme n'est pas agonisant.

Le 12 mai une émeute permet à Soult de réunir une équipe.

Elle est formée de trois centre-gauche : Teste à la Justice, Dufaure aux Travaux publics, Passy aux Finances ; de deux du centre droit Villemain à l'Instruction publique et Duchâtel à l'Intérieur ; d'un centre, Cunin Gridaine au Commerce ; les autres sont des neutres : Soult à la Présidence, Schneider à la Guerre, Duperré à la Marine. C'est une doublure inférieure du ministère Molé. La coalition n'a servi à rien. Le Ministère n'est pas l'expression de la majorité, l'action du Roi avec un Ministère affaibli ne sera que renforcée. Et d'autre part quel mal n'a-t-elle pas fait ? Suspension de l'action gouvernementale, arrêt des affaires, pertes et misères, griefs contre le Roi, déchainement des passions, déconsidération auprès de l'étranger, affaiblissement général, voilà le résultat d'un régime de suffrage restreint, qui ne permet pas au pays de faire entendre sa voix.

Pourtant l'apaisement s'impose et le Ministère sans grandeur va durer un peu plus de 9 mois. Guizot l'appuie pour rentrer en grâce auprès du Roi. Ses adversaires n'osent pas prendre la responsabilité d'une nouvelle crise, qui serait catastrophique.

Thiers pour la présidence de la Chambre est battu par Sauzet, candidat du Gouvernement, par 213 voix contre 206 ; puis le Ministère triomphe dans le vote des fonds secrets par 362 voix contre 71.

Les hommes de l'émeute du 12 mai sont condamnés par la Chambre des pairs, Barbès et Blanqui, à la peine de mort, que le Roi commue en travaux forcés.

La situation est très confuse. Les partisans de Molé sont hostiles au Gouvernement sans oser l'attaquer. Thiers cherche à entraîner contre lui Guizot puis Molé lui-même. La gauche favorable à une réforme électorale se sépare de Thiers, qui lui est contraire et se divise quant à la solution à adopter. Le régime représentatif s'avilit et la monarchie en profite.

La session s'ouvre le 23 décembre 1839. Le débat de l'adresse se prolonge. Odilon Barrot soutient l'idée de la réforme électorale, mais c'est la question d'Orient à propos de l'Egypte, qui provoque le plus d'explications. L'opinion publique est favorable à l'Egypte, à Méhémet-Ali. Les hommes politiques inclinent, les uns dans le même sens, d'autres vers le maintien de l'entente avec l'Angleterre, d'autres vers l'accord avec le concert européen. Le Gouvernement ne domine pas ce conflit. Il est mûr pour la chute.

C'est le projet de dotation de 500.000 francs pour le duc de Nemours et de 300.000 francs de douaire pour la princesse de Saxe-Cobourg-Gotha, qui la provoque. Les débats à la Chambre sont mes-

quins ; le projet est repoussé par 226 voix contre 220. La monarchie est atteinte dans son honneur ; sa démarche était légitime quoique dangereuse, son échec l'humilie. La bourgeoisie, les censitaires à l'esprit envieux et mesquin, ont lésiné avec elle sans comprendre l'atteinte qu'ils portaient à l'institution qui les garantissait. L'esprit monarchique n'existait plus en France.

Ministère Thiers, 1^{er} mars 1840-29 octobre 1840. —

Louis-Philippe, quoiqu'il eût déclaré Thiers « incompatible avec la situation du trône » et qu'il déclarât que ce serait une humiliation pour lui de l'appeler au Gouvernement, s'y résigna. Laissant de côté Molé et ses partisans, qui l'avaient appuyé, Thiers chercha vainement à faire prendre la présidence par de Broglie et par Soult. Il se décida à se l'attribuer et forma un cabinet d'hommes nouveaux. Jaubert aux Travaux publics, de Rémusat à l'Intérieur, représentaient les doctrinaires, Cousin était à l'Instruction publique, Pelet de la Lozère aux Finances, Vivien à la Justice, Gouin au Commerce, Cubières à la Guerre et Roussin à la Marine. C'était, disait-on, un cabinet de « jeunes gens ».

Thiers, entre la droite, les partisans de Molé, les doctrinaires, le centre, le centre gauche son parti et la gauche n'avait pas de majorité à lui. Il reprit son jeu de bascule, donnant des satisfactions successives aux uns et aux autres et se servant de la « conquête individuelle », le mal du temps.

Les fonds secrets fournirent l'occasion d'une grande bataille qui s'engagea le 24 mars par un discours capital de Thiers ¹ et se termina par le vote des crédits à une majorité de 246 suffrages contre 160 ², succès disproportionné par rapport à la force réelle du Gouvernement. Il avait donné des satisfactions ou fait des avances à tous les partis.

Par la suite, se prononçant pour l'amnistie des condamnés de 1836 non emprisonnés, nommant Dupont de Nemours, un républicain, à la Cour de cassation, combattant la réforme parlementaire, présentant un projet en faveur du retour des cendres de Napoléon, il poursuivit sa politique d'oscillation, qui supposait de sa part plus d'agilité que de force. Elle était vivement critiquée par ses adversaires. Le *Journal des Débats* la lui reprochait âprement : « Le Ministère, disait-il, va de gauche à droite et de droite à gauche, le même jour et à la même heure. Il n'a ni plan, ni système, ni volonté, ni

¹ *Moniteur universel*, 25 mars, p. 554.

² *Mon. univ.*, 27 mars, p. 578.

majorité assurée nulle part... Il n'achète un succès qu'en faisant des concessions de principes au côté droit et en votant avec le côté gauche. Certes si nous avons dans l'âme ce scepticisme inauguré le 1^{er} mars, nous pourrions nous donner le plaisir de contempler ce Ministère vagabond, ce Gouvernement gouverné par tout le monde. »

Mais dans le domaine des lois d'affaires sans portée politique, Thiers exerçait sa maîtrise : prorogation du privilège de la Banque de France, suppression du monopole de la fabrication du sel, mesures concernant les chemins de fer, conversion de la rente, amélioration de canaux, rivières navigables, travail des enfants dans les usines, la première loi de protection ouvrière, Thiers, sur tous ces points avec la même compétence et le même jugement sut soutenir d'heureuses réformes.

Sur deux grandes questions d'ailleurs : la réforme parlementaire, qui consistait dans l'incompatibilité du mandat législatif et des fonctions publiques et la réforme électorale, Thiers se montra ferme dans son opposition. Le 16 mai 1840, la Chambre se trouva en face de pétitions en faveur de la seconde et ce fut pour Arago l'occasion de prononcer un discours retentissant ¹. Il faisait le tableau de la misère des classes laborieuses et présentait l'extension du suffrage comme la condition de leur relèvement. Son succès auprès des ouvriers fut considérable, il avait posé la question sociale. Les conservateurs étaient inquiets. Thiers combattit la réforme et présenta sa théorie de la souveraineté nationale s'incarnant non dans le peuple, mais dans les pouvoirs publics. « On nous a parlé, disait-il, de souveraineté nationale entendue comme souveraineté du nombre. C'est le principe le plus dangereux et le plus funeste que l'on puisse alléguer en présence d'une société. En langage constitutionnel quand vous dites souveraineté nationale, vous dites souveraineté du Roi, des deux Chambres exprimant la souveraineté de la nation par des votes réguliers... de souveraineté nationale je n'en connais pas d'autre. Quiconque à la porte de cette assemblée dit : j'ai un droit, ment, il n'y a de droits que ceux que la loi a reconnus ². »

Mais cette belle énergie ne devait pas arrêter le courant d'idées, qui allait se précipiter. Les radicaux entreprirent la campagne des banquets dès le 2 juin. Le gouvernement incertain en interdit un pour le 14 juillet, mais il eut lieu le 31 août. Des milliers d'assistants y participaient, de violents discours y étaient prononcés.

¹ *Mon. univ.*, 17 mai 1840, pp. 1079-1081

² *Mon. univ.*, *eod. loc.*, 1081.

Thiers combattit de même la réforme parlementaire, la gauche se joignit alors aux radicaux contre lui.

Si difficile que fût la position de Thiers à l'intérieur, notre situation extérieure était encore bien plus ardue. La question d'Orient était brûlante. Méhémet-Ali, pacha d'Egypte, avait réalisé des conquêtes extraordinaires en Haute Egypte, en Nubie et en Arabie. En 1832, en guerre avec le Sultan, il avait remporté à Homs et à Konieh d'éclatantes victoires et la France s'était engouée de lui, le voyant déjà maître de tout l'Orient. Les puissances européennes étaient alors venues au secours de la Turquie et le traité de Kutayeh du 14 mai 1832 l'avait arrêté en lui concédant la Syrie et Adana. Mais en 1839 le sultan Mahmoud était revenu sur ces concessions. Méhémet-Ali avait repris la campagne et son fils Ibrahim avait écrasé les Turcs à Nezib le 24 juin 1839. Les puissances intervinrent à nouveau pour l'arrêter et, comme nous le soutenions, l'Angleterre nous tint en dehors du concert européen. Le traité de Londres du 15 juillet 1840 fut conclu en dehors de nous. C'était un échec et un affront. Thiers donna l'ordre à nos ambassadeurs de manifester le plus vif mécontentement sans rien compromettre. L'opinion, toute la presse étaient surexcitées, belliqueuses. Le Roi fut acclamé, la bourse baissa, Thiers exagéra l'outrage qui nous avait été fait. Il spéculait sur l'invincibilité du pacha et la dislocation de la coalition. Il précipita nos armements. Le Roi se livra à des violences de langage vis-à-vis des représentants des puissances étrangères, mais en même temps déclarait à Thiers et à nos ambassadeurs qu'il ne se laisserait pas entraîner à la guerre. Ainsi s'affirmaient et la politique oscillante et aventureuse de Thiers et la politique toute personnelle de Louis-Philippe.

Au milieu de ces préoccupations se produisit le 6 août 1840 la nouvelle échauffourée de Louis-Napoléon à Boulogne. Le Gouvernement, cette fois, sévit, il fut condamné à la détention perpétuelle et emprisonné à Ham. On ne le prit pas très au sérieux, c'était une erreur et un tort.

En même temps à l'intérieur les grèves, les banquets politiques se multipliaient et prenaient une allure révolutionnaire.

Mais la question d'Orient primait tout.

Le rejet de propositions présentées par nous, le bombardement de Beyrouth par les Anglais, 3 octobre 1840, la déchéance de Méhémet-Ali prononcée par le sultan surexcitent l'opinion, nous mettent à deux doigts de la guerre.

Son imminence même, l'insuffisance de nos armements et de

nos forces, la faiblesse du pacha, calment pourtant les ardeurs belliqueuses.

Louis-Philippe s'oppose aux mesures qui conduiraient à la guerre. Le pacha renonce à la Syrie, l'Egypte lui est conservée à titre héréditaire ; le Roi s'en contente, admettant que si on lui contestait la possession de l'Egypte ce serait un *casus belli*.

Thiers présente alors sa démission que le Roi soutenu par de Broglie lui fait reprendre. Une note du 7 octobre fait connaître aux puissances nos conditions. Nos Chambres sont convoquées pour le 28 octobre, nos préparatifs militaires sont activés. Les puissances adhèrent à nos propositions. Mais l'opinion et les radicaux accusent le Gouvernement de faiblesse et de Roi d'imposer sa volonté. La position de Thiers, qui a engagé l'honneur du pays, surexcité l'opinion, causé à la France une humiliation, isolé le pays en face du concert des puissances, est intenable.

Et quand la situation extérieure est si tendue, le 15 octobre, un nouvel attentat, celui de Darmes, se produit. Même l'imminence de la guerre ne désarme pas la haine déchaînée contre le souverain le plus pacifique. La constance de la menace cause à l'opinion et à la famille royale un grand découragement.

Le 20 octobre le Conseil des ministres entend le discours du trône préparé par de Rémusat. Quoique modéré, il envisage la possibilité de la guerre. Louis-Philippe lit alors un autre discours préparé par lui et il se prononce pour la paix. Les Ministres présentent leur démission.

Ainsi finit le Ministère Thiers : à l'intérieur sa politique a été ballottée entre la gauche et la droite, à l'extérieur il n'a pas su déjouer la coalition des puissances, il a pris parti pour le camp qui devait succomber, il a fait une politique de prestige et a conduit le pays à une humiliation. C'est un Gouvernement de faiblesse qui avec le grand interrègne ministériel et le Ministère de Soult lui aussi d'une grande faiblesse, constitue la période la plus critique de la monarchie de Juillet.

VI

29 OCTOBRE 1840-24 FÉVRIER 1848

Avec le Ministère Soult-Guizot s'ouvre la dernière phase du régime. La faiblesse a usé tous les partis. La réaction s'impose. Le

Roi fait appel à l'homme qui, avant l'erreur de la coalition, a donné le plus de preuves de sens gouvernemental et de fermeté, au chef des doctrinaires qu'il n'aime guère. Guizot réagit. A l'extérieur il s'efforce d'être pacifique sans faiblesse, de rendre à la France son rang et sa liberté. A l'intérieur il se fait une majorité conservatrice en agissant sur les collèges électoraux et sur les représentants par la « conquête individuelle » sans vergogne. Mais sa fermeté va jusqu'à l'immobilité, il ne laisse entrevoir aucune chance de réforme. Les élections censitaires lui masquent le sentiment du pays, il se croit assuré de l'avenir. Il ne surveille pas une démoralisation qui le compromettra. Il n'entend pas les colères du pays, il s'illusionne sur la force du Gouvernement. Le Roi partage ses sentiments et son gouvernement demeure personnel grâce à la similitude de leurs idées. Ils partagent ainsi la responsabilité de la catastrophe qui les emporte l'un et l'autre.

Ministère Soult-Guizot, 29 octobre 1840-19 septembre 1847. — A la chute de Thiers, c'est Soult, l'homme de toujours, que Louis-Philippe appelle. Mais c'est Guizot qui sera la tête du Gouvernement. Il impose au Roi ses conditions : maintien de la note aux puissances, — rédaction du discours du Roi par les Ministres, — annonce de la continuation des armements, — occupation de Candie si la Russie entre à Constantinople. Il y a là un programme, une politique et l'affirmation de sa volonté vis-à-vis du Roi. Les ministres choisis sont Soult à la Guerre et à la Présidence, Guizot aux Affaires étrangères, Duchâtel à l'Intérieur, Humann aux Finances, Villemain à l'Instruction publique, Teste aux Travaux publics, qui sont des amis politiques de Guizot, puis Martin du Nord à la Justice, Cunin-Gridaine au Commerce, Duperré à la Marine, amis de Molé. Ce Ministère est de droite et de résistance.

Les républicains se déchainent contre lui : « c'est le Ministère de l'étranger ». On rappelle le passé révolutionnaire, sous la Restauration, de ces champions de l'autorité. Molé est hostile. On annonce la mort prochaine d'un Gouvernement qui va durer plus de sept ans.

Pour comprendre sa longévité il faut suivre dans leur développement les affaires capitales qui s'imposèrent à lui et ensuite le plus rapidement possible, d'année en année, le cours des événements secondaires qui se succédèrent.

Affaires extérieures. — Comme les affaires extérieures avaient provoqué la chute de Thiers, Guizot prit de suite position à leur sujet. A la Chambre des pairs il lut une déclaration catégoriquement

pacifique. « L'intérêt supérieur de l'Europe et de toutes les puissances en Europe, dit-il, c'est le maintien de la paix partout et toujours » : formule qui le désarmait vis-à-vis de puissances résolues à pousser leurs avantages.

Les *affaires d'Orient* n'étaient pas réglées. Guizot eût voulu que notre bonne volonté fût reconnue par quelques concessions faites à Méhémet-Ali, Palmerston demeura intransigeant. Par une note du 16 novembre 1840, Guizot dut au moins réserver nos droits. L'Angleterre n'en continua pas moins son action contre le Pacha et le 27 novembre sa flotte assiégeait Alexandrie. Le commodore Napier signa une convention par laquelle le Pacha abandonnait toutes ses conquêtes extérieures, rendait à la Turquie sa flotte, mais recevait l'Egypte à titre héréditaire. C'était ce que nous avions proposé. L'Angleterre voulut désavouer Napier. L'Autriche et la Prusse l'y firent renoncer. Finalement, par un hattî-chériff du sultan du 19 avril 1841, Méhémet-Ali obtenait héréditairement le gouvernement de l'Egypte avec une indépendance à peu près complète, puis deux conventions furent signées à Londres le 13 juillet 1841, la première entre l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie réglant en dehors de nous la question d'Egypte, la seconde, à laquelle nous participions qui garantissait la neutralité des détroits. Guizot n'avait pas fait fléchir l'intransigeance de l'Angleterre, mais nous n'avions pas subi de nouvelle humiliation et nous étions rentrés dans le concert européen.

En Orient l'abandon de la Syrie par les Egyptiens provoqua des troubles graves, et la France protectrice des chrétiens de par les traités eut à intervenir à plusieurs reprises diplomatiquement pour les protéger. En octobre 1845, elle dut même menacer la Porte de représailles militaires, ce qui l'amena en 1846 à donner au Liban une organisation, qui lui assura une certaine tranquillité.

Droit de visite. — Une question épineuse troubla constamment nos relations avec l'Angleterre. Les traités de Vienne avaient supprimé la traite. Elle devait être réprimée par chaque Etat sur les bâtiments portant son pavillon. Mais cette règle rendait la répression impossible. L'Angleterre réclamait le droit de contrôle, donc de visite, pour tous les bâtiments de guerre sur tous les bâtiments de commerce. C'était lui attribuer la police presque exclusive des mers. Deux conventions de 1831 et de 1833 avaient fixé le nombre de croiseurs de chaque nation pouvant exercer le droit de visite et leurs zones de surveillance. Le 20 décembre 1840 le Ministère passa une

convention qui aggravait en fait le droit de visite au profit de l'Angleterre. Notre marine marchande fit entendre de vives protestations. La Convention fut repoussée à la presque unanimité et la Chambre réclama la dénonciation rapide de celles de 1831 et de 1833. Guizot affirma le droit pour le Roi de passer seul la Convention et de ce conflit sortit la dissolution de la Chambre en juin 1842. En 1845, le 29 mai, un nouveau traité suspendit pour dix ans l'application des Conventions de 1831 et de 1833. Cette question fut ainsi une cause de froissement entre nous et l'Angleterre et aussi entre le Gouvernement et la Nation, impatiente de la prépondérance de l'Angleterre et mécontente de l'attitude, à son gré, trop peu énergique, du Ministère.

Affaires d'Espagne. — L'Espagne fut une occasion constante, elle aussi, de discorde entre l'Angleterre et nous. Don Carlos y disputait la couronne à la reine Isabelle, dirigée par la reine-mère Christine, les libéraux, les radicaux, les conservateurs luttèrent pour se saisir du Gouvernement. L'Angleterre soutenait la Reine et les libéraux et aurait voulu notre appui, voire notre intervention. Notre résistance l'irritait. D'autre part la question du mariage de la Reine se posait. Elle soutenait un prétendant, un Cobourg, cousin du mari de la reine Victoria, elle redoutait au contraire la compétition d'un fils de Louis-Philippe. Pour dissiper ces nuages, la Reine Victoria vint en France, en l'été de 1843, passer cinq jours dans l'intimité de la famille royale et il fut résolu que des solutions amiables seraient trouvées pour le droit de visite et le mariage de la Reine Isabelle. Louis-Philippe et Guizot éprouvèrent de cette démarche une grande satisfaction. C'était la première visite royale que recevait la nouvelle monarchie. Celles que les princes d'Orléans et de Nemours avaient faites à Berlin et à Vienne n'avaient pas été rendues. Mais l'opposition voulut y voir une nouvelle preuve de faiblesse.

Plus tard d'ailleurs le conflit espagnol se ralluma, surtout quand Palmerston, notre irréductible adversaire, reprit le pouvoir en juin 1846. Après des manœuvres multiples la Reine épousa le duc de Cadix, fils de l'infant don François de Paule et l'infante Louise-Fernande épousa le duc de Montpensier le même jour, 10 octobre 1846. Ce fut la fin de l'entente cordiale, la France et l'Angleterre s'accusèrent réciproquement de mauvaise foi, l'Angleterre avait même cherché à faire intervenir les puissances continentales pour empêcher cette solution. Palmerston lia partie avec l'opposition en France et avec Thiers, qui critiquaient le Gouvernement pour son

manque de fermeté. L'ambassadeur d'Angleterre ne craignit pas à l'occasion d'une réception à l'ambassade d'infliger à notre Ministre un sanglant affront et l'Angleterre fit circuler dans le monde diplomatique un mémoire qui prétendait établir que Louis-Philippe en 1809 avait voulu prendre du service en Espagne contre Napoléon et qu'en plusieurs lettres il avait protesté de son attachement pour l'Angleterre et de sa loyauté à l'égard des Bourbons.

C'était la rupture avec l'Angleterre. L'opinion irritée contre elle l'accueillit avec joie, une adresse de la Chambre du 12 février 1847 exprima au Roi sa satisfaction.

D'ailleurs sur bien d'autres points nous nous étions trouvés en conflit avec l'Angleterre, à Tahiti notamment avec l'affaire Pritchard, puis au Maroc, puis en Grèce, puis au Brésil, puis au Portugal. Il semblait qu'une fatalité s'acharnât à rendre nos relations toujours difficiles et à nous valoir de sa part hostilité, entraves et humiliations.

Nous étions restés pourtant attachés à l'entente avec l'Angleterre dans la difficulté où nous nous trouvions de nous rapprocher des autres pays, où des monarchies absolutistes tenaient à distance un Roi, qui devait son pouvoir à une révolution. L'origine révolutionnaire de la monarchie de Juillet pesait sur sa politique étrangère comme sur sa politique intérieure.

Rapprochement des puissances absolutistes, politique réactionnaire. — La politique extérieure, libérale et anglaise, de la France subit donc un changement complet d'orientation.

Le Ministère français par le fait même de sa durée devenait de plus en plus conservateur, et, reniant ses origines, se tourna vers les pays absolutistes se présentant comme leur collaborateur naturel dans la lutte contre les mouvements révolutionnaires avec lesquels ces pays étaient en opposition. Une lettre de Guizot à Metternich, du 18 mai 1847, citée par M. Charletty, est singulièrement révélatrice à ce sujet. Notre ministre des Affaires étrangères disait : « Avec des points de départ et des moyens d'action fort divers nous luttons, vous et moi, j'ai l'orgueil de le croire, pour les préserver et les guérir (les sociétés modernes) de ce mal (l'anarchie). C'est là notre alliance. C'est par là que, sans conventions spéciales et apparentes, nous pouvons, partout et en toute grande occasion, nous entendre et nous seconder mutuellement... Il n'y a pas deux politiques d'ordre et de conservation. La France est maintenant disposée et propre à la

politique de conservation. Elle a pour longtemps atteint son but et pris son assiette. »

Il n'y a pas à insister sur l'aveuglement que cette lettre manifestait. Neuf mois avant la Révolution de Février, Guizot considérait que la France avait « pour longtemps atteint son but et pris son assiette ». Si gouverner c'est prévoir, il se montrait un bien mauvais gouvernant.

Ce qu'il y avait de positif, c'est que le Gouvernement français issu de la Révolution allait se faire à l'étranger l'ennemi des partis révolutionnaires.

Ce fut le fait en Suisse. Les cantons catholique, très maltraités par les cantons protestants et radicaux voisins, y avaient formé une « ligue séparée » (*Sonderbund*), pour se défendre contre les incursions et les immixtions dont ils étaient victimes. Guizot se trouva d'accord avec Metternich pour les soutenir et pour défendre en même temps la Constitution suisse de 1814, qui consacrait l'autonomie des cantons et que les cantons radicaux voulaient bouleverser. Metternich était pour une intervention armée. Guizot pacifique, fut pour une intervention diplomatique et proposa à Londres, à Berlin, à Saint-Pétersbourg l'envoi d'une note collective offrant la médiation des puissances. Palmerston prévint les cantons radicaux et conseilla de précipiter l'action. La diète confia au général Dufour le soin de désarmer le *Sonderbund*. Il l'avait dissous avant que la note des puissances fût arrivée. Guizot avait donc pris la direction d'une politique internationale contre les partis avancés de la Suisse et d'ailleurs échoué.

Ce fut le fait aussi en Italie. Pie IX, élu pape, annonce des réformes libérales, manifeste un sentiment de patriotisme italien. Guizot donne à notre ambassadeur la consigne de conseiller au Souverain Pontife la prudence et d'agir en liaison avec l'Autriche alors que jusque là nous soutenions contre elle les partis libéraux. L'Autriche prend l'initiative d'occuper Ferrare, dont elle ne tenait que la citadelle, les soldats pontificaux sont refoulés. Pie IX proteste et les partis avancés l'acclament. Charles-Albert se pose en champion de l'indépendance nationale. Lui, le duc de Toscane, Ferdinand II de Naples donnent à leurs sujets des institutions libérales, l'Angleterre encourage ce mouvement. Guizot se range du côté de l'Autriche.

Sous tout le régime en définitive notre politique étrangère, sauf en ce qui concerne à ses débuts la Belgique, ne nous valut donc que

des déboires. L'entente cordiale avec l'Angleterre nous coûta bien des sacrifices et nous causa bien des humiliations. Les affaires d'Orient accusèrent notre isolement et nous mirent en face de la guerre, nous forçant après des manifestations tapageuses à des reculs pénibles. L'évolution vers les puissances absolutistes nous rendit infidèles à nos traditions et ne nous procura aucun avantage. Sans doute Louis-Philippe n'est plus à l'index des souverains légitimes, mais il combat au dehors les partis qui en France l'ont porté au pouvoir et il se rend chez nous de plus en plus suspect et antipathique à tous ceux qui ne trouvent pas dans le régime la satisfaction de leurs intérêts.

L'Algérie. — Une des grosses affaires extérieures du Gouvernement de Juillet fut la conquête de l'Algérie. A en contempler aujourd'hui les résultats actuels on pourrait croire qu'il ne dût en recueillir que beaucoup de prestige. Il fut loin d'en être ainsi. La conquête fut longue, difficile, elle donna lieu à bien des mécomptes, elle coûta très cher en hommes et en argent. Nos erreurs, nos échecs, nos défaites même, fatiguèrent, irritèrent souvent le pays et fournirent à l'opposition bien des occasions d'attaque contre le Gouvernement. L'Algérie eut donc un retentissement considérable sur la politique générale de la France, mais pas celui que dans un esprit simpliste on pourrait croire.

Dès la prise d'Alger l'incertitude régnait sur les suites à lui donner. De Bourmont proclama la souveraineté de la France sur toute la régence, de Polignac inclinait vers un partage avec la Turquie. A l'avènement de Louis-Philippe la crainte de mécontenter l'Angleterre augmenta les hésitations. Clauzel remplaçant de Bourmont débarqua le 2 septembre 1830 ignorant les intentions du Gouvernement. Il visa à la conquête totale en confiant l'administration à des princes indigènes. Il occupa Médéah, Constantine et Oran et les confia contre le paiement de tributs annuels à des beys. Médéah nous fut reprise. Le Gouvernement ne reconnut par les traités passés ainsi par lui et le rappela, 22 février 1831. Le régime de l'éphémère commençait.

Berthezène, son successeur, ne conserva plus qu'Alger et ses abords. A la fin de 1831 il fut remplacé par Savary ; Bône et Bougie furent occupées, à Constantine notre autorité n'était plus reconnue.

Malade, Savary céda la place, 4 mars 1832, à Voirol, qui occupa Oran, Arzeu et Mostaganem. Il se heurta à Abd-el-Kader, dont le père marabout de grand prestige déclara la guerre sainte. Lui-même

par sa piété, son intelligence, son habileté politique, sa fermeté conquiert une autorité, qui s'étendit à tout le pays. Il sut recruter, instruire, faire vivre, conduire des troupes aguerries et se rendre insaisissable. Il se montra diplomate consommé, rusé et franc, inspirant la confiance et la trompant. C'est ainsi qu'il amena le général Desmichels après une année de lutte en Oranie à conclure le traité du 26 février 1833 qui brisait notre conquête. Le général s'était imaginé que l'émir serait l'allié fidèle de la France.

En juin 1833 la plus grande indécision régnait. Une commission d'enquête alla sur place enquêter. Elle conclut à la conservation de de l'Algérie « legs onéreux de la Restauration ». Elle constatait que nous ne tenions qu'Alger, Bône, Oran, que le pays était hostile, les colons mécontents.

Ce ne fut que sous la pression de l'opinion publique que la Commission supérieure, puis la Chambre adoptèrent cet avis. Drouet d'Erlon fut nommé « gouverneur général des possessions françaises dans le nord de l'Afrique ».

Abd-el-Kader reprit en 1835 l'offensive, passant le Chélif, Trézel après des succès subit un échec sérieux à la Macta, 28 juin 1835 ; le retentissement en fut énorme. Les illusions que l'on se faisait sur l'émir tombaient.

Clausel remplaça Drouet, le duc d'Orléans l'accompagnait, ce qui engageait le Gouvernement. Il battit à plusieurs reprises l'émir, qui lui échappa chaque fois, et reprit la conquête de la régence. Il déposa le bey de Constantine et rétablit à Médéah le bey du Titteri.

Mais Abd-el-Kader, avec une nouvelle armée remporta des succès contre Cavaignac, bloqué à Tlemcen et contre d'Arlandes défait à Sidi Yacoub. Bugeaud pourtant à la Sickack lui infligea une sanglante défaite.

Clausel avec l'assentiment du Gouvernement entreprit une expédition contre Constantine. L'échec fut lamentable, il perdit 3.000 hommes et ramena à Bône, le 1^{er} décembre 1836 un corps d'armée épuisé.

La conquête se poursuivait ainsi sans but défini, sans esprit de suite, sans connaissance des choses d'Afrique. On en revint à l'idée d'une occupation limitée. Damrémont était chargé de la réaliser.

Bugeaud signa donc avec Abd-el-Kader le traité de la Tafna, 30 mai 1837, qui lui abandonnait à peu près tout ce que nous tenions. C'est à peine si autour des villes occupées on était en sécurité !

Mais le 23 juillet 1837, Damrémont dirigea une nouvelle expédition sur Constantine ; il atteignit la ville malgré des pluies torrentielles et l'emporta en des assauts légendaires. Il y succomba. Lamoricière s'y illustra et Vallée, ayant achevé la victoire, fut nommé maréchal et gouverneur général.

Deux ans de répit furent occupés par les premières tentatives de colonisation. Pourtant Abd-el-Kader au mépris des traités menaçait nos communications avec Constantine. L'expédition des Portes de fer, commandée par le duc d'Orléans, nous les assura. Mais l'émir, rompant la paix, envahit la Mitidja. Alors Bugeaud et Lamoricière entreprirent contre lui une lutte sans merci le poursuivant sans cesse et ruinant les pays où il se refaisait après chaque affaire.

Le 29 décembre 1839, Bugeaud prit le commandement en chef. Il intensifia encore la lutte contre Abd-el-Kader. Après trois ans de lutte le 16 mai 1843, le duc d'Aumale par un coup de hardiesse enleva la Smala, succès au retentissement considérable. L'émir n'en lutta pas moins encore dans l'Oranais, puis au Maroc, où il se réfugia entraînant le sultan dans la guerre sainte. Bugeaud, sans instructions et malgré les protestations de l'Angleterre, le poursuivit et le 14 août 1844 le défit sur l'Isly. Le 10 septembre le sultan signait un traité avec la France. Abd-el-Kader n'en continua pas moins la lutte. La campagne se poursuivit en 1845, il gagna à nouveau le Maroc, où le Gouvernement interdit à Bugeaud de le poursuivre par crainte de l'Angleterre, qui ne reconnaissait pas encore notre occupation en Algérie. Le 5 juin 1847, Bugeaud en conflit avec Paris quittait l'Algérie. Le duc d'Aumale lui succéda. Finalement abandonné des siens, sans ressources, l'émir se rendit à Lamoricière. La conquête héroïque était achevée.

Son importance et sa grandeur ne se révélèrent que plus tard.

Ces 18 années de vicissitudes, d'incertitudes, de succès, de revers, ces pertes d'hommes plus encore par la maladie et dans les hôpitaux que par le combat et sur le champ de bataille, ces successions de chefs appelés au commandement et rappelés, tous ces incidents, toutes ces charges, toutes ces dépenses, exploités par toutes les oppositions contre tous les Gouvernements successifs, voilèrent aux Français, qui en furent les contemporains, la grandeur d'une entreprise, qui ne s'affirma que dans la paix et à la longue.

L'Algérie ne fut donc pas pour le Gouvernement de Juillet une compensation réelle aux épreuves de sa politique étrangère.

Politique intérieure. — Si la politique extérieure sous le Gouvernement de Guizot fut en définitive agitée, de constantes difficultés se présentant à nous, qui nous amenèrent à un complet changement de front, à voir qu'il resta plus de sept années au pouvoir on pourrait croire qu'à l'intérieur du moins il put jouir de la paix et de la tranquillité. Ce serait tout à fait exagéré. Guizot tint longtemps le gouvernail sans faire naufrage, il n'ignora pourtant ni les bourrasques, ni les tempêtes. En évoquant sommairement les incidents principaux des deux Ministères qu'il dirigea on s'en peut rendre compte.

Sa situation à son début est difficile du fait en particulier de sa participation à la coalition contre Molé, la gauche le traite en renégat et lui rappelle sa collaboration à l'opposition, les conservateurs gardent contre lui de ce chef de la prévention, les partisans de Molé ne lui pardonnent pas son hostilité vis-à-vis de lui.

A l'ouverture de la session en novembre 1840, pour la *nomination du bureau* et de la *commission de rédaction de l'adresse*, il l'emporte pourtant, la droite votant pour ses candidats.

Mais la discussion de l'adresse est des plus passionnées. Thiers attaque violemment Guizot, qui répond avec une grande âpreté. Dans l'ardeur de leur lutte ils en viennent à violer les secrets de l'Etat pour rejeter l'un sur l'autre la responsabilité de nos déboires extérieurs. Thiers exagérait l'affront fait à la France le 15 juillet, défendait sa politique de fierté nationale, se plaignait de n'avoir pas trouvé nos forces militaires en état de soutenir la lutte et d'avoir été entravé par le Roi, il dénonçait la politique d'abdication de son successeur. Guizot répliquait que s'il était l'homme de la paix, Thiers était celui de la guerre, que la France devait la paix à la couronne, que c'était à lui qu'était due la conservation de l'Egypte à titre héréditaire par Méhémet-Ali. Ainsi toutes les passions qui avaient tant agité le pays se réveillaient dans ces débats passionnés qui remuaient la Chambre et à nouveau l'opinion.

Peu après le *retour des cendres de Napoléon* fut pour la France l'occasion d'une profonde émotion. Malgré un froid de 14 degrés, Paris fit à l'Empereur l'accueil le plus grandiose. Un million d'hommes manifestèrent. Le souvenir de toutes les gloires anciennes remuait toutes les âmes et le contraste entre la France impériale dictant ses lois à l'Europe et la France royale laissée hors du concert européen s'imposait aux esprits, redoutable pour le Gouvernement.

Ce fut au début de 1841 une difficile question que celle des *for-*

tifications de Paris. Thiers les avait commencées en vertu d'un simple décret. Elles inquiétaient l'étranger comme un symptôme de projets belliqueux et le peuple de Paris comme une menace dirigée contre lui. Guizot déposa pourtant un projet de loi pour en assurer l'exécution. Thiers s'en fit le défenseur et quand la loi fut votée par 237 voix contre 162 la gauche lui en attribua le succès.

Guizot cherchait l'occasion de provoquer un vote qui le mît en possession d'une franche majorité en sa faveur. Le débat auquel donna lieu une demande de crédits supplémentaires qui s'ouvrit le 2 février 1841 la lui fournit. Attaqué avec plus de ménagement par Thiers, il sut ne pas se solidariser avec la droite, il trouva le concours de Dufaure et obtint une grosse majorité relative de 235 voix contre 145, mais il y avait eu beaucoup d'abstentions.

En même temps Guizot se trouvait par le fait de publications de lettres de Louis-Philippe dans une situation très difficile. Le 11 janvier 1841 la *Gazette de France* publia trois lettres écrites sous l'Empire qui ne révélaient pas de sa part un grand patriotisme, puis le 24, c'était la *France* qui en publiait trois autres, l'une promettait à l'Angleterre l'évacuation de l'Algérie, une autre faisait valoir l'abandon de la Pologne par la France, la dernière déclarait que les fortifications de Paris étaient dirigées contre le peuple parisien. L'émotion fut grande, un procès intenté aux journeaux donna lieu à un acquittement, les légitimistes triomphèrent sans s'apercevoir que ce n'était pas seulement le Roi, mais la monarchie qu'ils discréditaient.

Le Ministère connut d'autres soucis. Un recensement opéré par les agents des contributions directes en vue d'une meilleure répartition des impôts entre les départements fut exploitée comme l'annonce de leur augmentation et des troubles assez sérieux éclatèrent dans divers départements. Puis au retour d'Afrique du duc d'Aumale, le 13 septembre 1841, rue Saint-Antoine un attentat contre le prince eut lieu, dont l'auteur était un simple ouvrier Guénisset. L'opinion une fois de plus était profondément troublée de voir que la haine ne désarmait pas et que le régime était toujours aussi menacé.

L'année suivante, 1842, si l'adresse se présenta et fut discutée sans grande bataille, les débats au sujet du traité passé avec l'Angleterre concernant le droit de visite furent très passionnés et le Gouvernement vit son traité rejeté par les députés. L'isolement nouveau de la France devant les puissances étrangères mit le Gouvernement dans une très mauvaise posture.

A la Chambre deux projets essentiellement politiques, l'un dit de *réforme parlementaire* tendant de façon générale à créer l'incompatibilité des fonctions publiques et du mandat législatif, l'autre de *réforme électorale*, conférant l'électorat à tous les citoyens inscrits sur les listes du jury, double réforme qui allait de plus en plus exciter l'opinion, furent discutés. Le Gouvernement combattit ces deux projets et ne l'emporta que péniblement par 198 voix contre 190 pour le premier, par 234 voix contre 193 pour le second.

Le Gouvernement obtint au contraire un grand succès au sujet d'une *loi sur les chemins de fer* qui posa les principes grâce auxquels on triompha enfin des difficultés jusque là rencontrées. Mais si importante qu'elle fût cette loi était une loi d'affaires, ce n'était pas là un succès politique.

Le Gouvernement, toujours à la recherche de la majorité stable qu'il ambitionnait, se décida en 1842 à recourir à la *dissolution*. La Chambre avait été élue en 1839 au temps de la coalition et il pouvait prétendre que cette circonstance expliquait son impuissance à soutenir le Gouvernement. Le 13 juin 1842 une ordonnance prononça donc la dissolution de la Chambre et convoqua les électeurs pour le 9 juillet.

Les *élections* se préparèrent et se déroulèrent dans le calme. Les passions soulevées par le droit de visite, les influencèrent. Paris élut 10 opposants et 2 ministériels, aux cris de joie des partis de gauche. En comptant tous les conservateurs la majorité gouvernementale n'était que de 70 voix. Les espérances de Guizot étaient déçues. Les difficultés ne s'aplanissaient pas sur sa route.

Les élections furent suivies d'un événement déplorable pour la dynastie, le duc d'Orléans se tua dans un accident de voiture à Neuilly. Il était libéral, d'esprit ouvert et populaire. Les légitimistes et les radicaux seuls ne désarmèrent pas devant sa mort.

Elle ouvrit une difficile question, celle de la *régence*, car il laissait un tout jeune enfant, le comte de Paris. Les uns considéraient que la régence était une monarchie temporaire, qui devait revenir *ipso facto* au prince, qui après le jeune Roi serait appelé au trône, et c'était alors le duc de Nemours, d'idées antilibérales, qui devait être éventuellement le souverain. Les autres considéraient qu'en présence d'un roi mineur la Nation, reprenant sa souveraineté, était libre de déférer par ses représentants la régence à qui lui plairait et c'était la duchesse d'Orléans, partageant les idées et la popularité de son mari, à qui la régence serait vraisemblablement attribuée.

La question fut posée à la nouvelle Chambre à l'ouverture d'une nouvelle session. Les débats furent ardents. Le projet du Gouvernement consacrait le droit à la régence du prince à qui la couronne, à défaut du Roi mineur, aurait été dévolue et ainsi c'était au duc de Nemours qu'elle devait revenir. Il fut finalement voté par 310 voix contre 94 à la Chambre des députés et par 163 contre 14 seulement à la Chambre des pairs¹. Ce fut l'occasion d'un renforcement du sentiment monarchique, dont bénéficia le Ministère.

La situation n'en demeurerait pourtant pas moins difficile. A l'ouverture de la session de 1843, dans l'adresse une phrase, que Guizot avait repoussée comme un blâme pour sa politique et sur laquelle il sommait la Chambre de prendre parti pour ou contre lui, fut adoptée, la Chambre déclarant d'ailleurs ne pas vouloir cependant le blâmer.

Il fallait à Guizot une manifestation de confiance. Il la chercha en mars à l'occasion du vote des fonds secrets. Les groupes Molé, Passy, Dufaure se coalisaient contre lui. Guizot dénonça cette coalition. Il fit l'éloge du Gouvernement qui, parti de rien, avait accompli de grandes choses. Il compara le Roi et ses enfants, points de mire de toutes les balles, à ses adversaires. Il railla ceux-ci qui exigeaient que chaque jour on réalisât quelque chose de prodigieux et qui demandaient à la paix de se justifier. Ce discours, qui fit grande impression, donna au Gouvernement 45 voix de majorité. Ce n'était pas un triomphe, ce n'était qu'une majorité.

Ce fut à l'extérieur que le Gouvernement trouva un succès capable de consolider sa position. Après toutes nos pénibles difficultés du côté de l'Angleterre la Reine Victoria vint en France. Elle résida plusieurs jour à Eu auprès de la famille royale en septembre 1843 et il s'établit entre elle et ses hôtes d'excellents rapports de sympathie et d'amitié personnelle. C'était la première visite royale que recevaient les Souverains et comme une consécration de la dynastie. Guizot se comparait à Jeanne d'Arc menant à Reims le Roi de France. Aberdeen parla des rapports des deux pays en des termes qui furent traduits par *entente cordiale*. Mais il est à remarquer que c'était un Gouvernement anglais conservateur qui modifiait ainsi l'attitude de son pays à l'égard de la France.

Par contre le Gouvernement ne vit pas sans inquiétude le comte

¹ Présentation du projet à la Ch. des dép. 9 août 1842, *Monit.* du 10 ; rapport Dupin 16, adoption 20 août, *Monit.* du 21. Présentation à la Ch. des pairs, 22 août, *Monit.* du 23 adoption 29, *Monit.* du 30.

de Chambord qui, depuis la mort de Charles X se comportait en prétendant ou en Souverain légitime, venir en novembre 1843 en Angleterre pour permettre à ses partisans de s'y rendre et de lui manifester la fidélité de leur attachement. Louis-Philippe obtint qu'il ne fût pas reçu par la Reine et que le Gouvernement anglais lui conseillât de ne pas encourager à l'excès les démonstrations de ses partisans.

Ces événements eurent leur retentissement au sein des Chambres à l'ouverture de la session de 1844. Le *discours du trône* tira parti de la rencontre d'Eu, soulignant « la sincère amitié » des Souverains et « la cordiale entente » des Gouvernements, et Thiers eut peu de succès quand il voulut attaquer le Gouvernement. Mais la discussion de l'adresse donna lieu à de vifs incidents. A propos du pèlerinage de Belgrave-Square, résidence du comte de Chambord à Londres, le texte proposé disait « la conscience publique flétrit de coupables manifestations ». Ces termes soulevèrent des protestations indignées, notamment de Berryer qui évoqua le voyage de Guizot lui-même à Gand en 1814 et les passions furent déchaînées à tel point que pendant une heure celui-ci, voulant se justifier, ne fit que répéter : « Je suis allé à Gand... » sans pouvoir ajouter que c'était pour obtenir du Roi son adhésion au Gouvernement représentatif. C'est au cours de ce tumulte, dont son énergie finit par triompher, qu'il lança ces paroles demeurrées célèbres : « Quant aux injures, aux calomnies, aux colères extérieures, on peut les multiplier, les entasser tant qu'on voudra, on ne les élèvera jamais au-dessus de mon dédain. » Telle était la violence des passions politiques de cette époque, que l'on considère, bien à tort, comme une époque d'ordre et de calme. Le Gouvernement n'eut que 30 voix de majorité et beaucoup de ceux qui votèrent pour lui furent mécontents de ce que Guizot les eût contraints à lui donner dans ces conditions leur appui.

D'autre part le Roi fournit un nouveau sujet de mécontentement au pays en forçant le Ministère à présenter un nouveau projet de dotation en faveur du duc de Nemours, peu sympathique à l'opinion, que l'on ne voyait déjà pas sans regret investi éventuellement de la régence.

En octobre 1844 Louis-Philippe rendit à la Reine Victoria sa visite ; l'accueil fut des plus sympathiques. L'opposition naturellement y vit une nouvelle humiliation de la France vis-à-vis du pays qui nous avait si souvent contrecarrés dans nos desseins et rappela que Louis-Philippe avait toujours entravé les résistances de ses Mi-

nistres vis-à-vis de l'Angleterre. Ainsi à tout moment l'attitude du Roi était l'objet d'attaques et de discussions.

A l'ouverture de la session de 1845, le 26 décembre 1844, l'opposition est résolue à faire un gros effort, elle obtient le concours même de Molé et de Montalivet qui est pourtant l'homme de confiance du Roi, l'intendant de sa liste civile. A la Chambre des pairs Molé¹ combat Guizot, il déclare que sa politique générale est bonne, mais que l'exécution en est défectueuse, ce qui est habile, car on sait que le plan est celui du Roi comme du Ministre et critiquer seulement l'exécution, c'est combattre seulement aussi le Ministère. L'opposition réunit trente voix, minorité pourtant encore notable en une telle Assemblée.

C'est à la Chambre des députés que la bataille sérieuse se livre sur l'*adresse*, dont la discussion s'ouvre le 20 janvier 1845. La discussion générale se clôt par un vote sur un amendement hostile au Gouvernement qui n'est repoussé que par 225 voix contre 197². Un amendement relatif au Maroc, aussi défavorable, donne lieu à une épreuve douteuse et il faut aussi deux votes sur un autre amendement relatif à l'affaire Pritchard. L'*adresse* contenait l'expression « approbation satisfaite », elle n'est votée que par 213 voix contre 205, et le vote sur l'ensemble ne donne encore au Gouvernement que 216 voix, l'opposition s'abstenant.

Guizot est découragé de l'indiscipline et de la faiblesse de la majorité. Il sent sa fatigue et l'usure de son Gouvernement. Il veut se retirer. Duchâtel, son ministre de l'Intérieur, le lui conseille. Le Roi combat cette résolution et Guizot redoutant pour le pays le Gouvernement de l'opposition, sollicité de garder le pouvoir par la majorité, renonce à son projet de retraite.

La bataille reprend donc, selon les usages parlementaires d'alors, sur les fonds secrets. L'opposition fléchit. Thiers, Odilon Barrot déclinent toute prétention au pouvoir. Guizot dénonce la faiblesse du Ministère Molé qui pourrait lui succéder ; il montre les progrès réalisés depuis 1840. Molé qui le combat à la Chambre des pairs sort de la lutte diminué dans son autorité.

Lassé par ces efforts incessants, Guizot doit prendre du repos et la faiblesse du Gouvernement pendant son absence montre qu'il en est l'âme.

¹ 1^{er} janv. 1845, *Monit. univ.*, 14 janvier, pp. 66-67.

² Discussion de l'*adresse*, 20-27 janvier 1845. Voté sur l'amendement, 23 janvier, *Monit. univ.*, p. 159. Vote sur l'ensemble, 27 janvier, *Monit.*, p. 185.

Guizot touche pourtant à l'apogée de sa puissance. L'opposition s'est épuisée dans ses efforts sans résultat. La signature le 29 mai 1845 du *traité avec l'Angleterre*, qui pratiquement donne satisfaction à la France quant au droit de visite, traité approuvé par 243 voix contre 1, une nouvelle visite de la Reine Victoria, le 3 septembre 1845, l'annonce d'une prochaine dissolution de la Chambre, qui fait souhaiter aux députés l'amitié du Gouvernement, la fusion de la gauche et du centre gauche, qui rend impossible une coalition avec la droite en vue d'une campagne d'opposition, fortifient considérablement la position du Ministère.

Aussi la session de 1846, quant à l'élection du bureau, quant à la discussion de l'adresse, qui est pourtant prolongée, et quant au vote qui la clôture, est-elle très favorable au Gouvernement.

L'opposition ne renonçait pourtant pas à ses attaques, elle avait trois chevaux de bataille à sa disposition : la corruption électorale, le Gouvernement personnel du Roi, la réforme électorale et parlementaire.

La *corruption électorale*, utilisée contre tous les Gouvernements antérieurs, était une arme d'autant plus facile à employer contre Guizot que la longueur de son gouvernement permettait de multiplier les exemples qu'on en pouvait donner. Il était bien évident qu'avec les collèges électoraux très peu nombreux d'alors les promesses, ou simplement les espérances non découragées de faveurs gouvernementales avaient une grande influence sur les résultats électoraux. Il en était de même au sein de la Chambre des députés pour les nominations de députés comme fonctionnaires et pour les avancements administratifs de ceux qui l'étaient déjà. Sans doute le Gouvernement n'était pas le premier à se servir de ces moyens. Mais l'excuse est faible qui consiste à dire qu'on ne fait que suivre de mauvais exemples et l'opinion reste toujours très sensible aux griefs de corruption.

Quant au reproche de *Gouvernement personnel*, le 17 mars 1846 une fois de plus il fut formulé par Thiers dans un discours extrêmement serré et pressant au cours des débats relatifs à un projet, qui notamment excluait des Chambres toute personne recevant un traitement de la liste civile ¹. On verra bientôt dans quelles conditions cette grave et si difficile question se présenta, comme elle s'était déjà présentée sous la Restauration.

¹ *Mémoires*, univ., 18 mars 1846, pp. 677-680

Un événement, imprévu naturellement et auquel on ne prêta pas une attention suffisante, fut le 26 mai 1846 l'évasion de *Louis-Napoléon*. Sa détention déjà prolongée était assez douce, il recevait, travaillait, collaborait à des journaux, écrivait, publiant notamment une brochure sur l'*Extinction du paupérisme*, sans d'ailleurs s'imposer à l'attention. D'Angleterre, deux ans plus tard, il aura les coudées plus libres et d'ici là il pourra mieux préparer l'avenir.

Plus importantes semblaient être la *dissolution de la Chambre* du 6 juillet et les *élections* qui la suivirent. Les gauches s'unirent. Thiers dirigea la campagne de l'opposition, produisant les mêmes griefs. Le Gouvernement mena à la bataille 400 candidats qui lui étaient favorables. L'affaire Pritchard servait de thème aux opposants. Le succès du Gouvernement fut considérable. Sans doute Paris élut onze opposants contre trois gouvernementaux, mais dans l'ensemble le Ministère obtenait une majorité d'une centaine de voix. Et quand l'Assemblée se réunit, le 19 août, elle donna le 29, 223 voix à Sauzet, candidat du Gouvernement, Odilon Barrot, candidat de l'opposition, n'en obtenant que 98 ¹. Guizot craignait seulement qu'une majorité aussi considérable ne fût plus assez disciplinée et que Louis-Philippe s'appuyant sur elle ne prétendît exercer une influence personnelle encore plus grande.

Deux nouveaux attentats, le 29 juillet aux Tuileries et le 16 août 1846 à Fontainebleau, d'individus agissant personnellement sans attache avec les partis politiques, Henri et Lecomte, jetèrent un nouveau voile sur les perspectives alors meilleures du régime. Il continuait à apparaître comme à la merci de ces événements sans cesse répétés, que la fortune seule avait jusqu'alors rendus inoffensifs pour lui.

L'ouverture de la session de 1847, 11 janvier, marqua l'apogée de la puissance de Guizot. Le grand événement politique extérieur avait été la solution française de la question des *mariages espagnols*, la Reine ayant épousé don François d'Assise et sa sœur le duc de Montpensier. Le discours du Roi y fit une brève allusion pour ne pas réveiller les susceptibilités de l'Angleterre qui nous reprochait d'avoir agi avec duplicité.

A la Chambre des pairs la discussion de l'adresse commença le 18 janvier. De Broglie félicita le Gouvernement, la France devant trouver en Espagne un Gouvernement sinon allié, du moins ami ;

¹ *Monit. univ.*, 30 août, p. 2297.

il montra que ceux qui critiquaient notre rupture d'avec l'Angleterre étaient ceux-là mêmes qui blâmaient notre défaut d'indépendance vis-à-vis d'elle. Guizot prononça un long discours s'adressant plus au pays et à l'Angleterre qu'à ses auditeurs. Il avait à cœur d'établir sa bonne foi. Son succès fut considérable ¹. Et le Parlement anglais réagit faiblement, quoique Palmerston eût repris le pouvoir, ce qui déçut Thiers qui comptait sur lui.

A la Chambre des députés la discussion s'engagea le 1^{er} février. Guizot ne rencontra pas d'abord d'opposition sérieuse. Il fut bref. Dufaure, de Tocqueville et Billault, qui tentaient de former un parti, n'obtinrent pour un amendement que 28 voix ². Thiers, sommé de prendre la parole, reprocha surtout à Guizot ses procédés qui nous avaient fait perdre, disait-il, l'accord avec l'Angleterre ³. Guizot à nouveau se disculpa du reproche de duplicité, prétendit que la solution de l'affaire avait « grandi et honoré la France », et qu'avec ses adversaires la question espagnole aurait été « résolue contre nous au lieu de l'être pour nous ⁴ ». Guizot obtint 248 voix contre 84 ⁴.

C'était un triomphe trop complet. La majorité trop sûre d'elle-même perdit de sa discipline. Dans une élection à une vice-présidence, Léon de Malleville fut élu à une voix de majorité, c'était le dénonciateur le plus acharné de la corruption. Les voix de la majorité s'étaient dispersées. Il s'était formé une jeune droite qui aspirait à l'indépendance.

Duvergier de Hauranne déposa alors un projet de réforme électorale abaissant le cens à 100 francs et adoptant l'adjonction des capacités, comme on disait alors ⁵. La gauche dynastique et le centre gauche s'y rallièrent, mais sans entrain ; Thiers dans le particulier le blâmait. Guizot fit la leçon aux conservateurs progressistes et le projet fut rejeté par 252 voix contre 154, le 26 mars ⁶. C'est au début de ce discours que Guizot prononça les paroles si souvent répétées qui écartaient à tout jamais l'idée de l'avènement du suffrage universel. Il disait : « Il n'y a pas de jour pour le suffrage universel. Il n'y a pas de jour où toutes les créatures humaines, quelles qu'elles soient, puissent être appelées à exercer des droits politiques.

» La question ne mérite pas que je me détourne en ce moment

¹ Séance du 20 janvier 1847, *Monit. univ.*, pp. 113-116.

² Séance du 2 février, *Monit. univ.*, p. 204.

³ Séance du 4 février, discours de Thiers, *Monit.*, pp. 223-227. Discours de Guizot, 5 février, *Monit.*, pp. 230-233.

⁴ Séance du 12 février 1847, *Monit. univ.*, p. 296.

⁵ Discours de Duvergier de Hauranne, 22 mars 1847, *Monit.*, pp. 573-576.

⁶ *Monit. univ.*, pp. 616-618.

de celle qui nous occupe... » Parlant des lois de la période révolutionnaire, il disait : « C'était constant de placer le droit électoral dans les régions les plus nombreuses de la société et de le faire sortir de là pour remonter et jouer son rôle dans le Gouvernement... Pour la première fois la loi électorale de 1817 a eu le courage de renier absolument ce principe, de ne plus placer le droit électoral dans le nombre et de proclamer que le droit appartenait à la capacité politique... »

En même temps avait été déposé un *projet de réforme parlementaire* par de Rémusat, excluant des Chambres les fonctionnaires. Les débats s'ouvrirent le 19 avril ¹. Guizot ne prit pas la parole, malgré les sommations de de Castellane, qui dirigeait la droite progressiste, qui voulait lui faire dire qu'il ne serait pas à tout jamais l'adversaire de toute réforme. Aussi la majorité ne fut plus que de 49 voix ². Guizot avait d'ailleurs dans sa campagne électorale de Lisieux professé le conservatisme intégral. Il y voyait même, non sans paradoxe, la condition du progrès. Son opposition aux deux projets de réforme n'était que l'application d'une thèse très arrêtée, érigée en système. Système d'ailleurs erroné et néfaste, puisque les sociétés vivantes sont condamnées au changement et que le rôle de leurs chefs n'est que de le diriger.

Comme la majorité, le Ministère subit une certaine crise intérieure. Moins sur leur garde les Ministres étaient moins vigilants. Certains se montraient insuffisants dans les débats parlementaires. Le Roi et Guizot jugèrent que des changements s'imposaient. La mort, la maladie n'avaient amené depuis octobre 1840 que quelques remplacements individuels, il s'agit alors d'un remaniement. Les débarqués étaient Lacave-Laplagne qui, n'acceptant pas son départ, dut être révoqué comme ministre des Finances ; le général Moline de Saint-Yon, ministre de la Guerre, et de Mackau, ministre de la Marine. Les remplaçants furent Dumon qui des Travaux publics, où il fut remplacé par Jayr, passa aux Finances ; Trézel à la Guerre et de Montebello à la Marine, 9 mai. Ces remplacements ne devaient pas apporter au Ministère une force nouvelle et ils furent au contraire pour lui un signe de faiblesse. Il fut interpellé, sans succès, à ce sujet par Odilon Barrot.

Commencement de la crise. — C'est alors que commence la

¹ *Monit. univ.*, 1847, pp. 855 et suiv.

² *Monit. univ.*, 1847, discours du 21 avril, p. 884, et vote ,p. 885.

crise du régime. Elle est préparée par une crise économique et financière qui règne d'ailleurs en tous pays.

Deux mauvaises récoltes ont produit de la misère ou de la gêne. Des troubles éclatent. Une répression rigoureuse soulève l'opinion. L'encaisse métallique de la Banque de France baisse, les valeurs également, les spéculateurs subissent de grosses pertes. Les impôts rentrent mal. On critique les entreprises multipliées du Gouvernement.

Les Chambres sont agitées par la question de la liberté de l'enseignement inscrite parmi les promesses de la Charte et que les catholiques réclament. Des projets avaient été présentés en 1836 et en 1844, de Salvandy en déposa un nouveau le 12 avril 1847. Il soulève les protestations à la fois des catholiques et des tenants de l'Université. A la Chambre des pairs Montalembert dénonce le mal des esprits que Guizot reconnaît et l'impuissance du régime à tenir ses promesses et à résoudre ce problème essentiel. Le mécontentement des catholiques est un affaiblissement pour le Gouvernement.

Mais un mal plus grave est celui des scandales qui se produisent alors : malversations dans un arsenal, dans une manutention militaire, prévarications en Algérie, condamnations pour des achats de suffrages ; il en surgit de tous côtés et l'opposition s'en saisit en les amplifiant. Le plus grave est celui qui éclate à la fin d'avril 1847. Au cours d'un procès se découvrent des concussions commises par le général Despens Cubières, pair de France et ancien ministre de la Guerre et par Teste, ancien ministre des Travaux publics, président de chambre à la Cour de cassation. Le scandale fut énorme et exploité sans scrupule. Le procès intenté contre les deux anciens Ministres, ses audiences dramatiques, la double condamnation prononcée, les dénonciations de de Girardin dans la presse provoquèrent dans le pays tout entier une émotion indescriptible. Elle se traduit par l'agitation des faubourgs de Paris, telle que le 5 juillet, au passage du duc de Montpensier qui se rendait à Vincennes pour l'inauguration d'un polygone d'artillerie, l'émeute gronda et que le prince et son cortège furent accueillis par les cris de : « A bas les voleurs ! »

Le Gouvernement en ressentit le contre-coup.

Le 2 août 1847, Montalembert à la Chambre des pairs, dépeignait la majorité « si triomphante, tout à coup épuisée, dévorée par je ne sais quel mal intérieur, qui l'a jetée fatiguée, impuissante

¹ *Monit. univ.*, 1847, pp. 2323-2326.

au milieu de toutes les misères de la plus petite politique que l'on ait vue. » Et Thiers écrivait : « Si quelque chose pouvait me réjouir, ce serait l'abaissement croissant de ces Ministres de la contre-révolution, ils sont comme un vaisseau, qui a une voie d'eau et qu'on voit s'enfoncer de minute en minute. »

C'est en présence de cette faiblesse grandissante que fut montée la machine de guerre destinée à battre en brèche et à renverser le régime, la *campagne des banquets*. La majorité gouvernementale à la Chambre rendait les attaques vaines. Il fallait transporter l'assaut à l'extérieur. Les projets de réforme parlementaire et électorale étaient capables de remuer l'opinion, bien que Guizot prétendît que celle-ci y était indifférente, justifiant par là son opposition. La gauche résolut donc de se servir des moyens d'agitation pratiqués en Angleterre : les pétitions et au lieu des meetings interdits, les banquets. Pour donner au mouvement une apparence plus spontanée les députés d'opposition firent appel au comité central électoral de Paris, qui venait de remporter dans les élections parisiennes un si grand succès. C'était confier la direction à des hommes plus avancés qu'eux-mêmes, dont beaucoup allaient jusqu'à la Révolution et au changement de régime. En mai 1847 tous les députés du centre gauche, de la gauche dynastique, de l'extrême gauche se réunirent chez Odilon Barrot à des membres du comité électoral. Il s'agissait de rédiger une pétition. Les divergences de vues étaient grandes, les uns se contentaient d'un abaissement du cens d'autres allaient jusqu'au suffrage universel. On se borna à réclamer une réforme en dénonçant les défauts du régime existant. En même temps on fixa à la clôture de la session un banquet qui serait offert à tous les députés ayant voté pour la réforme. Le comité central était chargé de son organisation, ce qui constituait l'abdication des modérés au profit des avancés.

Le premier banquet eut lieu au Château rouge, le 9 juillet, le lendemain de l'ouverture du fameux procès. Péniblement on avait réuni dans tout Paris 1.200 adhésions. La moitié seulement des députés invités s'y rendirent. Discours et toasts se multiplièrent, les républicains et les radicaux mettant la sourdine à leurs protestations, les modérés au contraire forçant la note et comparant la Monarchie de Juillet, dans son effort de Gouvernement personnel et dans son emploi de la corruption comme instrument de règne, à la Restauration.

Le 18, un autre banquet s'organisa à Mâcon et Lamartine en un

lyrisme romantique et révolutionnaire vaticina. Il dénonçait « la Régence de la bourgeoisie, aussi pleine d'agiotage, de concussion, de scandale, que la Régence du Palais-Royal ». Il dépelgnaît le « malaise sourd couvant dans le fond des esprits les plus sereins ». « Tout le monde a un nuage sur le front. Prenez-y garde, c'est de ces nuages que sortent les éclairs pour les hommes d'Etat et quelquefois les tempêtes. » Il évoquait la Révolution, les Girondins, dont il écrivait l'histoire. De pareilles paroles exaltaient des esprits surexcités déjà par les événements.

Et comme si l'agitation n'était pas suffisante, survint le 18 août 1847 l'assassinat par le duc de Praslin, pair de France, de sa femme. La révélation de son indignité, les hésitations de la justice, son emprisonnement, son procès posthume poursuivi devant la Chambre des pairs contre toutes les règles du droit portèrent à l'extrême l'agitation de l'opinion. Il semblait qu'une sorte de décomposition sociale se produisît. La Cour n'était pas moins troublée que le peuple. « Je suis, écrivait la duchesse d'Orléans, triste au fond de l'âme de ce malaise général, qui règne dans les esprits, de la désaffection, du discrédit qui rejaillit sur les classes élevées, de ce dégoût qui gagne tout le monde. Nous allions trop bien, on s'est engourdi, on a lâché la bride. » De Tocqueville, dans une lettre du 27 août, disait : « Nous ne sommes pas près peut-être d'une Révolution, mais c'est assurément ainsi que les Révolutions commencent. » Et plus tard : « Pour la première fois depuis la Révolution de Juillet, je crains que nous ayons encore quelque épreuve révolutionnaire à traverser. »

Quant à Guizot et au Roi, il semble qu'ils ne voyaient pas au delà des Assemblées et qu'ils se refusaient à entendre la rumeur qui commençait à monter du pays lui-même.

Ministère Guizot. — Sout le 19 septembre 1847 invoquant l'âge et la fatigue se retira et Guizot, qui en exerçait depuis 1840 la fonction, reçut le titre de Premier Ministre comme si la Providence voulait qu'il eût non seulement en fait, mais en droit la responsabilité des événements qui allaient se précipiter.

En cette fin de septembre et en octobre les banquets reprirent. Ce n'était pas sans peine pour leurs organisateurs. Dans l'*Histoire du Gouvernement provisoire*, le secrétaire du comité central, Elias Regnault a écrit : « On ne saurait croire combien l'agitation des banquets fut superficielle et factice ; il faudrait pour cela consulter les correspondances du Comité central, on y verrait quelles difficultés présentait l'organisation des banquets de province. » Les discours

étaient vulgaires, sans grandeur, les chefs de l'opposition Faucher, Thiers, Dufaure, Billault, de Rémusat, de Tocqueville, s'abstenaient. Odilon Barrot était l'orateur le plus en vue. De plus en plus les éléments et les tendances révolutionnaires l'emportaient. De la réforme politique et parlementaire, en définitive insuffisante pour passionner les esprits, on glissait vers la réforme sociale, grosse d'une Révolution.

Le conflit entre les organisateurs des banquets se manifesta au sujet du banquet de Lille. Ledru-Rollin et Flocon doivent y parler. Odilon Barrot qui demeure dynastique s'abstient. A Rouen, au dernier banquet avant la session, ce sont les avancés qui s'abstiennent.

En six mois, soixante-dix banquets avaient réuni environ 17.000 assistants. Le Gouvernement ne voyait pas le danger, pourtant la réforme était désormais un mot d'ordre et le pays avait pris conscience du malaise profond qui régnait dans la société.

Les causes de trouble se multiplièrent avant la session. Le sens réactionnaire de notre politique étrangère, en face du mouvement national et libéral qui se propageait à l'étranger, heurtait l'opinion. Le mal moral se révélait par la multiplication des suicides, des cas de folie, des scandales. Les affaires souffraient. La tristesse se répondait dans la société, les bruits alarmants se propageaient.

L'idée se fit jour de l'opportunité d'un changement ministériel pour renouveler l'atmosphère morale. De Montalivet, Gérard, Sébastiani, Dupin, de Rambuteau, préfet de police, qui était aux écoutes, M^{me} Adélaïde, la conseillère du Roi, la Reine, la duchesse d'Orléans, les princes le conseillaient. Le Roi têtue, obstiné, ancré dans ses idées et ses habitudes résista. Guizot hésita, il voyait mal qui pourrait lui succéder et dans le Ministère seul Duchâtel était pour la retraite. Le « système » fatigué par sept années d'action, de responsabilité, infatigable de sa durée, confiant dans le succès des dernières élections, inconscient du malaise général se raidit en son immobilisme invétéré.

Personne d'ailleurs, même les républicains, ne croyait le régime en péril.

La dernière session de la Monarchie de Juillet. — C'est dans ces conditions que le 28 décembre s'ouvrit la session. Le discours du trône, prononcé d'une voix assourdie par l'âge, ripostait à la campagne des banquets ¹. « Au milieu de l'agitation que fomentent des passions ennemies ou aveugles, une conviction m'anime et me

¹ *Monit. univ.*, 29 déc. 1847, p. 3017.

soutient ; c'est que nous possédons dans la Monarchie constitutionnelle, dans l'union des grands pouvoirs de l'Etat, les moyens assurés de surmonter tous les obstacles et de satisfaire à tous les intérêts moraux et matériels de notre chère patrie. » Ce n'était qu'une réponse, on feignit d'y voir une provocation. Thiers n'allait-il pas jusqu'à « voir dans l'injure jetée du haut du trône à l'opposition presque entière un attentat véritable, dont le châtiment ne devait pas se faire attendre » !

Pourtant tous les candidats du Gouvernement tant pour la commission de l'adresse que pour le bureau de la Chambre furent élus.

A la Chambre des pairs au cours de la discussion de l'adresse, qui dura du 10 au 18 janvier, Montalembert prononça un discours prophétique ¹. Il dénonçait le péril révolutionnaire dont la victime serait la liberté. Il montrait le radicalisme en Suisse opprimant les libertés cantonales, et en France ressuscitant le culte de la Révolution, prononçant l'apologie même de ses pires excès. Il appelait les modérés les hommes d'ordre à la défense de la liberté. C'était le tocsin dans la prévision de l'incendie imminent.

A la Chambre des députés une interpellation d'Odilon Barrot sur une affaire Petit, qui mettait le Ministère en fâcheuse posture, précéda le 21 janvier la discussion de l'adresse ². Ce fut une « séance de corruption » comme on disait alors.

Le lendemain on s'attaquait à l'adresse. Thiers porta ses critiques sur la situation financière, ce qui était aventureux de sa part, les dépenses de sa politique belliqueuse de 1840 ayant causé le plus de trouble à nos finances ³. Mais c'était de politique générale qu'il s'agissait. De Tocqueville ⁴ lui aussi présenta l'avenir sous un jour sombre. « Est-ce que vous ne sentez pas, dit-il, que dirai-je ? un vent de Révolution qui est dans l'air ? Est-ce que vous avez à l'heure où nous sommes la certitude d'un lendemain ? Est-ce que vous savez ce qui peut arriver en France, d'ici à un an, à un mois, à un jour peut-être ? Vous l'ignorez. Mais ce que vous savez, c'est que la tempête est à l'horizon, c'est qu'elle marche sur nous. » Billaut, Girardin, de Malleville s'en prirent à Guizot. Puis on passa en revue nos attitudes à l'étranger, en Suisse, en Italie, Lamartine, Thiers critiquant notre évolution réactionnaire. Guizot épuisé, trahi même par sa voix, fut inférieur à lui-même.

¹ *Monit. univ.*, 15 janv. 1848, pp. 92-95.

² *Monit. univ.*, 22 janv. 1848, p. 147.

³ *Monit. univ.*, 26 janv. 1848, pp. 189-192.

⁴ *Monit. univ.*, 28 janv. 1848, pp. 211-212.

L'effort principal fut comme précédemment dirigé du côté des réformes. Guizot fut sollicité par sa majorité même à ne pas persister dans sa résistance obstinée. On lui conseillait même, comme gage, de consentir au départ de son ministre de la Justice, Hébert et de Génie, son secrétaire. Il se refusa à tout.

Au cours de ces débats le préfet de police interdit de nouveaux banquets annoncés. L'opposition à la Chambre se déchaîna, pendant trois séances de violents discours se succédèrent. Duvergier de Hauranne, soutenu par la gauche, annonça qu'il s'y rendrait ¹. L'intervention du Ministre de la Justice surexcita encore les esprits. Le Ministère rejeta un amendement qui aurait fait fléchir l'intransigeance du Gouvernement. Il fut rejeté, mais seulement à 43 voix de majorité. On arriva à un amendement Sallandrouze en faveur de « réformes sages et modérées ». Guizot était au pied du mur. Il sent le péril et le fléchissement de sa majorité. Mais le Roi se montre invinciblement hostile. Guizot prononce un discours embarrassé, il refuse tout engagement, mais laisse entendre que la réforme se fera peut-être un jour. Louis-Philippe le soir lui témoigne son mécontentement. L'amendement n'est repoussé qu'à 33 voix de majorité, 222 voix contre 189. Le vote final rend au Gouvernement 241 voix sur 244 exprimées ².

La lutte va se transporter dans le pays même, et ce qui est plus dangereux, à Paris. Un Gouvernement sans assises dans la Nation, sans appui dans les Assemblées mêmes, sans contact véritable avec la foule, sans force armée prête à lui porter secours, allait être emporté par cette puissance spontanée, inorganique, qu'est le peuple lui-même.

Chute de la Monarchie de Juillet. — La Révolution de février. — Une nouvelle fois le jeu d'événements, que personne ne prévoit, ni ne dirige à proprement parler, et qui apparaissent comme la résultante des circonstances plus encore que des volontés, va se déchaîner. On ne peut ici qu'en marquer sommairement la succession.

Le 13 février, une centaine de députés de la gauche et du centre gauche réunis chez Durand délibèrent: démissionneront-ils, se rendront-ils au banquet interdit ? pour répondre au défi du Gouvernement, ils s'y rendront. Thiers garde le silence, il n'admet pas l'éventualité d'une révolution victorieuse.

¹ *Monit. univ.*, 8 février 1848, pp. 318-320.

² *Monit. univ.*, 13 février 1848, discours de M. Lallandrouye, pp. 368-369. Discours de Guizot, p. 372 ; votes, p. 373.

Les journaux annoncent leur résolution. On prépare une manifestation populaire pour acclamer les députés, quand ils se rendront au banquet.

Le 19 février, nouvelle réunion, on décide de s'y rendre en groupe. Lamartine entraîne l'Assemblée. Les radicaux hésitent à provoquer un mouvement insurrectionnel que le Gouvernement écraserait. Certains croient au succès et prévoient un Gouvernement provisoire.

Grâce à ces hésitations une entente se noue entre le Gouvernement et l'opposition. Les députés se rendraient au banquet. Le commissaire de police notifierait l'interdiction, on résisterait, procès-verbal serait dressé, les tribunaux saisis jugeraient si un banquet peut être interdit comme une réunion publique. Par cet accord on peut croire la crise conjurée.

Le 21, les journaux publient un programme et un manifeste d'Armand Marrast. La manifestation désormais l'emporte sur le banquet. Le rôle de la garde nationale lui est assigné. Le Gouvernement en présence de ces faits, conclut que l'accord est rompu et prend des dispositions.

Une réunion se tient chez Odilon Barrot. On renonce au banquet devant les risques entrevus. Le Gouvernement croit l'entreprise avortée et retire ses ordres aux troupes.

Le 22 cet optimisme est déjoué. Des attroupements, des désordres se produisent. Les troupes en fin de journée sont mobilisées, mais la garde nationale, négligée depuis 1840 par le Roi, commandée par un infirme, ne répond pas. Le Gouvernement a pourtant confiance, l'opposition croit tout terminé.

Le 23 la situation s'aggrave. Dans les quartiers populaires les attroupements augmentent, des barricades s'élèvent. Les troupes non ravitaillées souffrent et s'énervent. La garde nationale, à une légion près, est hostile, elle laisse inoccupées les positions qui lui étaient confiées. Elle s'interpose entre la troupe et les émeutiers. La force manquera au pouvoir.

Aux Tuileries cette défection jette la consternation. On fait tomber toute la responsabilité de la situation sur Guizot, sur son impopularité. Louis-Philippe oublie qu'il a rejeté ses avis relativement aux réformes. L'entourage du Roi, la Reine, de Montalivet conseillent au Roi le renvoi du Ministère. Louis-Philippe est effrayé d'avoir à combattre la révolution, qui l'a porté au pouvoir et la garde nationale qu'il a courtisée. Duchâtel se rendant aux Tuileries est

consulté, sur les instances de la Reine et du duc de Montpensier. Après avoir résisté il accepte d'aller chercher à la Chambre Guizot pour que le Roi lui notifie sa résolution de lui donner Molé pour successeur. Guizot, informé par lui, annonce à la Chambre la décision du Roi et sur de nombreux bancs de la droite on s'indigne contre la faiblesse du monarque. Dans un dernier Conseil les Ministres blâment le Roi et la condescendance de Guizot et de Duchâtel.

La faute du Roi était éclatante. Après avoir contraint Guizot à l'opposition à toute réforme, après l'avoir dissuadé d'une retraite opportune, en pleine émeute, il donnait cette preuve de faiblesse de le révoquer et d'exposer le pouvoir à une vacance fatale en un pareil péril.

Molé, en effet, perdit plus de 9 heures en négociations vaines. Louis-Philippe refusa pour le Ministère Thiers et Odilon Barrot. Il hésite à recourir à Bugeaud pour mater l'insurrection. Il regrette Guizot, il est anéanti.

Le soir des bandes armées remontent les boulevards se heurtent aux troupes qui protègent le ministère des Affaires étrangères. Un coup de feu, une fusillade, des hommes tombent, ils sont promenés par les rues, la violence se déchaîne. A minuit il n'y a pas encore de Ministère. Thiers s'impose comme Bugeaud.

Le 24 le maréchal forme quatre colonnes pour refouler l'émeute. Thiers accepte le pouvoir, mais pose ses conditions : nomination de Duvergier de Hauranne et d'Odilon Barrot, dissolution de la Chambre, réforme électorale et parlementaire.

Le plan de Bugeaud échoue, la colonne Bedeau envahie par la foule est entravée dans sa marche, des intermédiaires prétendent que la répression doit s'arrêter, les concessions faites devant désarmer l'émeute. Bugeaud arrête les opérations. Ce qui reste de la colonne Bedeau se replie sur les Tuileries. Bugeaud, Odilon Barrot, Lamoricière appelé à la tête de la garde mobile, tentent en vain de désarmer les insurgés en annonçant les capitulations du Roi. Ils ne sont ni écoutés, ni respectés. Partout les troupes sans ravitaillement, sans ordres, fraternisent. Le Roi consterné demande aux Ministres quel parti prendre sans obtenir de réponse.

La Révolution est d'ailleurs sans direction et sans chef. D'autant plus redoutable qu'on ne peut traiter avec personne pour l'arrêter.

Des deux côtés c'est l'anarchie.

Bugeaud et Lamoricière repoussent presque seuls les premiers

émeutiers qui se présentent aux Tuileries. Thiers est comme annulé. Crémieux s'improvise conseiller du Roi. Il obtient la démission de Thiers et l'appel d'Odilon Barrot, qui ne viendra pas. Gérard remplace Bugeaud, c'est la débâcle. Dans la foule on réclame l'abdication du Roi. Louis-Philippe, sollicité, l'annonce puis sur les instances de la Reine et de la princesse d'Orléans se ravise. Enfin, comme la fusillade se fait entendre, on le presse de la donner. Avec lenteur il la rédige et la lit à haute voix : « J'abdique cette couronne que la volonté nationale m'avait appelé à porter, en faveur de mon petit-fils, le comte de Paris. Puisse-t-il réussir dans la grande tâche qui lui échoit aujourd'hui ! » On voudrait qu'il instituât la duchesse d'Orléans, régente parce qu'elle est populaire. Il répond que c'est illégal. Le duc de Nemours est donc régent, il prend les mesures nécessaires pour le départ de la famille royale, les berlines essuient des coups de feu.

Le duc de Nemours organise la défense des Tuileries et la retraite de la duchesse d'Orléans et du comte de Paris sur le Mont Valérien ou Saint-Cloud. La duchesse se rend avec son fils à la Chambre des députés.

Celle-ci est désarmée. La majorité est démoralisée par les actes du Roi. Le Gouvernement ne paraît pas. Thiers se retire. Odilon Barrot n'ose venir. Les radicaux dominent.

C'est au *National* que l'on agit. On y dresse la liste d'un Gouvernement provisoire. On se rend aux Tuileries. Lamartine, à qui on a promis la présidence, est gagné à la République. Quand la duchesse d'Orléans se présente avec son fils on l'acclame, mais cette assemblée de conservateurs, de partisans de Guizot, est prête à l'abandonner. La lutte s'engage entre les hommes du *National* qui se présentent et cette femme, une étrangère, qui seule du côté du Gouvernement a montré de l'énergie. Seul Odilon Barrot invoque en faveur du comte de Paris la légalité. La Rochejaquelein, Berryer déclarent que la Nation a la parole, comme s'ils croyaient qu'elle rappellerait le comte de Chambord ! Lamartine, en des paroles éloquentes et vaines, rend hommage à la duchesse et à son fils, mais se prononce pour le Gouvernement provisoire. A deux reprises la Chambre est envahie aux cris : « A bas la Charte ! Vive la République ! » Des noms sont jetés par Lamartine et Ledru-Rollin pour le Gouvernement provisoire.

Odilon Barrot conçoit l'idée de faire proclamer la Régence à l'Hôtel-de-Ville. Marie et Carnot viennent le relever de ses fonctions.

La Révolution est achevée. La Monarchie de Juillet, comme la Monarchie légitime l'avait fait à deux reprises, sans résistance sérieuse s'est évanouie.

CHAPITRE VI

LA TROISIÈME EXPÉRIENCE DE LA MONARCHIE PARLEMENTAIRE. LE FONCTIONNEMENT DES POUVOIRS POLITIQUES SOUS LA MONARCHIE DE JUILLET

En rappelant les circonstances de l'avènement de la Monarchie de Juillet, en montrant les forces en action sous son règne, en retraçant son évolution au cours de ses dix-huit ans d'existence, on a constamment vu en mouvement les grands pouvoirs de l'Etat sous le régime de la Monarchie parlementaire modifié soit par la légère révision de la Charte, soit par les circonstances nouvelles dans lesquelles il se développait.

Pour recueillir les vrais enseignements d'ordre constitutionnel de la troisième expérience de ce régime soumis à tant d'épreuves, il reste à observer plus directement, en eux-mêmes, ces pouvoirs, Roi, Ministres, Assemblées, à les suivre dans l'exercice de leurs fonctions, dans le jeu de leurs rapports et à se rendre compte du point où le parlementarisme, en était arrivé sous le règne de Louis-Philippe, comment on le comprenait, comment on le pratiquait. Il reste aussi à voir pourquoi il connut une troisième faillite, qui entraîna celle de la Monarchie. Ici encore on ne s'attachera qu'à l'essentiel, à ce qui caractérise le régime parlementaire lui-même.

I

LE GOUVERNEMENT. -- LE ROI

La question qui domine, à cette époque encore, toutes les autres, est celle du rôle que joue le souverain. Il s'agit de savoir si le roi

accepte l'effacement auquel semblent devoir le réduire et son inviolabilité personnelle et la responsabilité politique de ses Ministres et la logique du régime, ou si, le Roi voulant jouer un rôle effectif dans le Gouvernement, le pays et les hommes qui sont censés le représenter l'accepteront.

La question est capitale. Tous les souverains, qui dans les temps modernes ont conservé leur trône, de moins en moins nombreux d'ailleurs, ont accepté l'attitude de l'effacement laissant à leurs Ministres la direction en même temps que la responsabilité des affaires. On peut donc se demander si Louis-Philippe n'aurait pas pu en prenant cette attitude fonder en France un régime monarchique durable, à l'anglaise, qui aurait pu éviter au pays bien des crises, bien des catastrophes tout en lui assurant l'autonomie politique, la liberté et son développement démocratique progressif.

Il n'en fut pas ainsi, on le sait. Louis-Philippe joua un rôle beaucoup trop personnel pour rester en dehors des crises politiques qui devaient se produire sous son règne. C'est à savoir pourquoi il en fut ainsi, quelle conception lui-même et les hommes politiques de son temps se firent du rôle du souverain et quelle fut aux différentes phases de son gouvernement son attitude, qu'il faut donc en premier lieu s'attacher.

Les rois de la Restauration n'avaient pas compris la position nouvelle nécessaire du souverain parlementaire. Louis XVIII, sans restaurer le Roi d'ancien régime, chef effectif du Gouvernement, directeur personnel de ses Ministres, gouvernant et régnant, n'avait pas non plus su s'inspirer de l'exemple des souverains anglais au rôle surtout représentatif, conseillers très discrets de leurs cabinets successifs, poursuivant tour à tour deux politiques différentes. Quant à Charles X imbu des idées d'ancien régime il avait entendu ressaisir la direction effective des affaires. Et la Révolution de Juillet avait en grande partie été la conséquence de la politique personnelle du souverain.

Louis-Philippe semblait avoir bien des raisons pour rompre avec ces précédents, pour inaugurer en France le personnage du monarque franchement parlementaire. Ses séjours en Angleterre lui avaient permis de l'observer lui-même, ses rapports intimes avec le Roi des Belges, devenu son gendre, lui permettaient également de voir dans ce rôle un nouveau souverain, issu comme lui d'une révolution. La leçon de la catastrophe dont Charles X avait été la victime devait le mettre en garde contre ses fautes. Le caractère

ambigu de son pouvoir et l'origine révolutionnaire de sa fortune étaient de nature encore à réduire ses prétentions.

Malheureusement par son expérience des choses politiques, sa valeur personnelle, son caractère autoritaire, sa confiance en lui-même, Louis-Philippe était porté à jouer un rôle de gouvernant, à diriger la politique extérieure et à orienter la politique intérieure des ses Ministres. Il faut à sa décharge reconnaître que sur cette grosse question les esprits étaient d'ailleurs loin d'être fixés.

Quelles étaient les idées en cours à son sujet, quelles furent celles de ses partisans et celles de ses adversaires, quels conflits s'élevèrent relativement à la politique du Roi, quelle fut en fait son attitude au cours de son règne ? C'est sur ces divers points qu'il faut porter son attention, si l'on veut quelque peu élucider ce si gros problème.

Les idées de Louis-Philippe sur son rôle de Roi parlementaire. — C'est, semble-t-il, dans les mémoires de de Montalivet, l'homme qui l'a le mieux connu, étant admis dans son intimité, qu'on les trouve fidèlement exprimées. Il rapporte à ce sujet une importante conversation du Roi et de Thiers de septembre 1836.

« Il s'agissait de l'essence même du Gouvernement constitutionnel, et de la Charte, qui, selon un mot historique, devait être une vérité. Pour Louis-Philippe cette vérité comportait une action constante du Roi dans le cercle de la Constitution. Il était loin, quoiqu'on dise, de poursuivre la doctrine du Gouvernement personnel, mais il tenait à ce qu'il appelait sa part personnelle dans le Gouvernement de la France.

» Les principes en jeu étaient définis en deux formules ; pour M. Thiers c'était déjà : le Roi règne et ne gouverne pas ; pour le Roi c'était : le Roi règne et prend part au Gouvernement dans tous ses droits constitutionnels. La conversation ne fut autre chose que le choc de ces deux principes. »

Thiers « maintint plus que jamais pour le Roi la nécessité de laisser la direction de la politique à un chef de Ministère ayant la majorité dans les deux Chambres, de telle sorte que le Roi, n'entrant jamais dans la lutte parlementaire par l'expression d'opinions particulières, pût dans les temps graves, en cas de dissentiment entre son Ministère et la Chambre des députés se tenir en arbitre. » Et à l'appui de sa thèse Thiers invoquait l'exemple de l'Angleterre.

Le Roi écartait cet argument. Pour lui la situation était tout autre en France qu'en Angleterre. Chez nous « le Roi était le repré-

sentant d'une révolution, il avait à faire accepter à la fois la révolution, le souverain et la dynastie ». D'ailleurs il protestait de la discrétion de ses interventions ; ne sait-on pas « qu'il ne s'occupe jamais d'administration dans aucune de ses branches, même des fonds secrets et de la liste civile » ? « Mais, s'écriait-il, vouloir me mettre en dehors de la marche quotidienne de la diplomatie, me faire consentir à ne pas y voir ma responsabilité engagée au premier chef, c'est impossible ! »

Certes cette conception du souverain parlementaire n'est pas celle qui a prévalu dans les pays où la monarchie parlementaire s'est maintenue, elle n'allait pourtant pas jusqu'à la thèse du Gouvernement personnel. Et de Montalivet rapporte d'autres propos de Louis-Philippe, qui montrent notamment qu'il reconnaissait l'obligation pour le Roi de prendre des Ministres successifs d'opinions diverses quand les circonstances les lui imposaient. Il avait à ce sujet une comparaison assez saisissante.

« Un Roi constitutionnel, disait-il, non seulement ne doit pas avoir de favoris, mais même de préférences, lorsque la nécessité politique et parlementaire impose un choix ou une séparation. Quand vous courez la poste, je vous suppose l'attelage le plus généreux, le plus vigoureux, le plus solide, si vous le conservez au delà des forces naturelles, votre voyage en souffre et peut être tout à coup interrompu par de graves accidents. Si au contraire après une course bien mesurée vous substituez à cet attelage fatigué un autre restauré, ayant des forces nouvelles, vous recommencez la carrière dans les mêmes conditions de rapidité et de succès. Telle est l'image des Ministères d'une monarchie constitutionnelle : les mêmes hommes reparaissent, mais avec d'autres forces et dans d'autres conditions. Mon Dieu, j'ai moi-même mes préférences, vous les connaissez bien, mais j'espère qu'elles ne me domineront jamais ¹. »

La thèse de Louis-Philippe était donc en définitive que le Roi doit avoir sa politique, qu'il ne doit pas rester étranger au Gouvernement, mais qu'il ne doit pourtant pas contre le sentiment des Chambres imposer, avec des Ministres de son choix, sa propre volonté.

Les conceptions de Guizot sur le rôle du monarque parlementaire. — Cette conception du souverain parlementaire n'était d'ailleurs pas celle de Louis-Philippe seul. Guizot, par exemple, si

¹ DE MONTALIVET, *Mémoires*, t. II, pp. 70-71.

personnel lui-même, si doctrinaire, n'en professait pas une autre. En 1846, étant combattu à cause de sa trop grande docilité envers le Roi, il donnait sa théorie du rôle respectif du souverain et des Ministres. « Un trône, disait-il, n'est pas un fauteuil vide, auquel on a mis une clé pour que nul ne puisse être tenté de s'y asseoir. Une personne intelligente et libre, qui a ses idées, ses sentiments, ses désirs, ses volontés, comme tous les êtres réels et vivants, siège dans ce fauteuil. Le devoir de cette personne, car il y a des devoirs pour tous, son devoir, dis-je, et la nécessité de sa situation, c'est de ne gouverner que d'accord avec les grands pouvoirs publics institués par la Charte, avec leur aveu, leur adhésion, leur appui. A leur tour le devoir des conseillers de la personne royale, c'est de faire prévaloir auprès d'elle les mêmes idées, les mêmes mesures, la même politique qu'ils se voient obligés et capables de soutenir dans les Chambres. Je me regarde à titre de conseiller de la couronne, comme chargé d'établir l'accord entre les grands pouvoirs publics, non pas d'assurer la prépondérance de tel ou tel de ces pouvoirs sur les autres. Non ce n'est pas le devoir d'un conseiller de la couronne de faire prévaloir la Couronne sur les Chambres, ni les Chambres sur la Couronne ; amener ces pouvoirs divers à une pensée et à une conduites communes, à l'unité par l'harmonie, voilà la mission des Ministres du Roi dans un pays libre ; voilà le Gouvernement constitutionnel : non seulement le seul vrai, le seul légal, mais aussi le seul digne ; car il faut que nous ayons tous pour la Couronne ce respect de nous souvenir qu'elle repose sur la tête d'un être intelligent et libre, avec lequel nous traitons et qu'elle n'est pas une simple et inerte machine, uniquement destinée à occuper une place que les ambitieux voudraient prendre si elle n'y était pas ¹ ! »

Dans ses mémoires Guizot a bien souvent repris le même thème. « Quelque limitées que soient les attributions de la royauté, y lit-on par exemple, quelque complète que soit la responsabilité de ses Ministres, ils auront toujours à discuter et à traiter avec la personne royale pour lui faire accepter leurs idées et leurs résolutions, comme ils ont à discuter et à traiter avec les Chambres pour y obtenir la majorité. Et dans toute discussion, dans toute délibération l'homme, dont le concours est nécessaire, exerce infailliblement, dans la mesure de son habileté, de son caractère, des circonstances plus ou moins favorables, une part d'influence ². »

¹ Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. II, pp. 184-185.

² Guizot, *op cit.*, t. VIII, pp. 85-86.

Cette conception du rôle du souverain rencontra constamment les plus vives protestations. Après l'insurrection de l'opposition contre Charles X et le caractère personnel de son Gouvernement, il ne pouvait en être autrement. On est pourtant plutôt étonné de voir que dans les débats, qui se produisirent sur ce sujet, qui suscitait tant de passions, les adversaires du personnelisme ne donnaient pas à leur théorie une forme très précise, en l'appuyant d'arguments fermes et pressants.

Débats sur le Gouvernement personnel du Roi, adresse de 1839. — C'est sans doute à l'occasion de l'adresse de 1839, sous le Ministère de Molé, lors des attaques de la grande coalition, que la question du rôle du souverain fut le plus âprement discutée. Pour se rendre compte de l'état des esprits sur ce sujet, il est intéressant de donner un aperçu de ce célèbre débat.

Duvergier de Hauranne, après avoir été un des plus chauds partisans de la « résistance », était vers 1834 passé dans l'opposition et s'était fait l'adversaire de la politique personnelle du Roi, l'accusant de reprendre l'attitude de Charles X en substituant seulement l'astuce et l'habileté à la violence. Aussi quand Molé prit le pouvoir l'accusa-t-il de favoriser par sa faiblesse et ses complaisances la politique de Louis-Philippe.

C'est lui qui, après l'échec des assauts donnés au Ministère par le centre gauche et le centre droit, anima la coalition en lui donnant pour mot d'ordre : la lutte contre le gouvernement personnel. Il recommandait aux journalistes des partis opposés coalisés d'abandonner les revendications qui les divisaient pour s'unir sur cette question qui les trouvait d'accord. « Substitution du Gouvernement parlementaire au Gouvernement personnel, voilà quel doit être notre mot d'ordre. Le reste doit être mis à l'écart, ou laissé dans l'ombre. » La consigne fut observée.

Duvergier de Hauranne donnait d'ailleurs l'exemple. Il avait écrit un article remarqué dans la *Revue française* : « la Chambre française dans le Gouvernement représentatif », qui soutenait sa thèse. Il la reprit à la fin de 1838 dans un autre article, dans lequel on lisait : « Si les attaques passent aujourd'hui par dessus la tête des Ministres, pour arriver à une personne auguste que la Constitution déclare inviolable, la faute en est d'abord aux imprudents qui n'ont pas la tête assez haute, ensuite aux amis imprudents qui en retirant la personne auguste, dont il s'agit, du sanctuaire, où la place la Constitution, la découvrent et l'exposent. » La place du Roi était

donc dans un sanctuaire et non dans l'arène politique et les Ministres devaient avoir la tête assez haute pour que les attaques ne puissent passer au-dessus d'eux et atteindre le Roi. Les deux articles furent réunis en une brochure intitulée : *Des principes du Gouvernement représentatif et de leur application*. Dans l'introduction on lisait : « Le Cabinet n'est pas assez libre, assez indépendant pour que l'opinion s'en prenne à lui seul de ses actions et ne cherche pas à remonter au delà. » La question était donc posée nettement. A des partis qui, pour abattre le Ministère, s'étaient coalisés malgré des divergences de vues radicales existant entre eux, le Gouvernement personnel allait servir de cri de ralliement.

L'adresse devait donc faire de sa dénonciation son principal moyen d'attaque. C'était dans son quinzième paragraphe que sous une forme encore enveloppée elle formulait la thèse de la coalition sur ce point. « Nous en sommes convaincus, Sire, disait-il, l'intime union des pouvoirs, contenus dans les limites constitutionnelles, peut seule fonder la sécurité du pays et la force de votre Gouvernement. Une administration ferme, habile, s'appuyant sur les sentiments généreux, faisant respecter au dehors la dignité de votre trône et le couvrant au dedans de la responsabilité est le gage le plus sûr de ce concours que nous avons tous à cœur de vous prêter. — Confions-nous, Sire, dans la vertu de nos institutions, elles assurent, n'en doutez pas, vos droits et les nôtres, car nous tenons pour certain que la monarchie constitutionnelle garantit à la fois la liberté des peuples et cette stabilité qui fait la grandeur des Etats ¹. » C'était le ton d'une mercuriale et comme on savait le grief qui la dictait, il faisait comprendre quel mécontentement la dictait. « L'intime union des pouvoirs », les pouvoirs « contenus dans leurs limites », « l'administration ferme », l'administration « couvrant le trône de la responsabilité », tout cela indiqué comme « le gage du concours » des députés, toutes ces formules, de manière voilée mais pourtant claire, étaient autant de critiques contre le pouvoir personnel et d'appels au gouvernement par les Ministres responsables.

Les débats qui durèrent du 7 janvier au 18 furent extraordinairement passionnés. « C'est un spectacle étrange et nouveau, a écrit à leur sujet de Viel-Castel, témoin impartial, que celui qu'offre depuis huit jours la Chambre des députés ; cette lutte furieuse entre les partis ou plutôt cette lutte des intelligences ambitieuses et irritées

¹ *Arch. parl.*, t. 123, p. 53.

contre un Ministère soutenu presque exclusivement par la masse compacte de médiocrités,... ces scènes tumultueuses qui nous reportent à d'autres temps, mais qui, grâce à Dieu, ne trouvent encore que bien peu d'échos au dehors ; ce renversement des anciennes positions... tout cela forme un tableau... qui afflige profondément l'honnête homme et le bon citoyen ¹. »

La discussion général mit aux prises Guizot, Molé le président du Conseil, Thiers, de Montalivet, ministre de l'Intérieur, Hippolyte Passy, Billaut, Martin du Nord ministre des Travaux publics, Duvergier de Hauranne, Odilon Barrot, les chefs des groupes d'opposition et du Ministère.

Guizot engagea donc la bataille. C'est seulement de ce qui, dans les discours prononcés, concernait le problème du Gouvernement personnel, qu'il y a lieu de s'occuper. Guizot y toucha à la fin du sien. Parlant « de la réalité du Gouvernement représentatif », formule discrète, il reprochait à Molé, d'avoir réveillé ces « questions étranges en ce moment et dont le pays s'étonne parce qu'il les croyait résolues ». « Elles sont revenues à la suite de votre politique. » Il se déclarait pourtant « sans craintes sérieuses pour les prérogatives parlementaires », comme « pour les prérogatives de la Couronne ». Et il terminait par cette adjuration qui révèle bien sa pensée : « Soyons fidèles à nous-mêmes, soyons aussi exigeants, aussi fiers, pour le Gouvernement représentatif que nous l'étions quand nous ne l'avions pas encore complètement conquis... (c'était le rappel des luttes contre Charles X). Pensons aux susceptibilités du pays... Ménagez-les, le Gouvernement s'en trouvera bien. Tacite, Messieurs, dit des courtisans « qu'ils font toutes choses servilement pour être » les maîtres ». Soyons précisément le contraire, faisons toutes choses avec indépendance, avec dignité, pour que la Couronne soit bien servie. A mon avis elle l'est mal aujourd'hui, l'adresse le dit clairement, quoique avec convenance : je vote pour l'adresse ². » Les Ministres traités de courtisans faisant toutes choses servilement, telle était la critique ; faire toutes choses avec indépendance et dignité telle était la consigne. Sous la forme discrète, alors de règle quand on visait le Roi qu'on ne pouvait pas nommer, c'était bien le procès du gouvernement personnel.

Molé dans sa réponse à Guizot au sujet de l'attaque contre le pouvoir personnel du Roi, répondit en disant qu'il n'avait pas de

¹ *Journal inédit de Viel-Castel*, cité par THUREAU-DANGIN, t. III, pp. 331-332.

² *Arch. parl.*, t. 123, p. 88.

crainte pour la prérogative de la Couronne parce que, disait-il : la Chambre « sait que c'est de l'action libre de tous les pouvoirs dans leur limite constitutionnelle que résultent toutes les garanties du repos et de la prospérité dont nous jouissons maintenant ». « L'action libre de tous les pouvoirs » cette formule à son tour impliquait comme riposte à celle de Guizot la liberté de l'action du Roi comme des Ministres ou des Chambres.

On eût pu attendre de Thiers, sur la question du personnalisme royal, une thèse et des formules tranchantes. Il donna plutôt à sa pensée une forme atténuée en précisant les « deux manières d'être dévoué au Gouvernement, autrement dit au chef de l'Etat ». Il y a, disait-il, une manière d'être dévoué, c'est de suivre un Gouvernement toujours, même dans ses fautes, c'est de ne pas oser lui dire la vérité, c'est de ne pas oser se séparer de lui. Il y a un autre dévouement beaucoup meilleur, un dévouement qui sauverait toujours les Gouvernements s'il était toujours pratiqué, il consiste, à ses dépens, à savoir se séparer de lui, à lui dire la vérité, à ne pas le suivre dans ses erreurs ¹. » Ne pas « suivre le Gouvernement », « savoir se séparer de lui », c'était affirmer que les Ministres devaient agir par eux-mêmes et ne s'inspirer que de leur jugement sans se faire les exécuteurs d'une politique qui ne fût pas la leur.

La thèse était la même si les paroles différaient dans la bouche d'Hippolyte Passy. « Il importe, non seulement dans l'intérêt du pays, mais encore dans l'intérêt bien entendu de tous les pouvoirs eux-mêmes, que chaque Ministère ait sa signification propre et soit l'émanation d'une opinion parlementaire ; tout Ministère qui ne remplit pas cette condition laisse la situation du pouvoir faible et indécise ². »

On peut s'étonner que dans leurs réponses les Ministres ne contestèrent pas cette thèse, mais prétendirent seulement qu'ils y étaient fidèles. Martin du Nord, par exemple, ministre des Travaux publics, se défendait ainsi : « Nous disons que si nous pouvions révéler ici le secret de ce qui se passe là où tout doit être secret, que s'il nous était possible de répondre par des faits à ces révélations qu'on semble provoquer, nous montrerions que nous avons nos volontés indépendantes, fermes et respectueuses et que nous connaissons bien cette maxime parlementaire, qui doit diriger tous les Ministres. C'est que les Ministres doivent faire connaître leurs opinions et chercher à les

¹ *Arch. parl.*, t. 123, p. 93.

² *Arch. parl.*, t. 123, p. 97.

faire triompher, et que, s'il existe dans une pensée plus haute une barrière insurmontable, ils n'ont autre chose à faire que de se retirer pour conserver leur dignité, leur liberté entière d'opinion... Telle a été notre marche, notre conduite constante, telle elle sera toujours ¹. »

Le Ministère et ses adversaires, sur le rôle des Ministres et du Roi, étaient-ils donc d'accord ? On en perdait l'illusion en écoutant Duvergier de Hauranne. C'était au nom de la majorité parlementaire qu'il réclamait la maîtrise complète du Ministère dans le Gouvernement. « Je veux, disait-il, le Gouvernement représentatif non dans sa forme, mais dans son esprit, non dans son apparence, mais dans sa réalité. Je le veux avec tous ses principes et toutes ses conditions. Or la première des conditions du Gouvernement représentatif, c'est, on le sait, un Ministère qui émane des Chambres, qui les représente et les personnifie, c'est une majorité qui, par l'intermédiaire de ce Ministère, exerce une action indirecte, mais efficace sur les affaires publiques, et prenne une part décisive au Gouvernement. Si cette condition manque il y a encore quelque chose qui ressemble extérieurement au Gouvernement représentatif et qui en usurpe le nom, mais la vie est éteinte, l'âme a fui et ce qui reste n'offre bientôt plus que le spectacle d'une inévitable décomposition ². »

Il ne s'agissait donc plus pour les Ministres d'éclairer le Souverain, de lui faire connaître la vérité et de se séparer de lui s'il suivait une ligne reconnue dangereuse, mais bien d'exercer le pouvoir conformément à la volonté de la majorité. C'était la thèse parlementaire (et non représentative) radicale et franche.

Odilon Barrot, qui était à la gauche de la coalition, dans la discussion générale fut beaucoup moins catégorique.

A la discussion générale succédait la discussion sur les différents paragraphes de l'adresse. On sait que tous les paragraphes par un tour de force de Molé furent l'objet d'amendements qui les rendaient favorables au Gouvernement. Sur le quinzième paragraphe relatif au Gouvernement personnel du Roi, voici l'amendement de Debelleyrne qui lui enlevait son caractère de blâme. « Nous en sommes convaincus, Sire, l'union interne des pouvoirs agissant dans leur limite constitutionnelle, peut seule maintenir la sécurité du pays et la force de votre Gouvernement. Une administration ferme, habile, s'appuyant sur les sentiments généreux, aussi jalouse de la dignité de votre trône

¹ *Arch. parl.*, t. 123, p. 100.

² *Arch. parl.*, t. 123, p. 114.

que du maintien des libertés publiques est le gage le plus sûr de ce concours que nous aimons à vous prêter.

» Nous nous confions, Sire, dans la vertu de nos institutions, elles assurent vos droits et les nôtres, car nous tenons pour certain que la Monarchie constitutionnelle garantit à la fois la liberté des peuples et la grandeur des Etats ¹. »

C'était une atténuation significative à ce que l'adresse avait d'agressif vis-à-vis du Roi. On ne parlait plus des « pouvoirs contenus », mais des « pouvoirs agissants dans les limites constitutionnelles ». On ne parlait plus d'une « administration... faisant respecter au dehors la dignité de votre trône et le couvrant au dedans de sa responsabilité », mais d'une « administration aussi jalouse de la dignité de votre trône que du maintien des libertés publiques », ce qui faisait disparaître l'allusion la plus directe à la nécessité pour le Ministère d'assumer toute la responsabilité pour couvrir le trône, ce qui était toute la question. En même temps tout ce qui dans l'adresse initiale était exprimé comme un vœu pour l'avenir, comme un conseil de réforme était maintenu comme l'affirmation d'un état actuel des choses, comme existant dès maintenant.

D'ailleurs l'amendement ne soutenait pas la légitimité du Gouvernement personnel. Les soutiens du Gouvernement prétendaient seulement que s'il ne devait pas exister, en fait il n'existait pas.

Dans la discussion générale sur l'adresse la question du pouvoir personnel avait, on l'a vu, tenu une grande place, avec celle du quinzième paragraphe et de l'amendement de Debelleyme, elle provoqua quinze ou seize discours nouveaux, qui lui étaient uniquement consacrés. Debelleyme, Béchard, de Salvandy, de Sade, Quenault, Dufaure, Lamartine, Guizot, de Montalivet, Thiers, Molé, Odilon Barrot prirent la parole, quelques-uns plusieurs fois. Le nombre de ces discours leur étendue, l'énergie, la passion même des orateurs prouvent à quel point les esprits étaient excités sur ce grave problème. Dufaure porta sur ce débat un jugement singulièrement favorable : « Tout le monde, dit-il, sera d'accord avec moi que jamais discussion plus générale et en même temps plus instructive et plus magnifique n'a eu lieu dans les Chambres françaises ². » C'était exagéré. Ces discours ne firent guère que répéter ce qui avait été dit dans la discussion générale. On peut signaler pourtant celui de La-

¹ Discours de Debellegme, 19 janvier. *Arch. parl.*, t. 123, p. 458, texte de son amendement, *eod. loc.*, p. 483.

² *Arch. parl.*, t. 123, p. 466

martine qui était alors très gouvernemental et qui souleva contre le débat lui-même le grief d'inconstitutionnalité. L'inviolabilité du Roi, argument essentiel des adversaires du Gouvernement personnel n'interdisait-elle pas de mettre l'action du Roi en question, puisqu'en le faisant, en se demandant quel était son rôle, on le découvrait et on engageait par les griefs produits contre lui sa responsabilité personnelle ? « Je dis que du moment que vous supposez que la prérogative du Roi, que la royauté n'est pas couverte, vous voyez au delà des agents constitutionnels, chargés de la couvrir au moins fictivement... C'est précisément soulever le voile que la Constitution a si prudemment jeté sur la partie du pouvoir qui doit rester inviolable ¹. »

L'amendement Debelleyme fut voté par 222 voix contre 213 ². Mais il est très difficile de dire que c'étaient là les effectifs des partisans et des adversaires du pouvoir personnel, au moins tel que le pratiquait Louis-Philippe. C'était là un vote plus politique que doctrinal. C'était pour ou contre Molé, bien plus que pour ou contre le Roi, que les députés votaient. Les doctrinaires avaient voté contre l'amendement, ils étaient loin, on l'a vu avec Guizot, d'être contraires à l'action du Roi dans le Gouvernement.

Au total ces célèbres débats n'éclairèrent pas sérieusement le problème. Ils montrent surtout à quel point les esprits étaient passionnés à son sujet. N'est-ce pas d'ailleurs la règle que ce sont les problèmes obscurs et insolubles même qui passionnent le plus les esprits ?

Dans bien d'autres circonstances notamment en 1846, le 17 mars, dans la discussion de l'adresse entre Thiers et Duchâtel, puis le 28 mai à l'occasion du budget dans un discours de Guizot, les mêmes thèmes furent repris ; la question était comme ouverte en permanence.

L'action positive de Louis-Philippe dans le Gouvernement. — Plus instructifs que les discussions sont les faits. Il est d'un très grand intérêt de se rendre compte de l'attitude réelle de Louis-Philippe dans son Gouvernement, des motifs qui l'empêchèrent d'un côté de fonder le personnage du vrai Souverain parlementaire, de l'autre de restaurer celui du Souverain vraiment gouvernant et qui lui firent prendre une attitude intermédiaire, manquant de

¹ *Arch. parl.*, t. 123, p. 467.

² *Eod. loc.*, p. 483.

netteté, de franchise, qui devait mécontenter en somme tout le monde et causer sa ruine.

A son avènement même on aurait pu croire qu'il ne devait pas être un Souverain agissant. Il avait été étranger aux événements qui avaient amené la Révolution, il y était resté étranger pendant les trois jours de lutte. C'étaient Thiers et les gens du *National* qui, à son insu, avaient lancé sa candidature. Il avait fallu que sa sœur, M^{me} Adélaïde fit pressentir son acceptation et on avait dû le chercher au Raincy, d'où il ne vint au Palais Royal que le 30 juillet. Son rôle avait été bien effacé.

Sa proclamation du 31 réserve aux Chambres la décision à prendre et ce sont elles qui provisoirement lui confient la lieutenance générale.

Son premier acte personnel est sa démarche à l'Hôtel de Ville où la décision des Chambres est combattue ; encore est-il douteux que ce soit lui qui en ait eu l'idée.

Mais, ce pas franchi, l'action personnelle de Louis-Philippe s'accroît. A l'Hôtel de Ville il entraîne La Fayette hésitant, s'impose à la foule et à son retour fraternise avec elle, elle est alors la maîtresse de l'heure. A partir de ce moment, les Chambres étant trop lentes, trop incertaines, il doit prendre l'initiative. Le 1^{er} août il dissout la commission provisoire, nomme des commissaires, forme son conseil intime, donne au pays la cocarde et le drapeau tricolores. Le 3 août il prononce devant les Chambres un discours, qui est un discours du trône avant la lettre. Il est donc devenu dans la vacance de l'autorité la force agissante.

Son action s'atténue quand les pouvoirs de l'Etat sont reconstitués, ou reprennent leur activité. Les Chambres apportent à la Charte des retouches, elle n'est plus une Charte octroyée, et le 7 août la Chambre des députés l'appelle au trône comme Roi des Français, il est alors passif. Dans l'ensemble le rôle de Louis-Philippe à son avènement ne peut se comparer à celui qu'avait joué Louis XVIII lors de la double restauration de 1814 et de 1815. Il n'est plus le Roi qui se présente en vertu de son droit, de lui-même, qui donne à son pays ses institutions. Et l'on sait que des controverses s'engagent sur l'origine et la nature de son pouvoir, sur ce qui peut lui rester de légitimité, ou sur l'intégralité de son caractère de Roi national, institué par le pays lui-même. Les conditions de son avènement font planer une grande incertitude sur son action future.

La composition de son premier Ministère et le discrédit, les

hésitations d'une Chambre élue avant la Révolution favorisent tout d'abord son action personnelle. Le Ministère est composé d'éléments si disparates qu'il ne nomme pas de Premier Ministre, aucun de ses membres ne pouvant s'imposer à tous. La Chambre réduite en nombre, désarmée ne peut imprimer au Gouvernement une impulsion. C'est Louis-Philippe qui oriente la politique gouvernementale. Essentiellement pacifique, ennemi des aventures, à l'extérieur il se refuse à encourager les mouvements insurrectionnels étrangers contre des Gouvernements absolutistes, qui lui sont pourtant hostiles, il n'hésite pas à décevoir ainsi les auteurs de la Révolution de Juillet et les partis qui au dehors ont de la sympathie pour nous. La nomination de Talleyrand à Londres, le rapprochement vis-à-vis de l'Angleterre, l'attitude prudente en face de la Révolution belge, la répudiation de toute idée d'annexion sont ses propres inspirations. Son action est évidemment prépondérante. A l'intérieur en face des mouvements d'effervescence qui suivent son avènement et qui sont le prolongement de la Révolution il adopte et fait adopter au Gouvernement une politique de temporisation, ne rétablissant l'ordre que progressivement, louvoyant entre la politique de « résistance » et celle de « mouvement », qui partagent ses Ministres.

Sous le Ministère Laffitte, qui succède à ce Ministère composite, l'influence de Louis-Philippe demeure considérable. De Montalivet à l'Intérieur, Sébastiani aux Affaires étrangères, Soult, d'Argout sont des hommes à lui, qui tempèrent Laffitte, Dupont de l'Eure, Mérilhou. Il profite de l'insouciance de Laffitte pour agir par lui-même. Il entretient des rapports personnels avec Talleyrand et reçoit comme le Ministère des Affaires étrangères des communications des puissances étrangères. Pour les affaires de Belgique, qui tiennent alors la première place dans les affaires extérieures, c'est lui qui, d'accord avec Talleyrand, arrête notre politique de prudence et de désintéressement et qui renonce à la couronne pour son fils Nemours élu par l'Assemblée belge.

Il est très remarquable que cette prépondérance du Roi, que son action personnelle, ouverte, connue de tout le monde, alors que le Ministère est le plus avancé de ceux de tout le règne, ne provoque alors guère de protestation. Une protestation se produisit pourtant. Le 27 janvier 1831, Mauguin, un des orateurs les plus avancés de la gauche, interpelle le Gouvernement sur sa politique étrangère. La Belgique veut s'unir à la France, la Pologne se soulève contre la Russie, que fera la France ? Sébastiani répond en proclamant que la

paix est l'objectif du Gouvernement. Or c'est la politique du Roi et c'est à lui que Sébastiani la fait remonter. « La pensée dominante de notre Roi, dit-il, a été la conservation de la paix parce que c'est la paix seule qui peut donner à la France les institutions libérales dont elle a besoin. » Et le Ministre ajoute plus tard : « La politique de Louis-Philippe depuis son avènement a toujours été une. Il veut toujours ce qu'il a voulu, le maintien de la paix, sans qu'il en coûte rien à la sécurité de l'avenir, à l'honneur de la France, à la sécurité de la couronne ¹. »

Alors qu'en 1838 Molé, Guizot n'osèrent plus prononcer le nom du Roi dans la Chambre et qu'ils discuteront interminablement sur son rôle dans le Gouvernement, le Ministre de Laffitte, le collègue de Dupont de l'Eure, de Mérilhou, sans soulever leurs protestations, se défend en disant que sa politique, celle du Gouvernement, est celle du Roi.

Louis-Philippe n'hésita même pas, au reçu d'une dépêche de notre ambassadeur à Vienne qui, en face de préparatifs belliqueux de l'Autriche contre les mouvements libéraux italiens, recommandait au Gouvernement de prendre les devants et d'envoyer des troupes en Italie, à ordonner à notre ministre des Affaires étrangères de ne pas la communiquer à Laffitte. C'était du Gouvernement personnel au maximum. Le fait fut connu de Laffitte, il en conçut du dépit, il ne fit pas entendre de protestation. La faiblesse même du Gouvernement favorisait l'action du Roi.

Et c'est parce qu'elle lui permettait ainsi d'agir lui-même que Louis-Philippe acceptait un Ministère dont la faiblesse provoquait à l'intérieur les plus sérieux désordres. L'agitation révolutionnaire était constante. En octobre-décembre, le procès des Ministres de Charles X provoqua des scènes tumultueuses graves, en février 1833 le sac de l'Archevêché et de Saint-Germain l'Auxerrois ne le fut pas moins. Le parti de la résistance prêchait la fermeté. De Montalivet prépara un Ministère de réaction. Louis-Philippe maintint Laffitte, l'homme de la faiblesse, et parce qu'il le couvrait vis-à-vis des partis avancés et parce que sa faiblesse même, favorisant son action personnelle, qui était pour d'autres une tare, était pour lui un titre.

Ainsi débuta le Gouvernement de Juillet. Le personnalisme de Charles X avait provoqué la Révolution, le personnalisme de Louis-Philippe était accepté. Il avait pour condition, la faiblesse d'un

¹ *Arch. parl.*, t. 66, pp. 362 et 364.

Gouvernement, qui laissait le mouvement révolutionnaire se prolonger et se faisait accepter grâce aux complaisances du Roi vis-à-vis de celui-ci.

Laffitte usé, l'opinion réclamant un Gouvernement fort, Louis-Philippe se résigne à appeler Casimir Périer. Pour rétablir l'ordre dans le pays, celui-ci le rétablit d'abord dans le Gouvernement. Il impose au Roi ses conditions, qui sont qu'il sera le maître, que tout lui passera par les mains, que les Ministres commenceront par délibérer hors de la présence royale. On a vu comment il sut s'imposer non seulement au Roi, mais à la Cour, comment il exerça une véritable dictature, comment il détacha le Roi de son origine révolutionnaire. Ce qu'il faut noter ici c'est que cette restauration de l'ordre et de l'autorité eut pour condition ou pour effet l'effacement du Roi vis-à-vis du Ministre, et que le renforcement du Gouvernement s'obtint non par un renforcement de principe monarchique, mais par celui du principe parlementaire. Casimir Périer, maître de la situation, tenant en main l'administration, ayant dissous la Chambre élue sous Charles X et conduit la lutte électorale, ayant remporté en Belgique un succès retentissant, défendant constamment aux Chambres et dans le *Moniteur* sa politique, était parvenu au plus haut degré d'autorité, d'autant plus fort qu'il ne partageait pas avec le Roi la direction des affaires. Et sa politique était bien sa politique, car si elle demeurait pacifique, son pacifisme ne désavouait pas la fierté nationale et n'hésitait pas à s'appuyer sur la manifestation de sa force.

A la mort de Casimir Périer, Louis-Philippe chercha sa revanche, il échappait à une tutelle qui lui avait pesé. Il garda ses Ministres sans donner à Casimir Périer un remplaçant et comme c'étaient les Ministres de Laffitte à deux exceptions près, il recouvra sa liberté. Il se vanta même à l'excès de sa souveraineté reconquise. Emeutes des 5 et 6 juin 1832, déchaînement de l'opposition légitimiste, hostilité nouvelle des puissances, notamment de l'Autriche, furent les conséquences rapides de ce changement. A nouveau pour avoir voulu gouverner le Roi avait affaibli le Gouvernement.

Quand la nécessité d'un président du Conseil pour l'ouverture de la session législative se fait sentir, Louis-Philippe se tourne vers Dupin en qui il pense trouver un remplaçant de Casimir Périer moins jaloux de son autorité. Mais celui-ci a fait école, Dupin pose ses conditions et la combinaison est abandonnée, la politique personnelle du Roi est désormais battue en brèche.

Avec le Ministère Soult, de Broglie, Thiers, Guizot la politique d'énergie à l'extérieur, expédition de Belgique, et à l'intérieur, mesures contre la duchesse de Berry, répression des insurrections d'avril 1834 et lois sur les crieurs publics et les associations, conduite par des hommes de valeur jaloux de leur autorité s'oppose à l'influence du Roi, de nouveau il est en tutelle. Il le supporte mal. Il n'aime pas ces Ministres qui le « neutralisent ». Aussi quand de Broglie est mis en minorité de 8 voix et qu'il présente sa démission dans un respect peut-être excessif de la règle parlementaire, le Roi ne fait rien pour retenir l'homme qui, par son attitude de doctrinaire rigide et indépendant, lui porte tout particulièrement ombrage et de nouveau le personnalisme du Roi permet l'ébranlement de son Gouvernement.

Le départ de de Broglie, suivi de celui de Soult, ouvre alors la période la plus pénible de confusion gouvernementale et parlementaire. Nomination et démission du Ministère Gérard ; Ministère de trois jours du duc de Bassano ; Ministère Mortier. De juillet 1834 à mars 1835 des Ministères éphémères se succèdent. L'opinion met cette anarchie gouvernementale à la charge du Roi, qu'on accuse d'écarter les hommes de valeur pour imposer sa volonté. Le fait est que Louis-Philippe refuse de reprendre de Broglie, qu'une combinaison Thiers et une autre de Molé échouent et que le Roi n'y paraît pas étranger.

A la chute du Ministère Mortier ce n'est qu'après l'échec de combinaisons Molé, Dupin, Soult, Sébastiani, Gérard, et en manifestant qu'il ne le fait que contre son gré, qu'il rappelle au pouvoir de Broglie et qu'avec Thiers et Guizot le triumvirat se reforme. De Broglie maintient son autorité cédant au Roi sur les petites questions, imposant sa volonté sur les grandes et c'est ainsi, par sa fermeté, qu'il mène au bout le formidable procès du complot d'avril et qu'il répond par les lois de septembre à l'attentat de Fieschi. Une fois de plus la politique de fermeté se développait donc avec l'affaiblissement de l'influence du Roi. Le conflit d'ailleurs entre Louis-Philippe et ses Ministres se marquait surtout dans le domaine des affaires étrangères à propos de l'Égypte, de la Turquie, de l'Espagne, du Portugal. Tandis que ceux-ci restaient fidèles au rapprochement avec l'Angleterre, le Roi tendait à s'entendre avec les grandes puissances continentales. Quand le Ministère le 5 février 1836 fut mis en minorité à propos de la loi de conversion on put dire de Louis-Philippe qu'il n'avait pas été étranger à la chute de Ministres qu'il supportait mal.

Le Ministère Thiers fut un Ministère selon son gré. Le triumvirat était rompu, les doctrinaires éliminés ; Thiers, souple lui-même, sans encore grande autorité personnelle, avec des Ministres nouveaux, des hommes du tiers parti et de Montalivet, l'homme de Louis-Philippe, dans leurs rangs, adoptant sa politique de bascule, convenait au Roi, plus à l'aise vis-à-vis de lui et partisan lui-même d'une politique de ménagements.

Mais le Roi n'hésita pas à entrer en conflit avec son Ministère au sujet des affaires extérieures, quand Thiers, à la suite de l'échec des négociations matrimoniales avec Vienne, adopta vis-à-vis de l'Espagne une politique d'intervention, qui nous mettait en opposition avec la Prusse, la Russie et l'Autriche. Louis-Philippe contrecarra alors cette politique. Il proposa de dissoudre les forces déjà réunies au pied des Pyrénées et provoqua ainsi la démission de son Ministère. En face d'un Ministère plus faible, et que d'ailleurs l'opinion ne soutenait pas dans sa politique aventureuse, Louis-Philippe avait accentué très nettement son action et les adversaires de Thiers ne firent pas entendre de protestations contre cette manifestation de personnalisme.

La période du 26 septembre 1833 au 3 mars 1839, pendant laquelle Molé occupa à trois reprises le pouvoir avec des combinaisons ministérielles diverses, se marque par l'indécision de l'influence du Roi sur les affaires. Sous son premier Ministère, qui compte des doctrinaires, des hommes d'autorité, l'action du Roi est très effacée, mais avec le second de ces Ministères, dont ces hommes sont devenus les adversaires, qui est en lutte avec la coalition, elle s'affirme. Molé assez isolé s'appuie sur le Roi qui, par exemple, use de son influence personnelle pour faire rejeter par les pairs le projet de conversion que les députés ont voté contre le gré du Ministre. En politique étrangère, Louis-Philippe entretient des rapports personnels avec Metternich et oriente ses Ministres dans les affaires de Suisse, d'Italie, de Belgique. C'est sans doute une des périodes où son action est le plus sensible, en même temps que c'est pour le pays une période de calme et de prospérité. Mais c'est aussi le moment où la campagne contre la politique personnelle du Souverain s'intensifie, devient systématique. Les partis écartés du pouvoir s'impatiente, les hommes qui ont occupé les premières places dans l'Etat en ont la nostalgie, ils tolèrent mal le Gouvernement auquel ils se jugent supérieurs. Ils attribuent sa durée à sa complaisance, à sa servilité vis-à-vis du Roi et la dénonciation du pouvoir personnel,

l'apologie du Gouvernement représentatif, comme on dit, deviennent les ressorts de la grande coalition. On invoque des principes pour cacher des ambitions.

Ainsi l'on voit que la nouvelle période de personnalisme monarchique s'accompagne d'une très grave perturbation politique, de l'union contre nature de partis ennemis les uns vis-à-vis des autres, d'attaques acharnées contre le Gouvernement de la part d'hommes de Gouvernement. Cette recrudescence de l'influence du Roi se produisait en présence d'un nouveau Ministère affaibli. D'ailleurs les attaques qui avaient lieu contre elle étaient bien moins affaire de doctrine que moyen de lutttes entre hommes et partis politiques.

La période suivante, de la chute de Molé à l'avènement de Thiers, 8 mars 1839-1^{er} mars 1840, est une nouvelle période d'anarchie gouvernementale: pendant vingt-trois jours aucune combinaison n'aboutit, puis un Ministère dit provisoire est formé, puis le 12 mai, Soult met sur pied un Ministère très composite. C'est pour le Roi une revanche. Les adversaires de son autorité péniblement ont renversé Molé, ils ne peuvent mettre aucun des leurs à sa place, aussi Louis-Philippe, selon la loi qui s'affirme de plus en plus, dans ce temps de faiblesse du Gouvernement, accentue son action. Il en abuse quand il force Soult à présenter le projet de dotation en faveur du duc de Nemours, qui amène la chute du Cabinet.

Avec le Ministère Thiers, 1^{er} mars-21 octobre 1840, Louis-Philippe est en présence de l'homme qui a le plus catégoriquement contesté au Roi le droit de gouverner. Va-t-on voir se réaliser, surtout après les débats passionnés de 1839, la fameuse formule : le Roi règne et ne gouverne pas ? Non.

C'est que la vie des institutions est affaire de force et non de phrases ou de système. L'influence du Roi et de ses Ministres ne dépend pas d'une formule si expressive qu'elle soit, ni d'un système si logique qu'il paraisse, elle dépend de leurs forces respectives. Et une fois de plus cette vérité que toute notre histoire constitutionnelle démontre se vérifie, à l'encontre justement de l'homme qui a donné du parlementarisme la formule à tout jamais célèbre.

C'est que Thiers, pris entre tous les partis, sans majorité, dans son jeu de bascule est faible, toléré qu'il est au pouvoir par ses adversaires plus que soutenu par ses partisans. Comment s'imposerait-il au Roi ? Aussi dans la crise de la question d'Orient, malgré la politique belliqueuse de Thiers, c'est la volonté de paix de Louis-Philippe qui l'emporte. Il déclare à Thiers qu'il ne fera pas la guerre

et à nos ambassadeurs qu'il brisera plutôt son Ministère que de s'y laisser entraîner. Le Ministère prend fin quand au discours du trône préparé par ses Ministres Louis-Philippe oppose celui qu'il avait écrit lui-même.

Le Ministère de Guizot et le pouvoir personnel de Louis-Philippe. — L'avènement du Ministère Soult-Guizot le 29 octobre 1840 est couramment considéré par les historiens comme l'avènement du Gouvernement personnel de Louis-Philippe. M. A. Malet, dans son chapitre X du volume X de l'*Histoire générale* de MM. Lavisse et Rambaud, divise en effet le règne de Louis-Philippe en deux périodes, « la période héroïque » et le « Gouvernement personnel », dont la date du 29 octobre marque la séparation, et il écrit : « De là comme deux parties dans le règne de Louis-Philippe, une partie héroïque toute de combats, jusqu'en 1840, puis une période de calme complet à la surface, où triomphe la politique personnelle de Louis-Philippe jusqu'à la catastrophe de 1848 ¹. »

De même M. Charléty attache à l'arrivée de Guizot au pouvoir une importance extraordinaire. « Le Roi, dit-il, avait remporté la dernière victoire, la Révolution de juillet était donc vaincue dans toute sa politique, dans toutes ses espérances, car sa défaite ne signifiait pas seulement la paix, mais encore l'avènement définitif du pouvoir personnel du Roi, plusieurs fois retardé ². »

Ces jugements sont trop sommaires. Tout d'abord, on l'a vu, à bien des reprises et surtout au début de son règne plus que jamais et plus ouvertement l'influence de Louis-Philippe s'était exercée et avait prévalu, puis avec Guizot est-il certain qu'il ait gouverné ? M. Malet se rapproche de la vérité quand, ayant exposé les idées de Guizot, il dit : « Louis-Philippe ne pensait pas d'autre sorte. Guizot ne subit pas son influence et ne se fit pas le serviteur de la politique personnelle et des volontés royales, si pendant sept ans il ne parut être que l'agent du Roi, c'est qu'il y avait communauté de pensée et de vue entre le Ministre et le Roi ³. » Telle fut sans doute la vérité, mais il est bien peu exact alors de représenter le Ministère de Guizot comme le temps « où triomphe la politique personnelle de Louis-Philippe ».

Que Guizot n'ait pas pu être le serviteur soumis du Roi tout l'indique.

¹ LAVISSE et RAMBAUD, *Histoire générale*. A. MALET, t. X, p. 370.

² E. LAVISSE, *Histoire de France contemporaine*. Charléty, t. V. p. 176.

³ LAVISSE et RAMBAUD, *Histoire générale*. A. Malet, t. X, p. 399.

Comment s'il pouvait l'être, le Roi aurait-il eu tant d'antipathie pour les doctrinaires ? — Comment aurait-il supporté si impatiemment le Ministère du 11 octobre, dont Guizot était un des chefs ? — Comment au 15 avril 1837 aurait-il préféré le Ministère Molé à un Ministère Guizot ? — Comment celui-ci se serait-il fourvoyé dans la grande coalition, luttant contre le Gouvernement personnel du Roi ?

Et comment expliquer dans ce cas les conditions imposées par Guizot au Roi à son avènement, manifestant sa volonté de gouverner lui-même : maintien de la note aux puissances, — rédaction du discours du trône par le Cabinet, — annonce de la continuation des armements, — occupation de Candie à l'entrée des Russes à Constantinople. Ces quatre points s'opposaient à la politique pacifique du Roi.

D'ailleurs le caractère de Guizot répugne à l'idée de son servilisme vis-à-vis de Louis-Philippe gouvernant. Il se présente n'ayant confiance qu'en lui-même, comme inflexible dans ses volontés, comme intransigeant dans ses idées.

De Montalivet ayant refusé à Barthe d'entrer dans le Cabinet : « Comme Guizot, raconte-t-il, n'a jamais douté de rien et que le : « Moi, dis-je et c'est assez ! » a été écrit bien plus pour lui que pour Médée, il était une heure après dans mon cabinet ¹. » On ne voit pas un homme de cette trempe au service de la volonté royale.

D'ailleurs l'opinion publique ne s'y trompait pas. Guizot jouissait, si l'on peut dire, d'une impopularité extraordinaire et c'était le fruit de son autoritarisme, de son arrogance. Il s'en faisait gloire. « Le repos et la justice, écrivait-il, ne sont que pour les morts. Plus je me suis avancé dans la vie publique, plus ses contrariétés, ses traverses, ses espérances me sont devenues indifférentes, je m'y suis aguerri presque jusqu'à n'y plus faire attention ². »

La vérité, c'est qu'en effet, non absolument mais en général et progressivement la politique de Guizot et celle du Roi coïncidèrent.

En politique étrangère il est pacifique comme lui avec une nuance de rigueur, de fierté en plus. Comme lui il veut liquider la malheureuse affaire d'Égypte, il fait des sacrifices à l'entente avec l'Angleterre pour Tahiti, pour le Maroc, pendant longtemps pour l'Espagne. C'est avec lui, quand les difficultés entre nous et l'Angleterre se multiplient et que les tendances autoritaires du Gouverne-

¹ DE MONTALIVET, *Fragments et souvenirs*, t. II, p. 57.

² DE MONTALIVET, *op. cit.*, t. II, p. 60.

ment à l'intérieur se développent, qu'il se rapproche des puissances absolutistes, comme on l'a vu dans sa lettre à Metternich.

Pour la politique intérieure il y eut aussi coïncidence quant au fond et quant aux moyens. La question des réformes électorale et parlementaire était au premier rang. Dès 1842 le Ministère les combattait et Louis-Philippe ne leur était pas moins hostile. De Montalivet, qui voyait le péril d'une résistance entêtée, ne put obtenir aucune concession du Roi. Lui ayant dit : « Mais, Sire, si le seul Ministre qui y est opposé venait à vous manquer », le Roi alla jusqu'à lui répondre : « Oh ! alors, mon parti est bien pris et j'abdiquerais cent fois plutôt que de faire la réforme électorale ¹. »

L'accord du Roi et du Ministre sur cette question, qui tenait de plus en plus de place dans l'opinion et dans la politique, était donc entier.

Il se manifesta notamment en 1845 quand Guizot conçut le projet de se retirer. Louis-Philippe intervint avec insistance pour l'y faire renoncer. Pourtant autour de lui des efforts se produisaient pour l'amener à se désolidariser du Ministre dont l'impopularité croissante le compromettait. « Pourquoi faut-il, a écrit de Montalivet, que d'autres efforts successifs aidés cependant de puissants concours comme ceux de M^{me} Adélaïde, et du chancelier Pasquier, n'aient pas réussi à détacher le bandeau que l'orgueil et l'optimisme d'un Ministre, autant que son ambition, épaississaient chaque jour davantage sur les yeux du malheureux Roi ! » Il ajoute : « Depuis 1845, plusieurs circonstances graves me permirent de nouveau d'entretenir le Roi de la nécessité qui devenait chaque jour plus impérieuse de distinguer sa politique de celle de M. Guizot pour parer au danger d'une injuste, mais trop réelle désaffection ¹. »

La séparation ne put être obtenue. « Guizot était pour le Roi, dit encore de Montalivet, un autre lui-même. »

C'est ce qui permettait à beaucoup de prêter au Roi la décision des mesures prises. Dans la fameuse lettre où le prince de Joinville peint au duc de Nemours l'avenir sous les couleurs les plus sombres, s'en prenant à la politique même de leur père, on lit en effet : « Il n'y a plus de Ministres, leur responsabilité est nulle, tout remonte au Roi. Tout cela est l'œuvre du Roi qui a faussé nos institutions constitutionnelles. »

Ce jugement était trop sévère et même faux. Le Roi ne comman-

¹ DE MONTALIVET, *op. cit.*, t. II, p. 97.

dait pas, semble-t-il, à son Ministre, son Ministre faisant ce que le Roi aurait pu lui commander. Ce qu'on peut reprocher à Louis-Philippe, c'est de n'avoir pas senti l'impopularité qui enveloppait le Ministre et la déaffection qui se produisait contre lui. Il se fiait sans doute aux succès électoraux remportés par Guizot, qui, soutenu par la Chambre de son avènement, puis par celles élues en 1842 et en 1846, semblait consacré par la confiance des représentants du pays. Ce qu'il ne voyait pas, dans son mépris de l'opinion publique et dans son hostilité pour toute réforme électorale, c'est qu'avec le régime censitaire les Chambres n'étaient à aucun degré l'expression du sentiment populaire. Ainsi il soutint son Ministre, et parce que celui-ci avait la même ligne politique que lui-même et parce qu'il ne comprenait pas que leur politique commune était condamnée par le sentiment général de la Nation.

En réalité ce fut bien moins de 1840 à 1848 que Louis-Philippe pratiqua une politique personnelle que dans toutes les phases de faiblesse ministérielle et surtout dans les phases du début de son règne. Mais alors sa politique était d'accord avec le sentiment populaire et on ne songeait pas à s'insurger contre son action personnelle, tandis que dans la seconde phase de son règne les adversaires de la politique gouvernementale la présentèrent comme inspirée par le Roi pour la combattre plus facilement au nom d'un principe.

En définitive la position et le rôle du Roi dans le Gouvernement sous le régime de juillet demeurent incertains.

Louis-Philippe prétend avoir le droit et le devoir d'exercer son influence sur la marche des affaires, le droit de gouverner ; c'est sa thèse. Autour de lui, acceptée par les uns, elle est combattue par les autres. Quand un débat régulier s'engage à la Chambre des députés à son sujet les deux systèmes sont passionnément soutenus et, au vote, l'Assemblée se partage presque par moitié.

En fait le Roi cherche constamment à agir, à diriger la politique de ses Ministres. Quand il en a de faibles, de divisés, de peu d'autorité il exerce une influence incontestable, quand, au contraire, jusqu'à l'avènement de Guizot il a affaire à des Ministères forts, son autorité personnelle décroît, c'est affaire de force relative, autorité gouvernementale et autorité royale sont en raison inverse l'une de l'autre.

Mais, au milieu du règne environ, il se trouve que la politique du Ministre et celle du Roi coïncident. Et comme cette politique est

contraire aux aspirations du pays, que le Ministre est impopulaire et que le Roi, par ses prétentions à gouverner, assume la responsabilité de la politique qui leur est commune, le Gouvernement du Roi toléré au début à cause de sa première orientation libérale, ne l'est plus alors que la direction politique du Gouvernement est beaucoup moins la sienne que celle de son Ministre. Aussi la révolte, que cette politique déchaîne, les emporte l'un et l'autre. Une crise qui n'aurait dû être qu'une crise ministérielle, se transforme en une crise gouvernementale, une crise de régime, en une Révolution. En définitive pour n'avoir pas compris son rôle de vrai Souverain parlementaire, Louis-Philippe avait ruiné la fortune de sa dynastie et fait échouer la troisième tentative de rétablissement de la Monarchie.

Le Ministère. — En Gouvernement parlementaire le Ministère est le pouvoir politique par excellence. Comment le régime de Juillet le comprit-il quant à sa composition, son recrutement, sa formation, son fonctionnement et sa durée ?

Composition du Ministère. Les différents Ministères. — Les Ministères de Louis-Philippe conservèrent à peu près la composition de leurs prédécesseurs. Ils comptèrent d'abord six membres seulement avec les ministères de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Justice, de la Guerre, de la Marine et des Colonies, des Finances. Ce sont les grands cadres des services publics dans lesquels ceux-ci, infiniment moins développés que de nos jours, se casent aisément. Casimir Périer ajoute à son Ministère celui du Commerce et des Travaux publics qu'inaugure d'Argout. Avec le Ministère Soult, du 12 mai, apparaît un huitième Ministère, celui de l'Agriculture, auquel on rattache le Commerce, jusque là rattaché aux Travaux publics. Ce petit nombre de membres semblait devoir favoriser la concentration et par suite la force du pouvoir exécutif. Les Ministères de Louis-Philippe, on l'a vu, n'ignorèrent pourtant pas les divisions et la faiblesse.

Premiers Ministres. — Les Ministères avaient à leur tête en principe un président du Conseil pour diriger leur action. Certains pourtant en manquèrent. Le premier Cabinet, celui du 1^{er} août 1830, n'en avait pas, soit que ses membres fussent trop séparés d'opinion pour en accepter un, soit parce que le Roi voulut s'en réserver le rôle. Il en fut de même dans le fameux Ministère « provisoire » du 13 mars 1839. Ses membres étaient des hommes de bonne volonté, « appelés, dit Guizot dans ses *Mémoires*, à faire recommencer les travaux suspendus de l'administration et des Chambres, sans avoir

pour eux-mêmes aucune prétention de devenir un Ministère définitif et durable ». Pour une si modeste besogne, qui dura six semaines, un chef était évidemment inutile, le personnage en eût été difficile à tenir.

Ce qui est plus remarquable sous Louis-Philippe, c'est qu'il y eut un certain nombre de Premiers Ministres qui n'en jouèrent pas le rôle, la direction du Gouvernement étant exercée par un autre ou par d'autres Ministres. Dès le début dans le Ministère du 2 novembre 1830, Laffitte n'a pas l'influence prépondérante d'un Président du Conseil ; son caractère indolent, ses attaches révolutionnaires, l'action qu'exerce le Roi en sont la cause. Dans le Ministère du 11 octobre 1832, Soult à son tour ne joue pas son rôle de Président. A côté de lui et Thiers, et Guizot, et de Broglie le dépassent comme compétence, comme valeur politique et comme influence, aussi c'est sur un conflit entre eux et lui au sujet de l'Algérie que Soult se retire.

La situation est la même sous le Ministère du maréchal Gérard, du 18 juillet, elle est même pire, il a été choisi pour remplacer Soult avec l'agrément de ses Ministres, qui gardent le souvenir d'avoir provoqué le départ de son prédécesseur.

Le Ministère du 18 novembre 1834 se présente dans les mêmes conditions. Le maréchal Mortier n'est encore qu'un Président du Conseil décoratif, une « glorieuse épée », comme on disait alors et malgré son bâton de commandement on ne le voit pas dictant leur conduite à des Thiers, à des Guizot, à des Duchâtel.

Même situation encore pour le Ministère du 29 octobre 1840, auquel Soult prête son nom et qui est en réalité un Ministère Guizot. Il n'est pas sans intérêt de voir dans les *Mémoires* de Guizot avec quelle suffisance le subordonné apparent du maréchal établit la supériorité de sa position dans le Gouvernement. « Les ministres de l'Intérieur, des Finances et de l'Instruction publique, M. Duchâtel, M. Humann et M. Villemain, avaient sur les conditions de notre Gouvernement et sur la politique conservatrice, libérale et pacifique qui convenait à notre patrie les mêmes convictions que moi. J'avais entre les mains les Affaires étrangères, j'étais sûr que, dans ces quatre départements, les mêmes principes, les mêmes tendances, les mêmes influences générales prévaudraient. J'avais trop pratiqué le maréchal Soult pour ne pas pressentir les embarras que sa présence dans le Cabinet pourrait entraîner, mais dans la crise que la question d'Egypte avait suscitée entre la politique de guerre et celle de paix, l'importance de ce grand nom militaire était plus que jamais incon-

testable ; et j'avais lieu de penser que le maréchal sentait aussi mon importance et qu'il compterait soigneusement avec moi ¹. »

On comprend, étant donné cet état d'esprit, ce que pouvait être le rôle du maréchal, théoriquement le supérieur de Guizot.

Les Ministères à chefs apparents en réalité sans autorité, et à chefs réels dissimulés furent donc assez fréquents sous le règne de Louis-Philippe. L'institution était ainsi faussée. La localisation de l'autorité dans de pareilles combinaisons ministérielles était douteuse. Cette pratique vicieuse prouve que la vraie notion et la saine application du régime parlementaire étaient encore mal dégagées.

Ministres sans portefeuille. — Le Gouvernement de juillet introduisit de façon également incertaine deux sortes de personnages accidentels au sein de ses Ministères. Louis-Philippe institua dans son premier Ministère des Ministres sans portefeuille. C'étaient à côté des Ministres chargés de départements ministériels, des personnages portant le même titre, n'en gérant aucun, mais participant à la vie du Ministère. Il fit appel à ce titre à Dupin, Casimir Périer, Bignon et Laffitte. C'étaient alors évidemment des personnages d'importance. Ils faisaient partie de la commission provisoire, le Roi n'avait pas cru possible de les laisser hors des Conseils du Gouvernement. Il sembla d'ailleurs leur réserver une certaine activité. Dupin rapporte que quand le Roi sollicita à ce titre son concours, il lui dit que ces Ministres seraient « sans embarras, ni responsabilité, aidant les autres à la tribune et de leur influence, de leurs connaissances aussi dans les Conseils ² ». Le fait est que dans les débats législatifs on voit que Dupin et Casimir Périer intervinrent pour soutenir le Gouvernement.

Sous-Secrétaires d'Etat. — L'ordonnance du 9 mai 1816 les avait introduits en France, la Monarchie de Juillet après la Restauration en nomma. Mais les raisons pour lesquelles dans certains Ministères et non dans d'autres, auprès de tels Ministres et non auprès de leurs collègues il en fut institué échappent. Dans le Ministère Laffitte on voit Baude sous-Secrétaire d'Etat à l'Intérieur auprès de Montalivet, et Thiers auprès de Laffitte aux Finances. On retrouve dans le Ministère de Broglie du 12 mars 1835 de Gasparin adjoint à Thiers à l'Intérieur. Dans le Ministère Molé du 6 septembre 1836, de Rémusat est sous-Secrétaire d'Etat auprès de Gasparin à l'Intérieur ; sous celui du 15 avril 1837, Parant est sous-Secrétaire d'Etat auprès

¹ GUIZOT, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. VIII, p. 10.

² DUPIN, *Mémoires*, t. II, p. 179.

de Barthe à la Justice. Dans le Ministère Soult du 12 mai 1839, Du faure a pour collaborateur Legrand. Dans le Ministère Thiers du 1^{er} mars 1840, L. de Malleville et Billault sont les sous-Secrétaires d'Etat de de Rémusat et de Garin à l'Intérieur et au Commerce. Dans le Ministère Soult du 29 octobre 1840 entrent comme sous-Secrétaires d'Etat, Passy à l'Intérieur en 1840, Jubelin à la Marine en 1844 et Martineau du Chesney à la Guerre en 1845. Enfin dans le Ministère Guizot on compte deux sous-Secrétaires d'Etat à la Guerre et à la Marine, Magne et Jubelin. Huit seulement des quatorze Ministères de Louis-Philippe ont donc compté parmi leurs membres des sous-Secrétaires d'Etat et ce ne fut jamais au maximum qu'au nombre de deux ou trois. On peut se demander s'ils ne furent pas créés surtout dans un but de « conquête personnelle », selon la pratique alors si courante.

Les équipes ministérielles. — Le caractère hésitant du parlementarisme sous le régime de Juillet s'accuse encore dans la constitution des quatorze équipes ministérielles qui se succédèrent au pouvoir. Rien de fixe, rien de précis sur aucun point n'existait encore.

Pour le *choix des membres des divers Ministères*, chose essentielle, puisque l'orientation des Ministères et l'entente dans leur sein et la bonne conduite de tous les départements ministériels en dépendent, il n'y a pas de règle précise. En Angleterre où l'on est en présence de partis politiques très fortement constitués, et peu nombreux, deux jadis, trois aujourd'hui, la chute d'un Ministère est le fait de ses adversaires et le parti qui y a joué le rôle principal, est appelé à remplacer le vaincu. Il a son chef élu régulièrement, reconnu par ses membres ; c'est le Premier Ministre tout désigné que le Roi appelle et qui présente au Roi ses collaborateurs, les hommes dont le concours lui paraît pour chaque poste le plus précieux. En France les partis sont trop nombreux et trop peu organisés, hiérarchisés pour qu'il en soit ainsi. La chute d'un Ministère est le fait d'une coalition, l'homme qui a joué le rôle principal dans la crise n'est peut-être pas en mesure de prendre le pouvoir faute de posséder une majorité qui le suive. Le Président de la République a donc une initiative tout autre que celle du Roi d'Angleterre pour désigner le futur Premier Ministre. Il cherche pourtant non à constituer l'équipe ministérielle nouvelle, mais l'homme le plus qualifié pour la constituer et c'est celui-ci qui en recrute les membres.

Rien d'aussi net n'existait sous la Monarchie de 1830. Il est très rare, semble-t-il, que le Roi ait confié à un homme politique le

soin de lui présenter un Cabinet tout formé. On voit pourtant à la suite de la chute du premier Ministère Molé, le Roi demander et à Molé et à Guizot de lui présenter chacun un Ministère de leur choix, ce qu'ils font, mais c'est un fait tout à fait exceptionnel et le Roi n'a pas confié ce soin à un seul homme politique, mais à deux et il exerce son choix entre ces deux Cabinets qui lui sont présentés.

Et sans doute à l'ordinaire le Roi fait appel à un homme qui cherche des collaborations, mais ce n'est jamais en lui laissant la liberté qu'ont aujourd'hui les personnages appelés à constituer nos Ministères. Souvent ce sont des hommes qui ne prendront pas la présidence du Conseil, qui indiquent leurs collaborateurs possibles, ou certains d'entre eux. Par exemple Molé pour son premier Ministère du 6 septembre indique Guizot comme un Ministre nécessaire, et Guizot n'accepte qu'en imposant à son tour de Gasparin et Duchâtel, deux de ses coreligionnaires politiques. Quelquefois une crise n'est ouverte qu'après que le futur chef du Ministère a donné son adhésion, sollicité soit par des Ministres en conflit avec leur chef, comme ce fut le cas pour le maréchal Gérard, lors du conflit en juillet 1834 entre Soult d'une part, Thiers et Guizot de l'autre, dont ceux-ci s'assurèrent le concours avant de provoquer la retraite du maréchal.

Le plus souvent d'ailleurs, comme on le verra, l'avènement d'un nouveau Premier Ministre ne s'accompagne pas d'un remaniement intégral, ou même très général, du Ministère en fonction.

On comprend donc que sur cette si grave question de la formation des équipes ministérielles il est difficile de fournir de précises indications. La pratique constitutionnelle ignorait sur ce point comme sur tant d'autres la précision.

L'hétérogénéité des Ministères de Louis-Philippe est une règle à peu près commune. Elle s'affirme dès le premier Ministère, celui du 11 août 1830, formé avec les membres de la commission provisoire, dans lequel se rencontrent Dupont de l'Eure et Guizot, Laffitte et Casimir Périer. On la retrouve dans le Ministère Laffitte, alors que la « résistance » prétend laisser faire l'expérience d'un Gouvernement de « mouvement », car si le « mouvement » y a une place plus grande Ménilhou y étant entré et Laffitte Ministre sans portefeuille ayant pris la présidence, Thiers, de Montalivet, Sébastiani, Gérard en font partie, et sont plutôt, alors du moins, des hommes de la résistance. L'hétérogénéité des Ministères du régime de juillet règne encore dans les dernières combinaisons ministérielles. Le fameux Ministère du 29 octobre 1840, qui assure le règne de Guizot, n'est pas homogène

au point qu'on pourrait croire. On a vu Guizot expliquer que son autorité résultait de la présence dans son sein d'un nombre de partisans de sa politique suffisant pour l'imposer aux autres. Si le Ministère marche sans dévier cela tient moins à l'unité de sa composition qu'à la volonté de celui qui a pris sa direction. Louis-Philippe eut donc constamment des Ministères hétérogènes. Aucun parti d'ailleurs n'était assez fort pour gouverner seul, et le Roi préférait des hommes moins unis pour exercer plus facilement parmi eux son influence.

L'origine des Ministres. — Les Ministres furent en principe des parlementaires, et ils furent pris dans les deux Chambres. Il serait fastidieux de les énumérer pour dire à quelle Assemblée ils appartenaient. En principe c'était à la Chambre des députés. Molé, qui était lui-même un pair, fut attaqué en 1839, lors de la grande discussion de l'adresse, sous le prétexte que son Ministère en comptait trop. Ce fut Dufaure qui porta la critique sur ce point. « Je demande, disait-il, que les deux Chambres, dans la haute direction des affaires publiques aient une égalité parfaite... ce que je veux dire c'est que le Cabinet composé comme il l'est n'accorde pas aux deux Chambres une part égale dans la direction des affaires du pays. » A quoi Lamartine répondait : « Je n'abaisse pas la discussion jusqu'à débattre, avec l'honorable M. Dufaure, sur la question de savoir s'il y a un plus ou moins grand nombre de Ministres pairs ou de Ministres députés assis au banc du pouvoir. » Cette critique adressée à Molé prouve que les pairs n'étaient pas exclus du pouvoir, et pourtant leur Chambre n'exerçait pas sur les Ministères le contrôle parlementaire.

Délibérations gouvernementales. — L'action gouvernementale, pour imprimer à la direction des affaires l'unité de ligne nécessaire, suppose des délibérations entre ceux qui doivent y collaborer. De nos jours les Ministres tiennent, pour arrêter les mesures importantes à prendre régulièrement deux espèces de Conseils : Conseil des Ministres sous la présidence du Président de la République et Conseils de Cabinet entre eux seuls. Il est assez difficile de savoir ce qu'il en était sous Louis-Philippe. Il semble bien que les pratiques du Gouvernement n'avaient pas la même régularité. Constamment dans les mémoires, les journaux il est question de réunions entre les Ministres et d'incidents, de conflits qui s'y produisaient. Mais ces réunions ont toujours été entourées d'assez de mystère, on révèle peu ce qui s'y passe et les données positives manquent. Casimir Périer avait pour principe au contraire de porter à la connaissance du public par

le *Moniteur* les actes, les décisions de son Gouvernement. Les réunions ministérielles étaient donc annoncées et l'on voit ainsi qu'il réunissait habituellement ses collègues chez lui, en dehors de la présence du Roi, et que les réunions sous la présidence de celui-ci, mais auxquelles il n'admettait pas que le duc d'Orléans assistât, étaient plus rares. Cette pratique cadrerait avec son goût d'autorité et d'indépendance. Entre eux seuls les Ministres se trouvaient plus libres, et, se présentant au Roi ensuite après leurs délibérations antérieures, ils étaient plus forts vis-à-vis de lui.

Mais de Montalivet, qui a vécu dans l'intimité du Roi, ne présente pas ainsi les choses. Décrivant les journées du Roi, il dit : « Les après-midi du Roi étaient d'abord consacrés à la politique, c'était l'heure où quelques Ministres venaient travailler seuls avec lui. De plus il y avait au moins une fois par semaine Conseil sous la présidence du Roi ¹. » C'était une toute autre méthode et qui correspondait et à d'anciennes traditions et au goût du Roi pour les affaires que ce travail en tête-à-tête avec ses Ministres. Il est probable que d'un Ministère à l'autre les méthodes ont pu changer et que l'on a là une nouvelle preuve de l'état de flottement des pratiques parlementaires.

De Montalivet signale d'ailleurs encore que Louis-Philippe s'entretenait chaque jour des affaires politiques avec sa sœur, la princesse Adélaïde, dans le jugement de laquelle il avait grande confiance et qu'il recevait chez elle les personnes qui lui en inspiraient également. « Ces audiences, dit-il, dans l'intimité étaient surtout à l'adresse indirecte d'un certain nombre de personnages politiques que le Roi tenait beaucoup à ménager, soit qu'ils fissent partie de son Ministère, soit qu'ils en fussent sortis, ou destinés à y rentrer. » C'était là que s'élaborait évidemment cette politique personnelle qu'on devait tant lui reprocher et qui perdait ainsi de sa personnalité sans en devenir, bien au contraire, plus facile à accepter.

Durée des Ministères. — La durée des Ministères sous un régime politique présente un grand intérêt. Les Ministères qui se succèdent trop vite manquent de suite dans la direction politique des affaires, ils ne peuvent réaliser leurs plans et arriver à des résultats. Les Ministères qui durent trop, ils sont rares, se fatiguent et fatiguent le pays. S'ils se trompent et persévèrent dans leurs erreurs, ils aboutissent à des catastrophes et provoquent, de la part des partis

¹ DE MONTALIVET, *op. cit.*, t. II, p. 17.

qu'ils ont combattus, des réactions redoutables. Il semble bien que le Gouvernement de Louis-Philippe soit successivement tombé dans ces deux excès. Jusqu'en octobre 1840 des Ministères nombreux, à la vie très courte, se succédèrent, d'octobre 1840 à février 1848, sous deux noms, il n'y eut en réalité qu'un Ministère Guizot.

Il paraît nécessaire, pour arriver sur ce point très important à des précisions, de donner le tableau des multiples Ministères de la première de ces périodes.

1^{er} août 1830, nomination de commissaires sans président.

11 août 1830, Ministère sans président encore, formé de quatre d'entre ces commissaires et de trois nouveaux Ministres.

2 novembre 1830, Ministère Laffitte, avec deux changements les 17 novembre et 27 décembre.

13 mars 1831, Ministère Casimir Périer, avec deux changements, les 27 et 30 avril.

16 mars 1832, Ministère Casimir Périer, lui survivant.

11 octobre 1832, Ministère Soult-de Broglie, modifié les 31 décembre 1832, 4 avril 1834 et 19 mai 1834.

18 juillet 1834, Ministère Gérard.

10 novembre 1834, Ministère de Bassano, dit des trois jours.

18 novembre 1834, Ministère Mortier.

12 mars 1835, Ministère de Broglie, modifié les 3-4 avril 1835, 18 janvier 1836.

22 février 1836, Ministère Thiers.

6 septembre 1836, Ministère Molé.

15 avril 1837, deuxième Ministère Molé.

2 février 1839, troisième Ministère Molé.

31 mars 1839, Ministère provisoire.

12 mai 1839, Ministère Soult.

1^{er} mars 1840-20 octobre 1840, Ministère Thiers.

Ce sont donc, à tout compter, dix-sept combinaisons ministérielles qui se sont succédé en ces dix premières années du règne et encore en ne tenant pas compte des changements opérés en des Ministères qui gardent leur nom, mais non leur personnel. Trouverait-on facilement pareil exemple d'instabilité ministérielle ?

Pour être juste, deux observations doivent être faites. Souvent un nouveau Ministère, on l'a déjà remarqué, emprunte une partie de son personnel à celui de son prédécesseur. Ainsi Dupont de l'Eure, Gérard et Sébastiani passent du Ministère du 11 août dans celui de Laffitte. Ainsi Casimir Périer garde du Ministère Laffitte, Barthe, de

Montalivet, Sébastiani et Soult, qui a fait partie de son Ministère, en garde de Rigny, Barthe et d'Argout. De même quand de Broglie succède à Mortier, Persil, de Rigny, Thiers, Humann, Duperré, Guizot, Duchâtel restent au pouvoir.

Il faut de plus remarquer que bien des Ministres l'ont été à plusieurs reprises: Guizot 9 fois dont 5 fois à l'Instruction publique ; Thiers 8 fois, y compris ses sous-secrétariats d'Etat ; Duchâtel 8 fois également ; de Rigny et Persil 6 fois ; Duperré, Humann, de Montalivet 5 fois, pour ne prendre que quelques exemples.

Au mal de l'instabilité ministérielle c'étaient là deux appréciables palliatifs. Les survivances d'un Ministère à un autre pouvaient atténuer les changements d'orientation. Le retour fréquent des mêmes hommes au pouvoir faisait que le Gouvernement était moins souvent en des mains novices, inexpérimentées. Il n'en est pas moins vrai que chaque changement de Ministère était l'indice d'un changement sérieux dans la situation politique et le point de départ d'un changement dans la conduite des affaires.

Du Ministère du 1^{er} août à celui de Laffitte, de celui de Laffitte à celui de Casimir Périer, malgré les Ministres survivants, les méthodes ou les buts du Gouvernement changeaient et profondément.

Mais comment comprendre cette opposition entre ces deux périodes, l'une d'extrême instabilité, l'autre d'extraordinaire permanence ? N'est-ce pas en se rappelant que la Monarchie de Juillet, issue de la Révolution, porte en elle à son début et pour longtemps deux principes, qui se contredisent, le principe monarchique, qui tend à la conservation, à la continuité, à l'immobilisme et le principe révolutionnaire, qui tend au progrès, au changement. Pendant dix ans, Révolution et Monarchie luttent pour se saisir de la direction du régime. De là l'instabilité du Gouvernement. Puis la Monarchie se dégage de son origine révolutionnaire et le Gouvernement se perpétue au pouvoir. Seulement, alors que cela paraît être pour le succès du régime, pour son établissement définitif, cela tourne à sa ruine, parce que ce Gouvernement immobile s'use, parce que les hostilités contre lui s'accumulent, parce que, si dans le pays légal, en partie grâce à la corruption, le « mouvement » s'est amorti, dans les couches plus profondes les colères contre la « résistance » se sont exaspérées.

De sorte qu'en définitive quels que fussent les inconvénients d'une trop grande instabilité, ceux d'une excessive immobilité furent pires, puisque le régime en mourut.

II

LE POUVOIR LÉGISLATIF

LA CHAMBRE DES PAIRS

En face du Gouvernement comment le pouvoir rival, le pouvoir législatif, se comportait-il ? La Chambre des pairs tenait la première place dans la Charte, c'est elle qu'on peut considérer tout d'abord.

Avant toute autre chose, c'est le grand changement de la suppression de l'hérédité de la pairie et de la détermination des catégories d'individus sur lesquelles peut se porter le choix du Roi, qui doit retenir l'attention : le sens de l'institution en est très profondément modifié.

Suppression de l'hérédité, loi du 29 décembre 1831, les « notabilités ». — L'article 68 de la Charte revisée annonçait l'examen au cours de la session de 1831 de l'article 23 de la Charte, qui consacrait l'hérédité possible de la pairie. Au cours des élections de 1831 l'hérédité avait été si vivement combattue dans les collèges électoraux, que la majorité des élus avaient promis de la supprimer. Dès le 9 août, de Salverte proposait une réforme de la Haute Assemblée bien plus complète ¹, qu'il développa dans la séance du 17 août ². — Elle prenait le nom de Sénat ; — ses membres cessaient d'être héréditaires ; — le Roi en nommait un tiers, les collèges électoraux deux tiers ; — les sénateurs inamovibles perdaient leur titre en cas de mort civile ou d'acceptation d'une fonction publique, ou d'un emploi salarié. — Ce projet qui enlevait à la Chambre haute son caractère de collaboratrice et de soutien du Souverain ne fut naturellement pas pris en considération.

Mais le Ministère Casimir Périer, lié par l'engagement de l'article 68, déposa le 27 août 1831 un projet de réforme tout différent ³. « C'est un fait, disait-il, qu'il nous appartient plutôt de reconnaître que de qualifier, car, en dehors de la théorie et des principes qui inspirent le législateur, il existe un empire des circonstances auquel l'homme d'Etat ne saurait échapper. A ce dernier titre nous avons dû examiner à la fois l'état de la question et l'état du pays... ce tra-

¹ *Arch. parl.*, t. LXIX, p. 61.

² *Arch. parl.*, t. LXIX, pp. 283-291.

³ *Arch. parl.*, t. LXIX, pp. 410-415.

vail de notre conscience, aidée de vos lumières, nous a conduits, quelle que fût notre pensée, notre espérance peut-être, à prendre un parti immédiat comme Ministres. Votre conviction présumée a préparé la nôtre, ci ce n'est sur ce qu'il y a de mieux à faire, du moins sur ce qu'il y a d'inévitable à faire... Maintenant ce que cette situation nous commande est-il funeste ou salubre ? C'est ce que l'expérience pourra seule démontrer dans l'avenir ¹. »

Il ne pouvait mieux dire qu'il était hostile à ce qu'il proposait. Il en rejetait la faute sur les circonstances, ou mieux sur les auteurs de ces circonstances.

La nomination des pairs par le Roi, leur nombre illimité, leurs pouvoirs viagers et non héréditaires, la possibilité de réformer cette réforme, une première Assemblée le proposant et une seconde le réalisant, tel était le projet ministériel. Porté à la Chambre des députés il souleva une question préalable : la Chambre des pairs serait-elle appelée à voter une loi dont elle était l'objet ? L'affirmative fut naturellement admise. La Chambre des députés ne votait-elle pas ses propres lois électorales ?

La commission de la Chambre introduisit dans le projet, à côté de la suppression de l'hérédité, une autre réforme très notable. Le Roi ne pouvait choisir les nouveaux pairs que parmi des « notabilités » déterminées. C'était modifier assez sensiblement l'esprit de la pairie. Elle n'était plus fondée sur la pure volonté du Roi, elle était comme à base de valeur sociale. Le pair n'était plus seulement l'homme du Roi, il était l'homme à la fois de sa position sociale et de la désignation royale. Par ailleurs il était dit : « A l'avenir aucun traitement, aucune pension, aucune dotation ne pourront être attachés à la dignité de pair. »

Les débats commencèrent le 20 septembre 1831. Un amendement Jay en faveur de l'hérédité fut soutenu par Charles Lameth, Guizot, Berryer, Thiers et Royer-Collard, dont le discours est resté célèbre ². Il reprenait pour la première fois la parole depuis la Révolution de 1830 et son pessimisme était extrême. « La démocratie dans le Gouvernement est de sa nature violente, guerrière, banqueroutière. Avant de faire un pas décisif vers elle, dites un long adieu à la liberté, à l'ordre, à la paix, au crédit et à la prospérité. » Et plus loin : « C'est assez de ruines, assez d'innovations tentées contre l'expérience. La fatigue générale nous invite au repos. Les plus ignorants savent dé-

¹ *Eod. loc.*, p. 410.

² *Arch. parl.*, t. LXX, pp. 359-362.

molir, les plus habiles échouent à reconstruire... Consacrez de nouveau l'hérédité de la pairie et vous n'aurez pas seulement sauvé une institution protectrice de la liberté, comme de l'ordre, vous aurez repoussé l'invasion de l'anarchie, vous aurez relevé l'édifice social qui penche vers sa ruine ¹. » Belle page en vérité de romantisme parlementaire. L'amendement n'en fut pas moins repoussé par 206 voix contre 86. L'ensemble du projet sorti des mains de la commission fut voté par 386 voix contre 40.

Le projet fut porté à la Chambre des pairs, mais, comme son opposition était probable, le Gouvernement avait usé du procédé habituel en pareil cas, il avait nommé trente-six pairs nouveaux destinés à lui assurer la majorité. Ses calculs étaient justes, après de longs débats du 22 au 28 décembre, le projet fut voté par 103 voix contre 70, l'appoint des trente-six pairs nouveaux avait assuré son succès.

Il n'y a pas lieu de revenir sur la portée de la suppression de l'hérédité. Il a déjà été observé que, si elle donnait satisfaction à l'instinct d'égalité si développé en France, elle était défavorable à la liberté. Le pair héréditaire en effet est comme détaché du Roi. S'il est pair par droit héréditaire il ne lui doit pas son titre. S'il est pair en vertu d'une nomination dont il a bénéficié lui-même, il est indépendant, étant sûr que son fils lui succédera et n'ayant pas à plaire au Roi pour assurer sa nomination par lui à sa propre mort. L'hostilité contre l'hérédité était pourtant, on l'a vu, violente et générale dans le pays plus avide, ceci en est la preuve, d'égalité que de liberté.

Quant à la restriction à la liberté du Roi dans la nomination des pairs par la détermination des « notabilités » qui seules pouvaient bénéficier de la pairie, elle n'était pas telle qu'elle pût empêcher le Roi de ne nommer que des partisans déterminés de sa politique. Leur énumération se trouve dans l'article unique de la loi du 29 décembre 1831 qui remplace l'article 23 de la Charte. Elle occupe près de deux pages tant sont nombreuses les catégories prévues.

Les principaux élus du pays, les hauts fonctionnaires, les grands propriétaires, les industriels, commerçants et banquiers les plus considérables formaient une nouvelle aristocratie dans les rangs de laquelle le Roi devait choisir ses pairs. Pourtant la Chambre des pairs ne lui échappait point, puisque, malgré tout, ses membres lui devaient leur titre et puisqu'il était toujours maître d'en nommer de nouveaux.

¹ *Eod. loc.*, p. 362.

Recrutement des pairs. — Comment en fait, Louis-Philippe recruta-t-il les membres de la haute Assemblée ? Voici sa composition en 1838, donc huit ans après l'application du nouveau régime ¹. Elle compte, sauf erreur, 379 membres, chiffre important pour une Chambre haute. Comme les pairs nommés par Charles X ont été éliminés, ce chiffre prouve que Louis-Philippe a procédé à de nombreuses nominations. On trouve parmi eux 50 lieutenants généraux, 10 maréchaux de France, 9 maréchaux de camp, 4 amiraux, ce qui donne à l'élément militaire une importance considérable, puis 2 grands référendaires, 4 présidents, 3 conseillers, 1 avocat général à la Cour de cassation, 6 présidents de Cours royales, 12 conseillers d'Etat, 4 anciens préfets, 1 gouverneur des colonies, 4 ambassadeurs, 7 Ministres plénipotentiaires, 1 président et 10 membres de conseils généraux, 2 membres de l'Académie française, 2 membres de l'Académie des sciences, puis 19 Ministres et 39 députés. La place faite aux représentants des Assemblées municipales, surtout aux grandes positions sociales, à la propriété, au commerce, à l'industrie était très inférieure à celle faite aux fonctions publiques et notamment à l'armée. Il semble que le régime, si pacifique de tendance, voulut notamment se parer des gloires de l'Empire, ménager la force que l'armée représentait encore et s'appuyer sur les fonctionnaires par ailleurs si nombreux dans la Chambre des députés.

Au cours du règne il y eut 337 nominations de pairs et en 1848 la Chambre des pairs comptait 312 membres.

Le bureau de la Chambre des pairs. — Elle avait à sa tête un président, d'abord un, puis à partir de 1835 quatre vice-présidents, des secrétaires dont le nombre varia et le grand référendaire. Les secrétaires seuls étaient élus. Les choix du Roi de session à session furent invariables. Pasquier fut nommé président le 2 août 1830 et fut renommé jusqu'en 1848 ; le baron Séguier fut vice-président dans les mêmes conditions ; Portalis, de Broglie et Bastard lui furent adjoints de même à partir de 1835, Barthe remplaça ce dernier à sa mort en 1844. Le grand référendaire fut de Semonville, puis Decazes après sa retraite en 1834.

Manque d'indépendance de la Chambre des pairs. — On comprend que dans ces conditions la Chambre des pairs de Louis-Philippe fut encore plus docile que celle de Charles X. Les « fournées », dont on a vu un usage en 1831, devaient assurer sa complai-

¹ *Arch. parl.*, t. CXXII, pp. 673-679. Liste des pairs de France pour la session du 17 décembre 1838 au 2 février 1839.

sance. En 1832 on voit le Roi nommer à nouveau 66 pairs et en 1837 il procède à la nomination de 50 pairs à la fois. Tout esprit d'indépendance devait disparaître d'une Assemblée soumise à de pareilles infusions de sang nouveau.

Travail, rôle et influence de la Chambre des pairs. — Si l'on ouvre la Charte, la Chambre des pairs apparaît associée aux mêmes prérogatives que la Chambre des députés et exerçant ses fonctions dans les mêmes conditions qu'elle. « La puissance législative, dit l'article 14, s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des pairs et la Chambre des députés. » « La proposition des lois, dit l'article 15, appartient au Roi, à la Chambre des pairs et à la Chambre des députés. » « La Chambre des pairs, dit l'article 20, est une portion essentielle de la puissance législative. » « Elle est convoquée par le Roi en même temps que la Chambre des députés. La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre », art. 21. « Les séances de la Chambre des pairs sont publiques comme celles de la Chambre des députés », art. 28.

Par un luxe de dispositions la Charte s'applique donc à mettre les deux Assemblées sur le même pied.

Qu'en fut-il en pratique ? La Chambre des pairs fut un corps mort, sans initiative, sans activité, sans influence.

Le temps qu'elle consacre à son travail comparé à celui de la Chambre des députés est infime. Qu'on en juge. En novembre 1830, les pairs tiennent 6 séances, les députés 22. En décembre 1832, les premiers en comptent 5, les seconds 19. En août 1835 on trouve 8 séances pour les pairs, dont 2 de Haute Cour, et 15 pour les députés. Du 19 décembre 1837 au 15 janvier 1838, les chiffres sont 6 et 15 ; en janvier 1839, 4 et 22.

La Chambre des pairs est donc un corps presque inerte qui, au cours des sessions, se réunit très exceptionnellement. Elle dort pendant que la Chambre des députés vit, travaille, s'agite.

Naturellement les discussions sur les lois qui lui sont présentées sont dans son enceinte des plus écourtées, infiniment moins développées qu'à la Chambre des députés. En voici des exemples saisissants : La loi sur l'organisation municipale du 21 mars 1831 compte 55 articles. A tous points de vue elle est importante. Elle occupe les députés du 29 janvier au 18 février, les pairs la discutent les 3 et 4 mars, en deux jours seulement. La loi sur la garde nationale, dont le rôle sera si important sous ce régime, est capitale, elle compte 162 articles. Du 11 décembre au 11 janvier 1832 les députés y travail-

lent, les pairs ne lui consacrent que les deux jours des 23 et 24 février. En 1832, la loi sur la liste civile, épineuse question dans laquelle la dignité de la couronne est engagée est débattue à la Chambre des députés du 4 au 14 janvier, par les pairs les 28 et 29 seulement. La loi sur les crimes et délits de presse de 1835, une des fameuses lois de septembre, après, vu son urgence, avoir été votée par les députés du 21 au 29 août, passe en une séance à la Chambre des pairs. Et c'est en une séance aussi que celle-ci vote une loi du 15 juillet 1840, très importante sur les chemins de fer. Les débats législatifs à la Chambre des pairs ne sont évidemment pas sérieux, en vain la Charte l'a placée sur le même rang que la Chambre des députés. Elle bâcle sa besogne, elle ne se considère que comme une Chambre d'enregistrement.

Elle néglige de plus complètement le droit d'initiative législative, que la Charte a reconnu aux deux Chambres en l'affranchissant des formalités gênantes et humiliantes auxquelles la Charte de 1814 l'avait soumis. Quand on parcourt les recueils des lois de la période de Louis-Philippe on cherche en vain celles qui ont pu être présentées d'abord par la Chambre des pairs. Il semble bien que jamais aucun de ses membres n'a eu conscience du devoir que la Charte leur imposait de travailler à l'amélioration de la législation existante en leur conférant le droit d'initiative.

Et l'on remarque que le Gouvernement a eu le sentiment très net de l'infériorité de la Chambre haute dans le domaine législatif. Il est très rare en effet que ce soit à elle qu'il ait déposé ses projets, comme il avait toute liberté de le faire. Il aurait pu pourtant estimer opportun, quand il s'agissait de lois pour lesquelles la résistance des députés était possible, de ne les leur présenter que revêtues de l'acceptation des pairs ; notamment pour les lois de septembre cette procédure eût pu paraître habile. Il ne le fit pas. Les lois qui passèrent d'abord par la Chambre des pairs sont rares et en principe insignifiantes : « Loi relative à l'exercice des droits civils et des droits politiques dans les colonies », « Loi relative au régime législatif aux colonies », « Loi relative à la police de la chasse », par exemple.

Tout montre donc que la Chambre des pairs a été une Assemblée très morne, très somnolente, sans activité législative sérieuse, très inférieure.

Cette constatation pour la science politique est capitale.

Elle prouve qu'il ne suffit pas de textes conférant à un corps

politique des droits pour qu'il les exerce, que c'est affaire de force, non de textes.

Elle prouve que l'importance d'un corps politique ne tient pas à la qualité intrinsèque de ses membres. Quand on lit la liste des pairs de Louis-Philippe on est ébloui par tous leurs titres, par leurs hautes fonctions, leurs grades supérieurs, leurs grandes situations sociales. Maréchaux, amiraux, ambassadeurs, premiers personnages de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat, des grandes administrations publiques, Ministres, députés, notables, grands propriétaires, gloires du commerce et de l'industrie, toutes les « notabilités » sont là réunies. L'expérience, l'autorité morale, la compétence, ces hommes ont tout et ils ne font rien.

Quelle éclatante leçon politique ! Elle montre que les Assemblées tirent leur force, leur énergie, leur activité beaucoup moins de la valeur individuelle de leurs membres que de leur valeur représentative et de leur origine. C'est dans la mesure où elles représentent le pays que les Assemblées législatives sont actives et puissantes. Les Chambres des députés du régime censitaire étaient médiocrement représentatives, elles l'étaient pourtant incomparablement plus que la Chambre des pairs, aussi leur rôle a été de même incomparablement plus important.

Chambre des députés. — Comme le nouveau régime avait profondément modifié le caractère de la Chambre des pairs, il réalisa pour la Chambre des députés des changements importants.

Premières mesures concernant la Chambre des députés. — La déclaration royale du 7 août avait condamné le double vote, la Charte avait réalisé déjà quelques réformes, une loi du 12 septembre 1830 les compléta encore. Hâtivement votée, elle avait pour but de permettre les élections destinées à compléter la Chambre des députés à laquelle manquaient 125 membres. Elle gardait, pour éviter tout retard les deux sortes de collèges électoraux, d'arrondissement et de département, et aussi le cens de 300 francs, les mêmes électeurs votant dans les deux sortes de collèges, l'âge de l'électorat avait d'ailleurs été abaissé par la Charte à 25 ans. L'âge d'éligibilité avait été abaissé par la Charte aussi à 30 ans et le mandat réduit à cinq ans.

Une seconde loi de la même date avait opéré la réforme parlementaire, tout député acceptant une fonction publique salariée, était considéré comme démissionnaire, mais pouvait se représenter de suite.

Ces mesures étaient provisoires, ce fut la loi du 19 avril 1831 qui donna pour toute la durée du régime le statut électoral de la Chambre des députés.

Le régime du 19 avril 1831. — On ne peut en donner que les grandes lignes. Quant à l'électorat, les deux grandes réformes sont l'abaissement de l'âge à 25 ans et celui du cens à 200 francs, les contributions de la femme et des enfants, quand il a la jouissance de leurs biens, s'ajoutant à celles du citoyen lui-même. Le cens était même abaissé à 100 francs pour les membres et les correspondants de l'Institut, les officiers des armées de terre et de mer jouissant d'une pension de retraite minima de 1200 francs. Le nombre des électeurs était de ce fait doublé, c'était l'avènement politique des classes et de la bourgeoisie moyennes. L'esprit du corps électoral ne pouvait pas ne pas en être sérieusement modifié. Le privilège du droit de vote n'en restait pas moins attaché à la fortune. Le corps électoral d'une circonscription pauvre pouvait être si restreint qu'il était prévu que s'il n'y avait pas dans une circonscription 150 censitaires de 200 francs on prendrait les citoyens les plus imposés pour arriver à ce chiffre. Le pays légal demeurait un très petit pays.

Quant au domicile électoral, la loi admettait que le citoyen qui payait des contributions directes dans un autre arrondissement que celui de son domicile légal pourrait y fixer son domicile politique. Cette mesure permettait aux propriétaires fonciers habitant les villes, de voter dans les arrondissements ruraux où se trouvaient leurs biens, et d'y exercer leur influence politique.

Toute une série de garanties entourait la sincérité des listes électorales, dont l'établissement avait prêté à bien des abus.

Les collèges électoraux des arrondissements sont scindés, quand ils comprennent plus de 600 membres, en sections d'au moins 300 membres. Ils sont présidés à leur ouverture par les présidents, vice-présidents ou juges des Tribunaux de première instance, ensuite par des présidents et vice-présidents élus ayant seuls la police des réunions.

Les électeurs prêtaient serment, puis votaient par bulletins écrits sur papier remis par le président. Le vote durait six heures et le dépouillement avait lieu de suite. Au premier et second tour pour être élu il fallait réunir le tiers des inscrits et la majorité absolue des votants. Au troisième tour les électeurs ne pouvaient voter que pour l'un des deux candidats ayant eu le plus de voix et celui qui obtenait

le plus de voix était élu. Ces divers votes avaient lieu à des jours séparés, la session de vote ne pouvant durer plus de dix jours.

Pour l'éligibilité, le caractère du régime se retrouvait dans l'abaissement de l'âge à 30 ans et du cens à 500 francs.

Le mandat de député était incompatible avec les fonctions de préfet, de sous-préfet, de receveur général et de receveur particulier. Et ces fonctionnaires ainsi que les officiers généraux, commandant les divisions et subdivisions militaires, les procureurs généraux et les procureur du Roi, les directeurs des contributions directes et indirectes, des domaines, de l'enregistrement et des douanes étaient inéligibles dans les circonscriptions relevant de leur autorité. Il y avait un progrès certain dans le sens libéral. Pourtant l'incompatibilité des fonctions publiques et du mandat législatif n'était pas consacrée et le vice des Chambres composées en grande partie de fonctionnaires subsista.

La réforme électorale était très relative, la réforme parlementaire était à peine esquissée. Que ce fût là le résultat d'une Révolution qui avait été l'œuvre des faubourgs parisiens, de ces masses populaires qui sous la grande Révolution avaient dominé la France, c'était vraiment paradoxal. Et ce qui augmente encore l'étonnement que l'on en peut éprouver, c'est que le projet de loi électorale fut déposé à la Chambre des députés par le Ministère Laffitte, le plus avancé des Ministères de Louis-Philippe. Le rapport de Béranger fut déposé le 22 février, la discussion, engagée le 24 février, se termina le 9 mars, jour où se retirait Laffitte. La loi fut portée à la Chambre des pairs le 16 mars au lendemain de la nomination de Casimir Périer, la discussion des 31 mars et 1^{er} avril ayant amené quelques modifications au texte voté par les députés, une nouvelle délibération eut lieu du 9 au 13 avril à la Chambre des députés, le 15 à celle des pairs. L'élaboration de cette loi fut donc assez mouvementée.

Il faut remarquer que le projet gouvernemental avait été sensiblement modifié. Au lieu de fixer un chiffre au cens il disait que le nombre des électeurs serait le double de celui des inscrits au 16 novembre 1830, singulière conception qui ne considérait pas le citoyen pour fixer les conditions de son électorat, mais le corps électoral pour déterminer son volume. Le projet à côté des censitaires introduisait dans son sein une série de « capacités » : membres de conseils généraux de département, maires et adjoints des villes d'une certaine importance et des chef-lieux de département ou d'arrondissement, membres et correspondants de l'Institut, de sociétés savantes agréées

par une loi, d'officiers, docteurs des Facultés de droit, des Lettres, des Sciences, licenciés inscrits aux tableaux des avocats, ou chargés d'enseignements après trois ans de domicile etc. Ce projet était un peu plus libéral que la loi, comme le Ministère l'était plus que la Chambre des députés.

L'arbitraire de la loi du 19 avril 1831. — Il serait fastidieux de suivre la discussion de la loi électorale de 1831 dans le cours des dix séances qui lui furent consacrées et de relever toutes les modifications qui furent proposées au projet initial. Ce qui se dégage du projet et du texte adopté, c'est le caractère arbitraire de tout suffrage restreint et de tout régime censitaire. Pourquoi prendre comme critérium de la capacité électorale la fortune, pourquoi prendre comme signe de la fortune les impôts directs, pourquoi tel cens et non tel autre, pourquoi à côté du cens admettre certains titres, certaines fonctions, pourquoi prendre en considération le chiffre des citoyens qui vont former le corps électoral et estimer qu'en doubler le nombre constitue un progrès suffisant ? Pourquoi ne pas tenir compte des garanties familiales ou sociales que des citoyens peuvent présenter ? Tout est arbitraire dans un pareil système.

Et c'est pourquoi il prête à d'incessantes revendications. Deux cents francs d'impôt, est-ce un chiffre fatidique et la valeur politique de l'individu doit-elle à tout jamais être fixée à cet étiage ?

La lutte pour la réforme parlementaire et la réforme électorale. — On a vu au chapitre précédent que, si les lois du 12 septembre 1830 et du 19 avril 1831 réalisaient une certaine réforme parlementaire et une réforme électorale plus sérieuse, elles ne donnèrent pas satisfaction à tous les partis et que des projets de réformes plus sérieuses furent à bien des reprises présentés, qui agiterent beaucoup le Gouvernement et les Chambres. Il n'a été donné dans ce chapitre à leur sujet que des indications très insuffisantes et, quoique ces projets n'aient jamais abouti, leur échec a eu une si grande importance, ayant été la cause la plus directe de la Révolution, qu'il est indispensable de les examiner de plus près.

La réforme parlementaire. — En vertu de la réforme parlementaire du 12 septembre 1830, peu de fonctions publiques étaient incompatibles avec le mandat législatif, peu de fonctionnaires étaient inéligibles même au siège de leurs fonctions, les députés d'autre part pouvaient être nommés fonctionnaires quitte à se faire réélire, les députés fonctionnaires, quoique n'exerçant leurs fonctions que dans les intervalles des sessions, bénéficiaient d'avancements. En fait le

nombre des fonctionnaires dans les Chambres successives de Louis-Philippe était considérable. On en comptait 140 dans la Chambre de 1832, 191 dans celle de 1837, 130 en 1838, 150 en 1839. Les griefs qui furent constamment produits contre cet état de choses étaient nombreux. La candidature des fonctionnaires nuisait à la liberté des électeurs, dans les Chambres les députés fonctionnaires n'étaient pas libres vis-à-vis du Gouvernement, la nomination de députés comme fonctionnaires, ou les avancements de députés fonctionnaires étaient autant de moyens de corruption. A ce réquisitoire les ministériels, les conservateurs répondaient en invoquant l'exceptionnelle compétence des fonctionnaires dans les questions administratives, leur habitude de se placer au point de vue de l'intérêt général, leur attachement à l'ordre, à la paix, à l'esprit de conservation sociale, leur stabilité dans la société, leur présence dans le Parlement britannique.

La réforme parlementaire figura dès le début dans les programmes électoraux des gauches. Un député, Gauguier, se fit le spécialiste de la réforme. Chaque année, d'une façon ou d'une autre, il la présentait. En 1832, par exemple, c'est au moyen d'un amendement au budget. Le Président de la Chambre se borne à lire l'amendement, sans explication, ni débat elle est rejetée le 4 avril 1832¹. En 1838 par contre c'est sous la forme d'un amendement à l'adresse qu'il l'introduit, avec d'ailleurs aussi peu de succès. Il développe pourtant sa proposition. Il dénonçait « l'envahissement progressif que le pouvoir ministériel fait aux dépens du pouvoir législatif ». Mais on voit dans le compte rendu que son discours était entrecoupé de « rires ironiques au centre », « d'interruptions au centre », « de réclamations au banc des Ministres ». L'orateur n'en mettait pourtant pas moins le doigt sur une des plaies du régime et n'était-il pas prophétique quand il s'écriait en finissant : « Soldat, j'ai versé mon sang en défendant ma patrie contre l'étranger, législateur, je combats encore pour elle en cherchant à empêcher le Gouvernement de Juillet de courir à sa ruine. » De semblables propositions furent onze fois présentées et onze fois rejetées de 1830 à 1839.

Le 28 mars 1840 l'affaire devint plus sérieuse. Ce fut un député conservateur opposant, Remilly, qui présenta un projet précis : les députés ne pouvaient pas être promus à des fonctions publiques salariées, ni obtenir d'avancement pendant le cours de la législature, ni de l'année suivante. » L'intention de la droite était tout autant de

¹ *Arch. parl.*, t. LXXVII, p. 262.

mettre le Ministère Thiers en mauvaise posture que d'obtenir la réforme. Thiers qui avait jadis impérieusement prôné la réforme se trouvait dans un grand embarras, si la réforme était votée la dissolution de la Chambre bourrée de fonctionnaires s'imposait. Il aurait voulu que les bureaux refusassent la « lecture »; le 7 avril elle fut votée. Il chercha à étouffer la réforme par la nomination d'une commission hostile. L'un de ses collègues écrivit à plusieurs députés des lettres leur recommandant cette manœuvre, il en fut publié qui produisirent un scandale. Il songeait à une dissolution. Son projet de loi en faveur du retour des cendres de Napoléon aurait été un moyen d'étouffer l'affaire.

La réforme électorale et la campagne en faveur des deux réformes. — En 1839 commençait également un mouvement plus soutenu en faveur de la réforme électorale. Il y avait plusieurs manières de la concevoir. La gauche dynastique ne réclamait que « l'adjonction des capacités », de citoyens portés sur la « seconde liste du jury », c'était dans l'esprit du projet gouvernemental de 1831, transformé pour devenir la loi du 19 avril. — Les radicaux demandaient le vote pour tous ceux qui pouvaient être admis dans la garde nationale. — Les légitimistes étaient, comme il arrive, les plus révolutionnaires, réclamant le suffrage universel, le régime censitaire qui par deux fois même avec le double vote avait trahi leurs espérances, avait perdu tout charme à leurs yeux, et ils vivaient dans l'illusion que les masses subiraient l'influence des grands propriétaires et des « autorités sociales ».

La Chambre fut donc saisie de pétitions diverses. La commission proposait d'écarter celles qui demandaient soit le suffrage universel, soit l'admission des gardes nationaux.

Le 16 mai 1840, Arago prononça son célèbre discours dans lequel il liait la question sociale et la question électorale. Il présenta une poignante peinture de la condition des travailleurs, réclama « l'organisation du travail », et montra l'extension du suffrage comme la condition des réformes qu'il proclamait nécessaires. L'impression fut considérable. Le danger social en principe ignoré se révélait à beaucoup.

Thiers, qui dans ses mouvements de bascule inclinait alors à droite, répondit par un non moins célèbre discours. C'est alors qu'il s'éleva contre « la souveraineté nationale », considérée comme « la souveraineté du nombre ». Il la proclamait « le principe le plus dangereux et le plus funeste qu'on puisse invoquer en face d'une

société ». La souveraineté nationale c'était pour lui « la souveraineté du Roi, des deux Chambres, l'exprimant par des votes réguliers, par l'exercice de leurs droits constitutionnels ». Il repoussait donc toutes les pétitions. La gauche dynastique, pour ne pas rendre plus difficile sa situation, ne prit même pas la parole.

L'agitation se répandit hors de l'Assemblée. Les ouvriers, le 24 mai 1840, manifestèrent en faveur d'Arago à l'Observatoire. Les radicaux organisèrent leur premier banquet le 2 juin. Celui du XII^e arrondissement et celui du 1^{er} juillet donnèrent lieu à des manifestations socialisantes. Entre temps la commission élue le 2 mai déposait son rapport le 15 juin en faveur d'une réforme, mais la discussion renvoyée après le vote du budget n'eut pas lieu, la session ayant été close alors.

Par la suite en 1842 furent présentées la réforme parlementaire par Ganneron et la réforme électorale par Ducos.

La première proposait d'établir l'incompatibilité du mandat législatif et de nombreuses fonctions publiques, et l'interdiction de nommer fonctionnaire salarié un député pendant son mandat et un an après.

La seconde consistait à accorder l'électorat aux citoyens inscrits sur les listes du jury.

Ce qui faisait la gravité de la situation, c'était que le centre-gauche se déclarait favorable, Thiers ne se piquant pas d'une très grande constance dans sa politique. Guizot, lui, demeurait fermement hostile, ces revendications ne correspondaient pas pour lui à un réel mouvement de l'opinion.

La discussion sur la réforme parlementaire s'ouvrit le 10 février 1842. Guizot ne prit pas la parole. Elle fut combattue par Villemain et Duchâtel, appuyée par Lamartine. Elle ne fut repoussée que par 198 voix contre 190, et la Chambre comptait 130 à 140 fonctionnaires qui avaient sans doute voté contre la réforme orientée contre eux.

Quatre jours plus tard la réforme électorale était abordée. L'opposition, encouragée par cette forte minorité, était ardente. Dufaure et Lamartine la soutenaient. Lamartine dénonçait principalement les immobilistes. « C'est en vain, disait-il, que les pouvoirs s'altèrent, se décomposent, se dénaturent, se démoralisent, s'abdiquent sous leurs yeux ils ne veulent pourvoir à rien, ils se cramponnent, immobiles, toujours tremblants, à quoi que ce soit ; ils saisiraient même le fer chaud d'un despotisme pour se préserver de la moindre agita-

tion... Si c'était là, en effet, tout le génie de l'homme d'Etat, mais il n'y aurait pas besoin d'homme d'Etat, une borne y suffirait ¹. »

Redoutable diatribe qui dénonçait le vice dont le Gouvernement devait mourir. Guizot combattit, lui-même cette fois, la réforme. Il invoquait tout d'abord l'absence de tout mouvement sérieux dans le pays en sa faveur. « Le mouvement qui a produit la question dont nous nous occupons, est un mouvement tout superficiel, factice, mensonger, suscité par les journaux et les comités. » Puis il montrait les grandes tâches à accomplir : une société nouvelle, la démocratie moderne à édifier, des institutions nouvelles à mettre au point, une dynastie nouvelle à enraciner et soutenait que la stabilité était la première nécessité pour une telle œuvre. Enfin il disait à sa majorité que voter la réforme ce serait affaiblir le Gouvernement, auquel elle était liée ². Il triompha de manière inespérée par 224 voix contre 193.

Trois ans plus tard, en 1845, la réforme proposée par Crémieux ne fut pas sérieusement discutée.

Mais après les élections du 1^{er} août 1846, qui avaient donné une énorme majorité au Gouvernement, l'opposition ne vit plus de salut que dans la réforme. A défaut de Thiers, Duvergier de Hauranne en fut le champion. En janvier 1847 il avait préparé l'attaque en écrivant un ouvrage intitulé : *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*. Il attribuait le succès du Gouvernement à la corruption du corps électoral, et dénonçait le régime électoral comme l'instrument du pouvoir personnel, aussi fort en 1847 qu'en 1830.

Le projet déposé le 6 mars abaissait le cens à 100 francs et adjoignait aux censitaires les capacités ; c'était l'admission de 200.000 nouveaux électeurs. — Trois bureaux se prononcèrent malgré le Gouvernement pour la lecture. Les débats s'ouvrirent le 23 mars. Les arguments et les objections habituels furent produits. On rappela à Guizot les promesses de sa campagne électorale de Lisieux. C'est au cours de ce débat qu'à une interjection de Garnier-Pagès disant du suffrage universel « son jour viendra », Guizot répondit : « Il n'y a pas de jour pour le suffrage universel, la question ne mérite pas que je me détourne en ce moment de celle qui nous occupe. » Son effort fut de ramener les « conservateurs progressistes », qui ne se refusaient pas à toute idée de réforme. Avec leur concours il l'emporta par 252 voix contre 154.

¹ Discours du 15 février 1842, cité *Monit. univ.*, p. 325.

² Discours du 15 février, *Monit. univ.*, pp. 321 et suiv.

Un projet de réforme parlementaire, le dix-septième depuis 1830, fut déposé le 26 mars 1847 par de Rémusat ; pris en considération il fut discuté le 19 avril. Il n'y a pas à revenir sur des argumentations usées. Duchâtel et Hébert repoussaient la réforme au nom du Gouvernement. Ils invoquèrent particulièrement que la proclamation des incompatibilités était impossible en face d'une Chambre contenant tant de fonctionnaires, elle en serait bouleversée. De Castellane, chef des conservateurs progressistes, somma Guizot de déclarer si un jour viendrait où la réforme serait possible, il fit signe que non et la réforme ne fut repoussée que par 49 voix de majorité, la majorité ordinaire du Gouvernement étant de plus de 100 voix.

Les réformistes vaincus dans les Chambres, sans espoir de triompher de la majorité conquise par Guizot aux dernières élections, entreprirent alors l'agitation dans le pays. La campagne des banquets fut leur moyen le plus puissant. On en a vu le résultat.

Les deux questions sœurs concernant la Chambre des députés n'aboutirent donc à aucun résultat positif. Elles furent pourtant le ferment qui tint l'opinion en travail et qui fit lever les mécontentements et les colères d'où sortit la Révolution.

Vie agitée de la Chambre des députés¹. — Si le régime électoral resta stable, la Chambre des députés, quoique issue du régime censitaire n'en eut pas moins une vie très agitée.

Ce trait, extrêmement important pour l'appréciation de ce régime, ne peut être mis en relief qu'en retraçant brièvement la succession des différentes législatures qui se succédèrent de 1830 à 1848.

La Révolution avait trouvé la Chambre élue les 23 juin et 3 juillet 1830 dissoute. Une ordonnance la convoqua le 1^{er} août pour le 3. Ayant 125 sièges vacants elle fut, on l'a vu, complétée selon la loi du 12 septembre. Mais issue d'un régime électoral condamné, composée d'éléments d'origines différentes, elle devait disparaître.

Elle fut donc dissoute sous le Ministère Casimir Périer, le 31 mai 1831. Les élections qui eurent lieu le 5 juillet furent troublées par la question de la pairie. Malgré la pression du Gouvernement et l'introduction de 200 députés nouveaux, elles ne donnèrent pas au Gouvernement la majorité solide et soumise qu'il attendait, la preuve en fut que le candidat à la présidence désiré par le Gouvernement ne passa qu'à une voix de majorité. Les censitaires à 200 francs d'im-

¹ Voir LÉON MUEL, *Précis historique des Assemblées parlementaires et des Hautes cours de justice en France de 1789 à 1795* (1896). Dans le chapitre consacré à la Monarchie de Juillet, pp. 90-97, tableau de tous les faits concernant la Chambre des députés, particulièrement, p. 92, le tableau des dissolutions et élections générales.

pôts directs ne se laissaient donc pas conduire. Les Chambres, il est vrai, après l'entrée de nos troupes en Belgique votèrent l'adresse en faveur du Gouvernement par 282 voix contre 73.

La Chambre élue le 5 juillet 1831 pour cinq ans ne devait même pas vivre trois ans. Le 25 mai 1834 elle fut dissoute. Les soulèvements d'avril avaient jeté le trouble dans le pays, la répression avait été énergique, les partis révolutionnaires étaient vaincus, mais le Gouvernement, surtout à la suite de la chute inopinée de de Broglie, était affaibli. Un appel au pays fut jugé opportun. Les élections du 21 juin firent perdre aux partis de gauche soixante sièges. Mais le tiers parti, frondeur, jaloux de prouver son indépendance, avait gagné 80 sièges. La majorité n'en était pas moins de 320 voix contre 90 voix d'opposition et une quarantaine d'indécises. La bourgeoisie moyenne s'était affirmée avec son vrai caractère, effrayée par la menace révolutionnaire elle avait écrasé l'opposition de gauche, mais elle marchandait son concours au Gouvernement et rendait la majorité fragile en introduisant dans son sein des esprits indépendants, réfractaires aux consignes du Gouvernement.

La Chambre élue le 24 juin 1834 vit successivement naître et mourir les Ministères Gérard, de Bassano, Mortier, de Broglie, Thiers, le premier et le second Ministères Molé ; ce fut pour elle une cause de discrédit. Elle montrait ainsi qu'elle se prêtait à toutes les politiques sans en soutenir aucune.

Louis-Philippe qui n'aimait pas sentir une force à côté de lui, s'en accommodait. Molé en souffrait. Il faisait une politique de détente qui détachait de lui les doctrinaires et en même temps une politique de droite qui éloignait de lui le centre gauche. Or la Chambre écoutait surtout Guizot et Thiers, elle ne lui présentait donc pas une majorité sûre.

Il crut pouvoir la saisir en profitant des circonstances qui lui étaient favorables. Le mariage du duc d'Orléans, brisant l'index des Cours souveraines, donnait du prestige à la dynastie, les jeunes époux étaient populaires, les fêtes du mariage avaient été brillantes, les affaires étaient prospères, le 5% montait à 111 francs, en Algérie on donnait une direction plus ferme aux opérations. N'était-ce pas le moment d'aller devant le pays pour lui demander une majorité de gouvernement ? Quoique la Chambre n'eût encore duré que trois ans et trois mois, Molé sollicita et, non sans peine, obtint du Roi la dissolution, le 3 octobre 1837, les élections étant fixées au 2 novembre. On en a vu les conditions et les résultats : conservation par les

radicaux de leurs positions, fort modestes, léger progrès de la gauche dynastique, très sensible progrès du centre gauche ; maintien du centre ministériel, pertes accentuées pour les doctrinaires et légères pour les légitimistes. Les espérances de Molé ne s'étaient pas réalisées. Il avait pourtant tenté la manœuvre courante en Angleterre, où le parti au pouvoir n'hésite pas à se servir de la dissolution à un moment quelconque s'il juge qu'il lui est favorable et que, trouvant un corps électoral bien disposé, il obtiendra un renforcement de sa majorité. La même méthode ne donnait pas en France les mêmes résultats.

Cette nouvelle Chambre ne devait avoir elle-même qu'une existence encore plus courte, de dix-sept mois seulement ! Thiers, dès le début de la législature, entreprit de former contre Molé une coalition avec Guizot, qui commença par se dérober, puis qui, devant la durée qu'il jugea excessive du Ministère Molé et poussé par Duvergier de Hauranne, accéda à la grande coalition comprenant la gauche dynastique. On a vu la bataille qui se livra en janvier 1839 à propos de l'adresse et comment Molé, ayant donné sa démission, la reprit et tenta d'en appeler au pays pour obtenir enfin une majorité ferme et fidèle. C'est ainsi qu'eut lieu, on l'a vu, la dissolution du 2 février 1839. Les élections furent déplorables pour le Ministère, ses adversaires obtinrent une majorité de 40 à 50 voix. L'extrême brièveté de la législature, l'emploi par le Ministère à deux reprises en un temps si court de la dissolution, l'acharnement de la lutte électorale à laquelle elle donna lieu caractérisèrent cette crise si agitée.

On aurait pu croire que l'arrivée au pouvoir, le 29 octobre 1840, du Ministère Soult-Guizot, destiné à devenir le 19 septembre 1847 le Ministère Guizot, assurerait à la Chambre des députés une existence paisible ou du moins prolongée, comme celle dont bénéficiait le Gouvernement lui-même.

Il n'en fut rien. Dès le début de la session de 1842 le Gouvernement se vit inquiété par le rejet de la convention relative au droit de visite passée avec l'Angleterre et par les difficultés qui résultaient pour lui d'une proposition de réforme parlementaire. Il chercha une fois de plus le remède dans la dissolution qui fut prononcée le 13 juin 1842. Les élections eurent lieu dans le calme, les émotions soulevées par le droit de visite s'étant apaisées. Le résultat ne fut pas encore celui que le Gouvernement espérait, la droite obtenait bien 70 voix de majorité, mais la division y régnait ; les partisans de Molé gardant rancune à Guizot de ses anciennes attaques. Le corps électoral

avec ces fameux censitaires, qui constituaient cette élite nationale à qui seule on pouvait faire appel pour gouverner le pays, se montrait donc incapable de se former en des partis assez forts pour donner au Gouvernement l'appui assuré d'une majorité disciplinée et unie.

Et pas plus que les précédentes la Chambre du 13 juillet 1843 n'était destinée à achever sa carrière normale de cinq ans. A son tour, à peu près quatre ans après son élection, elle fut l'objet d'une dissolution le 6 juillet 1846. Le Ministère était pourtant alors en bonne posture. Il avait, il est vrai, au cours de la session de 1844 avec la question de l'apanage du duc de Nemours, avec les débats sur l'adresse, puis en 1845, connu des difficultés et Guizot avait même songé à démissionner. Mais depuis le vote des fonds secrets, le vote du traité avec l'Angleterre, les débats sur la corruption électorale et sur le Gouvernement personnel du Roi l'avaient consolidé. Ce fut pour profiter de cette situation favorable que Guizot eut recours encore à la dissolution. N'allait-il pas obtenir cette majorité gouvernementale massive, rêve constant de tous les Ministères ? Ses calculs cette fois se trouvèrent justes. De la bataille sortit une majorité en sa faveur d'une centaine de voix. C'était le plus beau succès électoral qu'un Gouvernement eut encore remporté. Paris pourtant, on l'a vu, avait élu onze opposants et trois gouvernementaux seulement.

Dix-neuf mois plus tard cette Chambre des députés qui avec cette majorité considérable aurait eu chance d'aller au bout de sa carrière était emportée par la Révolution de février !

De ce tableau des législatures qui se succédèrent sous le règne de Louis-Philippe se dégage le trait qui les caractérise, celui de leur instabilité, la vie des Chambres successives du régime fut extrêmement agitée. Aucune d'entre elles ne termina son mandat qui n'était que de cinq ans, toutes furent dissoutes par le Roi ou la Révolution, leurs vies furent particulièrement courtes : 10 mois, 2 ans et 11 mois, 3 ans et 3 mois, 1 an et 4 mois, 3 ans et 5 mois, 4 ans et 1 mois, 1 an et 9 mois telles furent les durées de leurs existences précaires.

Le Gouvernement eut recours vis-à-vis d'elles à sept dissolutions.

Si on cherche quels furent les motifs de ces mesures, on remarquera que ce ne furent jamais leurs excès, leurs abus, leurs troubles, leurs oppositions vis-à-vis du Gouvernement qui les provoquèrent. Le Gouvernement y recourut toujours pour chercher à accroître sa majorité. Or le corps électoral, on ne peut dire le pays, ne répondit qu'une fois à son appel. Les censitaires prirent donc plutôt ombrage de ces mesures qui atteignaient les Assemblées qu'ils

avaient nommées. On conclura de là que la dissolution, qui depuis 1875 a connu un si mauvais sort et que le Gouvernement ne songe même plus à employer, si fréquemment employée de 1830 à 1848 n'en eut pas un meilleur.

Activité de la Chambre des députés. — La Chambre des députés, soumise à ces vicissitudes, siégeait de façon irrégulière. La vie parlementaire était loin d'avoir encore la régularité et la continuité qu'elle présente aujourd'hui. Le Roi d'ailleurs, qui convoquait les Chambres, les prorogeait et clôturait leurs sessions à sa guise, il était le régulateur de leur activité. Le tableau de toutes leurs sessions de 1830 à 1848, si sec soit-il est instructif. La session de 1830 dure du 3 août 1830 au 31 mai 1831 et celle de 1831 du 23 juillet 1831 au 21 avril 1832, elles sont très longues, irrégulières comme date, c'est que le régime s'installe. La session de 1832 va du 19 novembre au 25 avril 1833, après un très long repos la vie se régularise ; une nouvelle session du 26 avril au 26 juin 1833 prolonge d'ailleurs la précédente. La session de 1834 dure du 23 décembre 1833 au 24 mai 1834, le chômage législatif a duré environ six mois. La session de 1835 s'étend du 31 juillet 1834 au 11 septembre 1835, sa longueur correspond à la longue crise ministérielle des quatre Ministères éphémères. La session de 1836 va du 29 décembre 1835 au 12 juillet 1836, à nouveau la vie se régularise. La session de 1837 dure du 27 décembre 1836 au 15 juillet 1837, la régularité s'établit. De même la session de 1838 va du 18 décembre 1837 au 12 juillet 1838. Celle de 1839 commence le 17 décembre, est interrompue le 15 février 1839 par une dissolution, qui donne lieu à une session complémentaire du 4 avril au 4 août. La session de 1840 reprend l'allure normale du 23 décembre 1839 au 15 juillet 1840, ainsi que celles de 1841, de 1842 qui durent du 5 novembre 1840 au 25 juin 1841 et du 27 décembre 1841 au 11 juin 1842. Après une dissolution celle de 1843 s'ouvre le 26 juillet 1842 et va jusqu'au 24 juillet 1843, avec une prorogation du 30 août 1842 au 9 janvier 1843. Les trois sessions suivantes de 1844, 1845 et 1846 sont normales, allant du 27 décembre au 5 août 1844, du 25 décembre au 21 juillet 1845, du 27 décembre au 3 juillet 1846. Après une dissolution, la session de 1847 va du 17 août 1846 au 9 août 1847 avec prorogation du 4 septembre 1846 au 11 janvier 1847. La session de 1848 commence le 28 décembre 1847 pour finir le 24 février 1848.

La vie législative comportait donc une session annuelle, en principe continue, qui ne durait que six à sept mois et une longue période

à peu près de même durée de repos et d'inaction. Le travail des Assemblées, concentré en un temps court, devait être vite mené, l'adresse, les projets législatifs, le vote du budget et des crédits extraordinaires, la discussion des interpellations étaient resserrés en ces quelques mois d'activité.

Les Ministres pendant la moitié de l'année disposaient ainsi de leur temps pour leur travail administratif et gouvernemental et étaient libérés du souci du contrôle parlementaire ainsi que de leur participation au travail des Assemblées. On eût pu croire que dans ces conditions le Gouvernement eût dû jouir d'une plus grande stabilité.

Enfin le pays pendant six mois n'était pas agité par les échos de la vie parlementaire.

Au cours des sessions d'ailleurs les séances de la Chambre des députés étaient, à la différence de celles de la Chambre des pairs, à peu près quotidiennes. Elles étaient très remplies, les ordres du jour étaient souvent chargés, les discours étaient nombreux et souvent étendus. Le pays avait ainsi l'impression que la Chambre des députés était le véritable organe de la vie parlementaire. Il semble bien pourtant que l'on ignore toujours les excès des doubles ou triples séances et surtout des séances de nuit.

Le travail législatif. — Ce qui frappe, quand on suit le travail législatif de la Monarchie de Juillet, c'est que les qualités de méthode, de ponctualité, de rapidité déjà relevées sous la Restauration se retrouvent pour les Assemblées du nouveau régime.

La Chambre des députés a pris des précautions pour débayer son travail. Les propositions de ses membres, non du Gouvernement, sont soumises aux bureaux. Il faut que trois bureaux décident qu'elles doivent être « développées » pour qu'elles soient « lues » à la Chambre. De même un amendement pour être mis en discussion doit être « appuyé » par d'autres membres que son auteur. La loi « lue » n'est également discutée que si elle est « appuyée ». Dans ce cas le débat s'engage sur « le principe et l'ensemble » de la proposition et on ne passe à la discussion des articles que si la « prise en considération » a lieu. D'ailleurs les lois ne sont soumises qu'à une délibération.

Ces règles de procédure sont combinées pour écarter les projets sans intérêt et dégager le travail profitable. En fait la machine marche avec précision et rapidité. L'examen des bureaux se fait vite, la lecture a lieu rapidement, la proposition est de suite appuyée ou non, et les débats sur « les principes », sur « les articles » suivent

sans interruption. La transmission à la seconde Chambre se fait de suite et la même marche accélérée s'y continue.

Voici quelques exemples. Le 29 mars 1832 un projet sur le séjour des réfugiés en France est déposé ¹. Il est urgent, ce sont des « corps entiers ou des débris d'armées » qui passent nos frontières. Le projet permet au Gouvernement de leur assigner des résidences ou de les expulser. Le 2 avril la commission est nommée, le 7 son rapport est déposé ², le 9 la discussion générale et celle des articles ont lieu, trente-sept discours ont été prononcés et la loi est votée ³. La bataille a été chaude, mais rapide. Le 16, le projet avec l'exposé des motifs est lu à la Chambre des pairs ⁴, le rapport du duc de Broglie est présenté le 18, le 19 le rapporteur, le duc de Choiseul et le comte de Ségur prennent seuls la parole dans la discussion générale, les articles sont votés sans débat ⁵.

La loi de septembre sur « les crimes, les délits et contraventions de la presse » est votée avec la même diligence. La présentation a lieu le 3 août ⁶, le rapport de Sauzet est déposé le 18 ; la discussion suit du 21 au 29. Les pairs sont saisis le 1^{er} septembre, le rapport de de Barante est du 5, la discussion et le vote sont terminés le 8 et le 9⁷. Sans doute on légifère à la hâte sous le coup de l'émotion. Il n'en est pas moins vrai qu'il s'agit d'une loi de 28 articles d'une gravité exceptionnelle, qui bouleverse tous les principes sauvegardant la liberté de l'individu.

Mais voici une loi qui n'a rien d'une loi de circonstance, celle du 8 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle retouche celle du 7 juillet 1833. Elle ne compte pas moins de 77 articles. Elle est exceptionnellement présentée d'abord aux pairs, c'est le 19 février 1840. Le rapport de Daru est déposé le 6 avril, la discussion, qui ne porte que sur les articles nouveaux ou retouchés, se poursuit les 4, 5, 6, 7, 8, 9 et 11 mai, donc sans interruption; elle est d'une durée tout à fait exceptionnelle pour cette Assemblée. La loi est déposée à la Chambre des députés le 20 mai. Le rapport de Dufaure est du 19 juin. Les vacances interrompent le travail. La discussion a lieu les 1^{er}, 2, 3, 4, 5 mars 1841. Des amendements ont été

¹ *Arch. parl.*, t. LXXVII, p. 115.

² *Eod. loc.*, p. 320.

³ *Eod. loc.*, pp. 355-380.

⁴ *Eod. loc.*, p. 566.

⁵ *Eod. loc.*, pp. 599 et 620.

⁶ *Arch. parl.*, t. LXXXVIII, pp. 256-265, 400-414, 486-495, 508-533, 535-538, 581-602, 616-647, 664-689, 690-717, 726-758.

⁷ *Arch. parl.*, t. LXXXVIII, p. 759 ; t. LXXXIX, pp. 12-42, 43-49.

proposés. La loi retourne devant les pairs elle y est déposée le 26 mars, le rapport est présenté le 17 avril et la discussion a lieu les 22, 23, 24 avril 1841¹. Sans doute elle a demandé quatorze mois pour arriver à son terme. Mais de longues vacances ont interrompu son élaboration et elle a subi trois discussions. C'est une sorte de code sur une matière aussi délicate qu'importante, au total elle a été élaborée sans délai et avec méthode.

De ces exemples, comme de l'étude des lois de cette période, on peut conclure que la machine législative fonctionnait sous la Monarchie de Juillet de façon parfaite.

III

RAPPORTS DU GOUVERNEMENT ET DES CHAMBRES

Prérogatives du Gouvernement vis-à-vis des Chambres.

— La Charte armait fortement le Roi vis-à-vis des deux Chambres. Il nommait les membres et le président de l'une, il convoquait les électeurs de l'autre, il fixait les dates d'ouverture et de fermeture de leurs sessions, il pouvait les proroger et dissoudre la Chambre des députés. Il possédait l'initiative des lois, et ses Ministres participaient à leur délibération. Il pouvait sanctionner ou non les lois votées par les Assemblées. Il les complétait par des règlements ou ordonnances.

Des études précédentes il résulte que Louis-Philippe s'est servi couramment des droits qu'il possédait à l'égard des Chambres. On a vu que le plus énergique, le droit de dissolution, a même été d'un usage absolument courant, puisque toutes les Chambres du régime ont été dissoutes. Il n'y a à ajouter qu'une observation, c'est que les dissolutions prononcées n'ont jamais soulevé de véritables protestations. La Chambre et le pays voyaient là un exercice normal du pouvoir royal. C'est d'ailleurs le Ministère qui en prenait l'initiative quand il jugeait opportun de provoquer des élections pour renforcer sa majorité.

De ses prérogatives législatives le Gouvernement a fait aussi largement usage. Les projets présentés par lui, les discours de ses Ministres dans les débats législatifs, les règlements royaux ont été très nombreux et très importants. Seul le droit de ne pas sanctionner

¹ *Monit. univ.*, se reporter aux notes datées.

une loi votée semble être resté lettre morte. Louis-Philippe se souvenait-il des conséquences déplorables du veto au temps de Louis XVI ? Ou plutôt le régime parlementaire avec la responsabilité parlementaire ne paralysait-il pas ce droit ? Contre une loi qu'il jugeait mauvaise le Roi préféra quelquefois se servir de la Chambre des pairs, qui, en n'acceptant pas la loi que lui transmettaient les députés, exerçait un véritable veto, dont le Roi n'assumait pas la responsabilité.

Dans l'exercice de ses droits, Louis-Philippe apparaît comme un chef d'Etat actif et puissant. Le revers de la médaille fut que l'opinion publique soulevée contre le Gouvernement s'en prit à lui et non à ses Ministres et le détrôna.

Prérogatives des Chambres vis-à-vis du Gouvernement.

— Les prérogatives des Assemblées vis-à-vis du Gouvernement sont les caractéristiques du parlementarisme. Des observations antérieures se dégagent moins nettement de quelle manière les Chambres s'en servaient. Il y a lieu de le préciser.

La responsabilité des Ministres devant les Chambres et la chute des Ministères. — L'article 12 de la Charte déclarait, on le sait, simplement : « Les Ministres sont responsables. » Est-ce donc cette responsabilité qui a provoqué la fin des seize combinaisons ministérielles successives du règne de Louis-Philippe ? Tant s'en faut. On s'en convaincra en rappelant d'un mot les causes de leurs échecs.

Le Ministère du 11 août 1830 démissionne le 28 octobre 1830 victime de ses divisions, des troubles vis-à-vis desquels il est trop faible, du conflit entre le Roi et Dupont de Nemours, les Chambres y sont étrangères.

Le Ministère Laffite se retire le 9 mars 1831 sans leur intervention, par suite de sa faiblesse et de ses conflits intérieurs. C'est la mort de son chef qui cause la fin du Ministère Casimir Périer le 16 mai 1832 et le 19 novembre celle du Ministère suivant qui n'ose se représenter sans président du Conseil devant les Chambres.

Ce n'est que le 1^{er} avril 1834 que le rejet du traité conclu par de Broglie à huit voix seulement de majorité apparaît comme le premier acte d'une Assemblée entraînant la chute, non d'ailleurs de tout le Ministère, mais de son chef, que suit un seul de ses collaborateurs. Ce n'est pas encore une application régulière du principe de la responsabilité des Ministres.

La retraite de Soult le 18 juillet 1834 ne résulte que du conflit

existant entre lui et ses collaborateurs, Thiers et Guizot. Et c'est encore le conflit entre Gérard et ses collègues sur la question de l'amnistie qui provoque le départ du général, le 29 octobre 1834. Quant au Ministère de Bassano le 14 novembre 1834, il meurt d'être inexistant. La démission de Mortier vient de son incapacité politique, aucun acte des Chambres n'en est la cause, aussi se retire-t-il seul le 20 février 1835.

C'est une seconde fois avec de Broglie que la Chambre provoque le départ d'un Ministère. A la suite de l'incident Humann ; un projet en faveur d'une conversion de la rente est présenté, malgré l'intervention des Ministres très catégorique l'ajournement qu'ils demandent est repoussé, ils se retirent, 5 février 1836. La règle du jeu parlementaire est en la circonstance appliquée rigoureusement.

C'est au contraire un conflit entre Thiers et le Roi au sujet de l'intervention en Espagne qui provoque la démission de Thiers le 25 août 1836.

Sans doute Molé était déjà ébranlé par le conflit existant entre lui et Guizot, comme par de nouveaux attentats et complots, quand il démissionna le 7 mars 1837, mais ce n'en fut pas moins à la suite du rejet à deux voix de majorité de la loi de « disjonction » qu'il avait présentée, et ce fut la troisième application du principe de la responsabilité des Ministres.

Et de même on peut considérer que ses deux démissions successives, le 2 février 1839 à la suite de la fameuse discussion de l'adresse et le 8 mars 1839 à la suite des élections provoquées par la dissolution, eurent un caractère parlementaire. La majorité à la suite des débats sur l'adresse lui ayant paru trop faible et les élections l'ayant ensuite mis en face d'une majorité hostile, il se retira. Pourtant ce n'était pas à la suite d'une mise en minorité qu'il quittait le pouvoir.

Du Ministère provisoire la fin est sans intérêt. Tout au contraire celle du Ministère Soult, 20 février 1840, provoquée par le rejet du projet d'apanage en faveur du duc de Nemours fut la quatrième ou la sixième application du principe parlementaire selon l'interprétation que l'on donne aux démissions de Molé en 1839.

Tout au contraire quand Thiers une seconde fois se retira le 21 octobre 1840, ce ne fut que par suite du nouveau dissentiment qui s'était élevé entre le Roi et lui.

La retraite de Soult le 15 septembre 1847 fut la résultante de son âge et de la maîtrise de Guizot dans le Gouvernement, si bien

que la seconde période du règne de Louis-Philippe ignore les vraies crises ministérielles parlementaires.

Ce qui ressort de ce tableau ramassé des retraites ministérielles, qui furent au cours de ces dix-huit années si nombreuses, c'est que quatre, six peut-être, seulement, donc un tiers d'entre elles, furent provoquées par des manifestations parlementaires. Le parlementarisme de juillet ne fonctionna donc ni comme celui de la Restauration, qui ne connut aucune crise ministérielle provoquée par un acte des Chambres, ni comme celui que nous pratiquons, sous lequel toutes les crises ministérielles sont le fait de manifestations de nos Assemblées. Il se présente comme un acheminement de l'un à l'autre. Comment expliquer les différences entre ces trois régimes ? C'est à l'état des forces en présence qu'il faut toujours en revenir pour comprendre le jeu des institutions politiques. Or il diffère aux trois époques. Sous la Restauration, le Roi a une autorité, représente une force qu'il n'a plus sous le régime de Juillet. La Chambre des députés au contraire sous Louis-Philippe a une origine, repose sur une base qui sont un peu plus populaires ou nationales, plus représentative, elle est plus forte. Il est naturel que le Ministère dans ces conditions soit vis-à-vis d'elle plus dépendant, plus responsable.

Au contraire, de nos jours la condition du Président de la République est très inférieure à celle de Louis-Philippe et nos Chambres ont pour origine le suffrage universel, il est non moins naturel que le Gouvernement ne dépende que d'elles et en dépende complètement.

On remarquera encore que des minorités très faibles ont suffi à provoquer la retraite de certains Ministres, par deux fois 8 voix, 2 voix de majorité pour l'opposition suffirent. Cela tient à ce que dès que le principe est admis il ne comporte pas de plus ou de moins, il est rigoureux. Cela tient aussi à ce que dans ces minorités presque égales aux majorités figuraient en masse des fonctionnaires, qui ne pouvaient apporter au Gouvernement qu'un appui suspect. On ne s'appuie que sur ce qui peut vous résister.

On remarquera encore que la Chambre des pairs ne provoqua la chute d'aucun Ministre. Nul texte ne lui en déniait le droit. L'explication habituellement donnée, à savoir, que nommée par le Roi elle ne pouvait provoquer la chute de ses Ministres, ne paraît pas convaincante. Le Roi a lui-même, sans les révoquer, provoqué la retraite de certains Ministres, la Chambre des pairs, soucieuse de lui être favorable, aurait fort bien pu provoquer le départ de ceux vis-

à-vis desquels se manifestait son antipathie. La cause de l'abstention des pairs paraît bien plutôt se trouver dans leur peu d'intérêt pour les choses publiques, dans leur apathie qui provenaient de ce qu'ils ne représentaient rien, ni personne. N'ayant aucun contact avec le pays, ne lui devant aucun compte de leurs actes, ils ne devaient pas se sentir qualifiés pour briser un Gouvernement ou l'orienter. C'était encore affaire de force.

Interpellations. — L'interpellation par laquelle un ou plusieurs membres d'une Assemblée provoquent un débat à l'occasion de tels ou tels actes du Gouvernement, débat clos par un vote sur le passage à l'ordre du jour qui, s'il est contraire au Ministère, doit entraîner sa chute, est le moyen normal dont disposent les Assemblées pour l'exercice de leur contrôle. Les Chambres de Louis-Philippe l'introduisirent dans la pratique du parlementarisme ; la Charte et leurs règlements étant primitivement muets à ce sujet.

A la Chambre des députés le 6 novembre 1830, Mauguin demande inopinément la parole. Il parle d'un document qui devrait attirer l'attention du pays. Le Président veut l'interrompre, ce sujet n'est pas à l'ordre du jour. Il répond que l'inscription à l'ordre du jour n'est nécessaire que pour les projets de loi. Il dénonce alors qu'une puissance étrangère s'est occupée de nos affaires intérieures et réclame des éclaircissements. Il développe bientôt ses observations. Le ministre de la Marine fournit quelques renseignements rassurants. La Chambre ne prend aucune résolution. Le 13 novembre, au jour annoncé, Mauguin reprend la question. Le président sous quelques réserves lui accorde la parole. Il reprend ses observations. Maison, ministre des Affaires étrangères, lui répond longuement. Bignon parle également. Salverte ayant demandé la parole on vote la clôture de la discussion ¹. C'est une véritable interpellation à jour dit, sur un sujet annoncé, le Ministre et d'autres orateurs prenant la parole, il ne manque que l'ordre du jour. Le précédent est créé.

Le 11 février, la question de l'interpellation se présente à la Chambre des pairs. De Ségur-Lamoignon demande de « consulter la Chambre pour savoir si elle veut l'entendre ». Le président s'y oppose. Si on veut changer le règlement qu'on le propose ². Le 19 février Tascher proteste contre cette décision ³. Il invoque l'usage et prétend que c'est la première fois que la parole a été refusée dans ces condi-

¹ *Arch. parl.*, t. LXIV, pp. 380-388.

² *Arch. parl.*, t. LXVI, pp. 644.

³ *Arch. parl.*, t. LXVII, pp. 6 et suiv.

tions. Le Président proteste : « Il était question d'une interpellation que l'on voulait faire à un Ministre du Roi. » Il ajoute : « Le droit d'interpellation est un droit nouveau exercé souvent et avec éclat dans l'autre Chambre, et qui, j'en conviens, est d'une grande utilité. Je ne dis pas que la Chambre des pairs ne doive pas également user de ce droit. Je crois qu'il faut que le Président soit fixé par une disposition positive sur cette importante question de savoir quand, comment, dans quelles formes ce droit peut être exercé. » Lainé, en faveur de l'admission de l'interpellation, fait valoir « qu'il serait bien rigoureux de refuser la parole dans une Chambre où il n'y a souvent rien à l'ordre du jour » et qu'il y a des sujets si importants, qu'ils y sont constamment. Tascher invoque qu'un pareil droit ne peut pas exister dans une Chambre et non dans l'autre. Mounier observe qu'à la Chambre des députés il s'est formé « une espèce de régularisation de ces sortes d'interpellations sur des sujets compliqués ». De Montalembert note que le débat prouve que le droit existe à la Chambre. Portalis déclare que le règlement seul prévoit ce qui est permis. On conclut que, s'il y a demande à ce sujet, une commission sera nommée pour prévoir dans le règlement les formes de l'interpellation. Le 21 février ¹, Tascher en fait la proposition et le 23 la commission est nommée. Tascher, son rapporteur, dépose son rapport le 16 mars. Le 29 mars les pairs adoptent ce texte : « Lorsqu'un pair croira devoir appeler l'attention de la Chambre sur un objet étranger à l'ordre du jour et ne rentrant pas dans les propositions du titre III du règlement, il déposera sur le bureau une demande indiquant le sujet sur lequel il désire obtenir la parole. Si cette demande est appuyée par deux membres, le Président consultera la Chambre qui décidera, s'il y a lieu, le moment où le pair sera entendu. » Ce texte devint l'article 58 du règlement général adopté le 13 juin 1833. On assiste ainsi à la naissance de cette institution qui devait être si puissante par la suite.

La Chambre des députés s'en remit à l'usage et son règlement de 1839 ne parle pas de l'interpellation. Il y eut seulement un sérieux débat en 1834, les 5 et 6 mars, pour savoir si la Chambre pouvait s'opposer à une interpellation, ce qu'elle ne semblait pas admettre ².

Les Chambres ne se désintéressèrent pas de ce droit qu'en réalité elles instituaient. On pourrait citer bien des interpellations qui y furent développées. C'en est une, par exemple, qui le 3 mai 1847 mit

¹ *Arch. parl.*, t. LXVII, pp. 631 et suiv.

² *Arch. parl.*, t. LXXVII à la date.

en branle la déplorable affaire Teste et Cubières. Il n'en est pas moins vrai que l'usage qui fut fait alors de l'interpellation et celui que nous avons sous les yeux sont sans rapports entre eux. L'interpellation se déroule alors selon une procédure beaucoup moins précise, elle n'aboutit pas toujours au vote d'un ordre du jour. Enfin et surtout aucune interpellation ne provoque la chute d'un Ministère. Ce fut en votant contre le Gouvernement au sujet de projets de lois ou de traités présentés par lui que la Chambre des députés provoqua la chute de certains Ministres, non en se prononçant contre lui à la suite d'interpellations.

Une fois de plus on observe que le parlementarisme est alors en voie de formation, que ce qui est devenu par la suite ferme et rigide en lui est encore imprécis et flexible ; c'est un organisme naissant.

Adresses et discours royaux. — Les Chambres disposaient d'ailleurs d'un autre moyen de contrôle et de censure, beaucoup plus précis et plus rigoureux, c'était l'adresse, aujourd'hui disparue.

A l'ouverture des sessions le Roi tenait une séance royale et devant les deux Chambres réunies prononçait un discours arrêté d'accord avec ses Ministres, passant en revue les événements de l'année, justifiant les actes du Gouvernement et annonçant ses projets. Ainsi soumettait-il pour le passé et pour l'avenir sa politique à la critique des Chambres.

Chacune des Chambres nommait alors une commission pour rédiger une adresse qui constituait sa réponse au Roi. Une délégation la lui présentait, la lui lisait et il répondait oralement.

Le choix des commissaires et la rédaction du projet d'adresse reflétaient les sentiments favorables ou non de la Chambre vis-à-vis de la politique gouvernementale. L'adresse, quand il y avait lieu, passait en revue les diverses questions à l'ordre du jour et exprimait l'opinion de la commission. Au sein de l'Assemblée elle était lue. On la discutait et dans son ensemble et dans chacun de ses paragraphes, des amendements pouvaient être présentés. Chaque paragraphe, même chaque phrase, étaient l'objet d'un vote et ces votes particuliers, comme le vote sur l'ensemble, traduisaient l'approbation ou le blâme de l'Assemblée.

C'était une sorte d'interpellation annuelle, globale assurant le contrôle des Chambres. On a vu quelle place considérable l'adresse tenait chaque année dans la vie politique de la France.

La plus célèbre est sans doute celle de 1838-1839 dont il a déjà été parlé à deux reprises, mais qui peut servir d'exemple pour se

rendre compte du fonctionnement de cette curieuse institution. En voici un rapide aperçu.

La séance royale se tient le 17 décembre 1838. Le discours du Roi est bref, quoiqu'il touche à bien des points. Il est naturellement optimiste. La prospérité et le repos de la France se sont accrus. Nos rapports avec les puissances étrangères sont satisfaisants. Les conférences relatives à la Belgique sont reprises, elles aboutiront à garantir son indépendance et la paix de l'Europe.

En Italie les Autrichiens ont quitté les Etats romains et nos troupes Ancône. — L'Espagne est toujours troublée, nous exécutons le traité de la quadruple alliance. — Les différends avec le Mexique et l'Argentine s'apaisent. — En Algérie la paix n'a pas été interrompue. — La situation financière est de plus en plus prospère. — Diverses lois seront présentées. — La naissance du comte de Paris comble les vœux du Roi, il sera élevé dans le respect des institutions nationales. — L'heureuse situation du pays tient au concours prêté au Gouvernement par les Chambres et à l'union des pouvoirs de l'Etat. La Monarchie constitutionnelle prouvera qu'elle peut réunir au bienfait de la liberté la stabilité qui fait la force des Etats ¹.

Le 22 décembre la commission de l'adresse est nommée. Ses membres sont : Passy, Debelleyme, Guizot, de Jussieu, Etienne, Thiers, de La Redorte, de La Pinsonnière, Duvergier de Hauranne. Seuls Debelleyme, de Jussieu, de La Pinsonnière sont ministériels. Aussi l'adresse présentée le 4 janvier 1839 est-elle en toutes ses parties un blâme pour le Gouvernement. Voici l'analyse de ses quinze célèbres paragraphes :

La Chambre se félicite de la prospérité du pays ; une politique prudente et ferme pourra seule en garantir la durée. — Sous un Gouvernement jaloux de sa dignité, fidèle à ses alliances, la France tiendra son rang. — Le Roi met son espérance dans les conférences de Londres, les députés font des vœux pour la Belgique et attendent « l'issue des négociations ». — Ils regrettent que l'évacuation d'Ancône ne se soit pas effectuée dans des conditions plus opportunes et avec des garanties. — Ils désirent que le conflit entre le Gouvernement et la Suisse n'altère pas la vieille amitié des deux pays resserrée depuis 1830. — Ils souhaitent que la France continuant son concours à la cause de la Reine Isabelle II emploie de concert avec ses alliés toute son influence pour mettre un terme à des excès si déplorables.

¹ Arch. parl., t. CXXII, p. 711.

— Emus des malheurs de la Pologne ils font des vœux pour un peuple dont l'antique nationalité est placée sous la garantie des traités. — Ils s'applaudissent de l'état de l'Algérie, espèrent dans la discipline de l'armée, la régularité de l'administration, le caractère éclairé de la religion. — Ils espèrent un remboursement des dettes publiques annoncé par le Roi. — Ils prendront en considération les intérêts des colonies en les conciliant avec ceux de l'agriculture du pays. — A propos des réformes législatives ils souhaitent l'organisation de l'état-major de l'armée. — Ils se réjouissent de la naissance du comte de Paris, il saura l'origine glorieuse de sa dynastie, et que le trône a pour fondement la toute-puissance du vœu national. — L'intime union des pouvoirs contenus dans leur limite constitutionnelle peut seule fonder la sécurité du pays et la force du Gouvernement. — « Confions-nous, Sire, dans la vertu de nos institutions, elles assureront vos droits et les nôtres ¹. »

Telles sont les idées essentielles de cette fameuse adresse. Non seulement elle répondait à tous les points du discours, mais elle touchait à tout ce qui préoccupait le pays. Dans chacun de ses paragraphes un blâme, une restriction, un avertissement marquaient l'hostilité de ses auteurs vis-à-vis du Gouvernement. Un acte pareil était évidemment de la plus grande portée.

Il faudrait de longues pages pour analyser les débats qui s'étendirent du 7 au 19 janvier ². A l'ouverture de la discussion générale le Président donna les noms des douze orateurs inscrits contre l'adresse et des trente-deux autres qui devaient la soutenir. La discussion générale prend deux séances. Les paragraphes sont ensuite l'objet de discussions particulières, certains occupent deux séances. Tout l'ensemble de la politique, disséqué en quelque sorte, donne lieu à seize batailles différentes. Molé, quelques-uns de ses collègues, quelques-uns de leurs partisans tinrent ainsi tête à la nuée des coalisés parmi lesquels les plus grands orateurs se distinguaient par la violence de leurs attaques. Chaque vote décisif pour le Gouvernement était attendu par les uns avec espérance et par les autres avec anxiété. Ce fut certainement l'une des plus grandes luttes parlementaires de nos Assemblées françaises. On a vu comment Molé s'égalait aux plus grands de ses adversaires et comment sur chaque paragraphe, comme au vote sur l'ensemble, à quelques voix de majorité il l'emporta.

¹ *Arch. parl.*, t. CXXIII, p. 52.

² *Arch. parl.*, t. CXXIII, se reporter aux dates, pp. 81-484.

L'importance politique de « l'adresse » se révèle ainsi de façon éclatante.

Elle ne date pas du début du règne. Les discours royaux des 8 et 9 août 1830 restèrent sans réponse de la part des députés. L'adresse rédigée par les pairs, très courte, évoqua seulement les grands événements qui s'étaient déroulés et « le contrat passé entre le Roi et la France ». Le débat se réduisit à la présentation d'un amendement par le marquis de Montalembert qui fut repoussé, le vote eut lieu par 81 sur 83 votants ¹.

En 1831 par contre, le 23 février, ayant reçu une communication de la renonciation du Roi au trône de Belgique pour son fils, les pairs et les députés rédigèrent une adresse pour le remercier de cet acte de désintéressement. C'était un emploi exceptionnel de l'adresse.

Ce fut à l'ouverture de la session de juillet 1831, après la dissolution, que l'adresse prit toute sa portée. La majorité était incertaine. Girod de l'Ain, candidat du Gouvernement, n'avait été élu président qu'à une voix de majorité. Les débats sur l'adresse s'étendirent du 9 au 17 août, on sentait que le sort de Casimir Périer y était suspendu. Toutes les questions brûlantes furent abordées avec cette précision passionnée qui le caractérisait. Les grandes vedettes d'alors, Odilon Barrot, Clauzel, La Fayette, Cormenin, Salverte, pour l'opposition, Sébastiani, de Montalivet, Barthe et Périer, membres du Gouvernement, de Rémusat, Thiers, Guizot, Dupin, ses soutiens, donnèrent. Ils l'emportèrent par 282 voix contre 73 ². Le Ministère triomphait et l'adresse prenait dans la vie politique toute son importance. Elle devenait une grande institution.

La suivre dans toutes ses manifestations est impossible et inutile.

Elle garda toute son autorité, même après l'avènement de Guizot en 1840. Lors de l'ouverture de la session de 1841 elle décida du sort du nouveau Ministère. « Rarement, a écrit M. Thureau-Dangin, débat avait été attendu avec autant de curiosité, d'émotion anxieuse. Non seulement la France entière, mais toute l'Europe politique était attentive à ce qui allait se passer au Palais-Bourbon. » Les débats s'ouvrirent le 25 novembre, ils ne durèrent pas moins de neuf jours. Ce fut un duel à mort entre Thiers, dont on n'attendait pas l'intervention, et Guizot, qui occupèrent presque constamment la tribune, entre la politique de prestige, belliqueuse de l'un, la politique paci-

¹ *Arch. parl.*, t. LXIII, p. 103.

² *Arch. parl.*, t. LXIX, 10 août, p. 83, ouverture des débats ; 16 août, p. 262, adoption de l'ensemble ; 17 août, p. 295, présentation au Roi.

fique, mais ferme et d'autorité de l'autre. Deux cent quarante-sept voix se prononcèrent pour le Gouvernement, ses adversaires en recueillirent 161. Thiers était hors de combat et l'avenir, jusque là incertain de Guizot, décidé.

L'adresse joua donc sous la Monarchie de Juillet un très grand rôle. Elle l'emportait de beaucoup sur l'interpellation, dont l'importance est si grande.

Est-ce à dire que le contrôle parlementaire était aussi fort, aussi efficace avec elle que nous le voyons maintenant ? Non. L'adresse était une machine de guerre trop grosse, trop lourde, trop peu maniable. — Elle fonctionnait à époque fixe, à l'ouverture des sessions. Le Gouvernement s'y attendait, préparait ses batteries pour riposter, recrutait ses partisans, ralliait ses troupes, et Dieu sait de quels moyens il pouvait se servir. Puis les événements sur lesquels on revenait étaient déjà anciens, l'intersession avait amorti leur intérêt ou les passions qu'ils avaient provoquées.

Autrement puissante et dangereuse pour le Gouvernement est l'interpellation. Celle-ci est l'arme légère à tout moment utilisable, avec laquelle on saisit l'instant favorable pour l'attaque, l'émotion qui secoue l'opinion, l'événement qui met le Gouvernement en mauvaise posture, les divisions qui l'affaiblissent. L'effort ne se disperse pas sur un ensemble de questions. Il se ramasse sur un point unique et le coup est d'autant plus fort.

En fait aucun des Ministères de Louis-Philippe n'est mort du vote d'une adresse. Molé s'est retiré à la suite de celle de 1838-1839. Il y avait vaincu. Est-ce à dire que l'institution était sans effet ? Tant s'en faut. L'adresse tenait le Gouvernement en haleine, il savait que tous ses actes seraient critiqués. L'adresse révélait aussi au Gouvernement à l'ouverture de chaque session la force et les orientations des divers partis. Comment n'en aurait-il pas tenu compte ? Il n'est pas nécessaire qu'une arme soit mortelle pour qu'elle soit efficace, le bâton du policeman anglais ne tue, ni ne blesse, produit-il moins d'effet que le revolver du sergent de ville français ?

Pour conclure, on peut donc dire : Si les Chambres n'ont pas eu sur les Ministères de Louis-Philippe l'action décisive qu'elles ont sur les nôtres, si ce ne fut qu'exceptionnellement que les députés et eux seuls, provoquèrent leur chute, ce ne fut pas parce qu'ils n'avaient ni le droit, ni les moyens de le faire. C'est parce que la conception du parlementarisme était encore incertaine, c'est surtout parce que

la force respective des Chambres et du Gouvernement était toute différente de ce qu'elle est aujourd'hui.

IV

LA HAUTE COUR DE JUSTICE

Cet aperçu sur le fonctionnement des grands pouvoirs politiques serait incomplet si l'on ne prenait au moins une idée sommaire et rapide des services qui furent demandés à la Chambre des pairs comme Haute Cour de justice. Il n'est guère possible d'ailleurs que de relever la liste des affaires qui lui furent déférées.

La première fut celle des Ministres de Charles X, dont la mise en accusation fut votée le 27 septembre 1830. Le procès eut lieu du 15 au 21 décembre, provoquant chaque jour des troubles que le Gouvernement n'osait réprimer. Par subterfuge de Montalivet fit transporter les accusés du Luxembourg à Vincennes, ce qui permit à la Haute Cour de ne pas les condamner à mort.

Elle fut ensuite saisie de l'affaire de Montalembert, Lacordaire, de Coux poursuivis pour avoir ouvert illégalement une école en se réclamant de la Charte, qui proclamait la liberté d'enseignement, 19 novembre 1831. Elle les condamna à 100 francs d'amende.

Vers la même époque elle eut à juger un autre pair, de Kergorlay, accusé d'un délit de presse.

Puis vint en 1834 la formidable affaire du complot d'avril, avec ses 442 accusés. La première séance se tint le 15 avril 1834 et le dernier jugement fut rendu le 7 juin 1836 ; il y eut 106 condamnés. L'institution se montra tout à fait inapte à fonctionner dans de pareilles circonstances.

L'année suivante ce furent, après l'attentat de la machine infernale, Fieschi, Morey et Pépin qui lui furent déférés, 28 juillet 1835.

En 1836 elle eut à juger Meunier à raison d'un nouvel attentat.

Le 21 juin 1838 elle fut constituée pour l'affaire Laity.

Les attentats des 12 et 13 mai 1839 de Barbès, Blanqui et autres provoquèrent à nouveau sa convocation.

Puis elle jugea le complot de Boulogne-sur-Mer et condamna Louis-Napoléon à l'emprisonnement perpétuel.

En 1841 elle a à juger Quénisset, Dupoty et autres pour attentat contre les ducs d'Orléans et d'Aumale. En 1846 elle continue sa car-

rière en jugeant Lecomte, auteur d'un nouvel attentat. Elle l'achève avec peut-être les plus tristes de ses affaires, celle de Teste et de Cubières, et celle du duc de Praslin.

En dix-huit ans elle fonctionna donc treize fois ; quatre fois à raison de la qualité de pairs des accusés, huit fois pour juger des attentats contre la sûreté de l'Etat. Le recours à la Haute Cour pour ces affaires prouve que les juridictions ordinaires, les Cours d'assises, n'offraient pas assez de sécurité au Gouvernement. Les procès y étaient scandaleux.

Mais le nombre des procès devant la Haute Cour prouve que le régime de Juillet, libéral en somme, et Louis-Philippe, ce Roi-citoyen, eurent le privilège d'attirer sans cesse sur eux des haines, qui allaient jusqu'au crime. L'attentat chronique fut un mal qui mina le régime, enlevant à tout le monde le sentiment de la sécurité pour le lendemain.

En définitive dans l'évolution générale de nos institutions politiques qu'a donc été la Monarchie de Juillet ?

En apparence la machine est la même que sous la Restauration, les mêmes pièces la composent, leur jeu est le même. Mais, sous la permanence du plan d'ensemble, dans ses organes et dans leur fonctionnement des modifications très profondes se sont produites.

Tout d'abord l'acte fondamental, sur lequel tout le système repose a changé de caractère. La Charte n'est plus la Charte octroyée. Ce sont les élus du pays qui l'ont révisée, c'est la volonté de la Nation qui désormais est incarnée en elle. Sans doute le Roi n'y est pas étranger, mais il ne fait que l'accepter, y prêter serment, sa volonté n'est pas créatrice, elle est acceptatrice, si l'on peut dire. Ainsi dans cette Constitution monarchique, c'est la souveraineté nationale qui devient le principe supérieur donnant la vie à tous les pouvoirs de l'Etat.

Ceux-ci subissent d'ailleurs de très sérieuses transformations. Le Roi n'est plus le Roi de France, le Roi de droit divin, qui seize ans plus tôt s'est restauré de sa propre autorité. C'est le Roi des Français, de droit national, que la Révolution a porté sur le trône. Il recueille d'elle le pouvoir qu'elle a arraché au Roi légitime. C'est un Roi dont le titre même est discuté, dont on ne sait s'il se trouve dans la volonté seule du pays, ou dans un pacte entre lui et la Nation, ou dans une quasi-légitimité. La Monarchie de Juillet a donc apporté à la France une nouvelle conception de la Monarchie, celle d'une Monarchie nationale.

Mais ce Roi diminué par le fait de son origine est jaloux de renforcer le principe monarchique. Il est par sa nature porté à exercer un pouvoir personnel. Roi de caractère national il entend ne pas se contenter de régner, il veut gouverner. La nouvelle Monarchie inaugurée par le régime de Juillet n'est pas une Monarchie franchement parlementaire : selon le type anglais généralisé de nos jours.

Quant aux Ministres, ils sont plus parlementaires que leurs prédécesseurs par leur origine et leur fonctionnement. Mais ils ne sont pas non plus des Ministres selon la vraie formule parlementaire. Leur choix n'est pas abandonné pleinement à leur chef. Leurs groupements ne sont jamais homogènes. Ils sont quelquefois sans chef désigné, leurs présidents sont quelquefois des chefs nominaux, leurs rapports entre eux sont flottants. Les Ministères ne sont pas du type parlementaire classique. Leur vie est d'ailleurs éphémère. Ils se succèdent rapidement, avec des politiques changeantes, l'action gouvernementale est incertaine et saccadée, jusqu'au jour où le système s'immobilise et tombe dans l'excès contraire.

Les deux Chambres du Parlement ne sont pas moins transformées.

La Chambre des pairs est dépouillée du prestige de l'hérédité. Elle perd son caractère aristocratique et en même temps de son indépendance. Les catégories dans lesquelles les pairs doivent être recrutés ne les empêchent pas d'être les hommes du Roi et ne leur confèrent pas une autorité plus grande. L'influence de cette Haute Assemblée décroît, elle ne prend aucune initiative. Elle passe de plus en plus au second plan.

La Chambre des députés a vu s'élargir sa base, mais parce que le nombre des électeurs a doublé elle n'est pas devenue pour autant nationale, représentative. Elle est peuplée de fonctionnaires, et travaillée par la corruption. Son autorité a peu grandi. Les projets de réforme électorale et parlementaire nuisent à son crédit.

Le régime de Juillet ainsi n'a pas donné à la France un Parlement qui la représente, en qui elle ait confiance, qui puisse traduire sa pensée et réaliser ses vœux.

Entre ces pouvoirs les rapports ne peuvent être les rapports normaux qui caractérisent le parlementarisme.

Le Roi use et abuse de ses prérogatives vis-à-vis des Chambres : fournées de pairs, convocation et clôture des sessions, dissolution de la Chambre des députés, aucune législature n'achève son mandat de cinq ans.

Les Chambres au contraire n'exercent pas leur influence normale. Sur seize Ministères, six seulement se retirent devant des actes de la Chambre des députés, aucun devant un vote de la Chambre des pairs. Adresses, interpellations ne sanctionnent pas réellement la responsabilité des Ministres.

Le Gouvernement de Juillet a donc transformé la Monarchie de 1814. Il n'a pas réalisé le type de la Monarchie parlementaire, qui s'est montré viable, adapté aux temps modernes dans tant de pays.

Aussi quand le mécontentement du pays devant un immobilisme obstiné a grandi, que l'opinion à Paris s'est révoltée, le Parlement ne pouvant pas par le jeu d'un parlementarisme normal traduire la volonté du pays, la Révolution, s'en prenant au Souverain lui-même, a brisé ce régime bâtard.

Et tel fut l'échec de la troisième expérience du parlementarisme monarchique, Louis-Philippe n'ayant pas su le réaliser selon son véritable esprit.

NEUVIÈME PARTIE

LA SECONDE RÉPUBLIQUE PARLEMENTAIRE ET PLÉBISCITAIRE, 24 FÉVRIER 1848-2 DÉCEMBRE 1851 AVÈNEMENT DU SUFFRAGE UNIVERSEL

Après l'immobilité de la Monarchie censitaire et autoritaire la Révolution du 24 février, par réaction, toutes les étapes étant supprimées, aboutit d'emblée à la République et au suffrage universel. Une fois encore la réaction est complète et l'oscillation du pendule, de nouveau mis en mouvement, est totale.

Le nouveau régime débute par une phase inorganique et incertaine. De la Révolution quels seront les bénéficiaires ? En 1830, comme elle a été l'œuvre des hommes politiques et des classes bourgeoises à son point de départ, elle a été confisquée par eux et par elles, et la Monarchie est demeurée, les classes moyennes la prenant en tutelle à leur profit. La nouvelle Révolution est le produit d'un mouvement beaucoup plus populaire, la Monarchie, deux fois renversée, ne peut être restaurée et la bourgeoisie ne peut se saisir du pouvoir. Mais la Révolution sera-t-elle sociale, se fera-t-elle au profit des nouvelles classes laborieuses, dont la condition est déplorable, la République sera-t-elle le Gouvernement aux mains des classes laborieuses, ou bien le suffrage universel, qui donne une majorité écrasante aux paysans et à la petite bourgeoisie, instituera-t-il une République de liberté, d'égalité, de fraternité, mais non une République sociale dominée par la classe des travailleurs ? Les deux tendances se livrent bataille pendant cette période inorganique, qui

s'étend du 24 février au 4 novembre 1848, date de la Constitution nouvelle.

Celle-ci instaure un régime politique paradoxal. Tous les régimes antérieurs s'y trouvent combinés. De la Révolution elle a pris la République même, le suffrage universel, la Chambre unique, le mandat de trois ans qui font grande la part du principe démocratique. Du Consulat et de l'Empire elle a pris le principe plébiscitaire qu'elle réalise par l'élection du Président de la République par la Nation, puis par le rôle prédominant du Président dans le Gouvernement et la force de l'exécutif, par où le Gouvernement est personnel. Enfin, de la Monarchie, qui vient de disparaître, elle a pris les institutions parlementaires, la collaboration du Gouvernement et des représentants et la responsabilité du Gouvernement vis-à-vis de ceux-ci. Mais à ces divers principes empruntés à ses devancières la Constitution apporte de sérieuses atteintes. Le suffrage universel, oui, mais s'incarnant en deux pouvoirs qui peuvent se combattre et par leur opposition le paralyser. Le principe plébiscitaire, oui, mais s'incarnant en un homme, qui ne peut conserver le pouvoir que le peuple lui a confié plus de quatre ans. Le principe parlementaire, oui, mais avec la double responsabilité du chef de l'Etat et des Ministres, ce qui en détruit pratiquement l'efficacité, mais aussi sans la réciprocité de droits compensateurs du Gouvernement vis-à-vis de l'Assemblée législative.

Avec ces principes contradictoires et ces principes sans cesse contrariés dans leur application, la Constitution semble avoir établi de parti pris le conflit chronique des pouvoirs.

La lutte des pouvoirs entre eux, les difficultés dans leur sein, seront les caractéristiques, en effet, que présentera le fonctionnement du nouveau régime. Aussi l'histoire de la vie des pouvoirs de l'Etat sous la Constitution du 4 novembre les montre en hostilité constante l'un contre l'autre ; et comme le pouvoir le plus fort est acculé à l'échéance de ses quatre années de fonction, échéance que le pouvoir le plus faible ne consent pas à supprimer, le principe plébiscitaire l'emportera sur le principe parlementaire et le régime sera emporté, à échéance fixe, non plus par une Révolution, mais par un coup d'Etat. Le 2 décembre 1851 répondra à la logique des choses.

CHAPITRE PREMIER

LA RÉPUBLIQUE INORGANISÉE LE GOUVERNEMENT PROVISOIRE

I

INSTAURATION DU GOUVERNEMENT PROVISOIRE SES PREMIERS ACTES

Avènement du Gouvernement provisoire. — Le 24 février, à la Chambre des députés, on a assisté à la chute de la Monarchie, à l'échec de l'effort fait par la duchesse d'Orléans pour la proclamation de la régence, à l'acclamation d'un Gouvernement provisoire, Dupont de l'Eure occupant la présidence de l'Assemblée envahie par la foule, et Lamartine, à la tribune, recevant et lisant les listes de noms préparées en vue de sa constitution, en y joignant d'autres noms lancés par la foule elle-même.

C'est ainsi que Ledru-Rollin, Lamartine, Arago, Dupont de l'Eure, Marie, les hommes des listes, puis Garnier-Pagès et Crémieux, désignés par l'assistance, se trouvent faire partie du Gouvernement provisoire ¹.

Cette foule anonyme, restreinte en nombre, qu'une impulsion avait portée des Tuileries au Palais Bourbon, était pourtant peu qualifiée pour consacrer un Gouvernement, même provisoire. A défaut de la France, Paris devait au moins lui donner sa confirmation. Les cris : « A l'Hôtel de Ville ! » se firent donc entendre et les hommes ainsi acclames, en même temps que la foule s'y précipitèrent.

¹ Compte rendu de la séance de la Chambre des députés du 24 février 1848. *Monit. univ.*, 1848, pp. 500-502.

Là un conflit surgit. Vers deux heures de l'après-midi une réunion, d'ailleurs peu nombreuse, s'était tenue à « la Réforme » pour préparer un Gouvernement révolutionnaire. Les noms de Lamartine, Arago, Ledru-Rollin, Dupont de l'Eure, Marie, Garnier-Pagès y avaient aussi été adoptés. Mais on y avait ajouté ceux de A. Marrast, du *National*, de Flocon et de Louis Blanc, de la *Réforme* et celui d'un ouvrier, Martin, dit Albert, si peu connu que le *Moniteur* le défigura en l'inscrivant dans la liste des membres du nouveau Gouvernement. Il était d'ailleurs le président de la Société des *Saisons*, survivante des sociétés républicaines, qui avaient si souvent troublé l'ordre sous le précédent régime. De cette réunion étaient également partis deux révolutionnaires lyonnais, Caussidière et Sobrier, pour occuper les préfectures et la direction des postes.

A l'Hôtel de Ville ces deux Gouvernements provisoires, malgré les noms qui figuraient dans l'un et dans l'autre, devaient se heurter.

Quand les hommes du Palais Bourbon par les quais y arrivèrent, sur la place et à l'entour la foule était grande et enfiévrée. Garnier-Pagès avait déjà été proclamé maire de Paris. Là était la force. Le pouvoir serait à qui s'en emparerait. Les hommes du Palais Bourbon devancèrent ceux de la *Réforme*. Ils eurent peine à fendre la foule en se disant membres du Gouvernement provisoire. Le fait qu'ils venaient du Palais Bourbon les rendait suspects. N'étaient-ils pas les élus de la Chambre, qui ne comptait plus ? Le coup de 1830 allait-il recommencer ? Ils réussirent pourtant à s'introduire dans l'Hôtel de Ville, à y trouver une salle et Garnier-Pagès, Arago et Marie, absents au Palais Bourbon, les rejoignant, le Gouvernement provisoire se trouva réuni et complet. Tout autour de lui était bruit, désordre, anarchie.

Il constitue un Ministère provisoire en attribuant la présidence à Dupont de l'Eure, les Affaires étrangères à Lamartine, l'Intérieur à Ledru-Rollin, les Travaux publics à Marie, la Justice à Crémieux, les Finances à Goudchaux, la Guerre à Bedeau, la Marine à Arago, l'Instruction publique et les Cultes à H. Carnot, l'Agriculture et le Commerce à Bethmont. Garnier-Pagès est nommé maire de Paris.

Le « Gouvernement provisoire » est d'ailleurs constamment troublé, interpellé par la foule, obligé de répondre pour l'apaiser, même de se barricader. Le soir, quand la foule s'éclaircit, dans la salle Saint-Jean les hommes des barricades sont réunis et pérorent, on y réclame les membres du Gouvernement, on leur conteste leur

titre. Au nom de qui, de quoi prétendent-ils gouverner ? Lamartine arrive pourtant à désarmer les hommes de la Révolution sociale et à faire acclamer le Gouvernement provisoire, c'est pour lui une nouvelle consécration.

Vers ce moment, Flocon, A. Marrast, Louis Blanc, les hommes de la *Réforme*, se présentent pour partager avec ceux du Palais Bourbon le pouvoir. Comme tous les postes sont attribués, pour mettre fin au conflit qui s'est élevé, Garnier-Pagès fait décider, malgré les protestations de Louis Blanc, que les nouveaux venus seront les « secrétaires du Gouvernement ». Par la suite ils participent à la direction des affaires sur un pied d'égalité parfaite avec les autres membres du Gouvernement.

Celui-ci se trouve donc composé d'élément à tendances très différentes.

Dupont de l'Eure, homme de la Révolution, était un modéré qui en 1830 avait accepté le Gouvernement de Louis-Philippe. — Marie et Crémieux, populaires à la suite de leurs plaidoiries dans des affaires politiques, étaient peu avancés. — Arago, favorable aux travailleurs, était un homme d'ordre et d'autorité, prêt à réagir contre les troubles révolutionnaires. — A. Marrast était d'un républicanisme libéral. — Garnier-Pagès était plus humanitaire que révolutionnaire. Ces hommes acquis à la République ne la voulaient ni jacobine, ni sociale.

A l'opposé avec Albert, Louis Blanc, auteur de l'*Organisation du travail*, voyait dans la Révolution de février l'occasion de donner à la grande Révolution son achèvement social.

Ledru-Rollin et Flocon, qui le suivait, se plaçaient entre ces deux groupes ; sans aller au socialisme, ils étaient les héritiers des hommes de la Révolution, c'étaient des Jacobins atténués. Ils représentaient les idées de la *Réforme*.

Lamartine, toujours ondoyant, se classait mal. Il se considérait comme le chef qui devait, se tenant au-dessus de ces groupes, les arbitrer. Sa gloire littéraire, son rôle dans les derniers événements, ses succès oratoires, qui se continuaient sur la place publique, en faisaient le chef de la nouvelle équipe. Sa popularité était extraordinaire. « Reconnu à l'instant, rapporte le *Constitutionnel*, par quelques citoyens, un cri unanime et un million de fois répété de Vive Lamartine ! Vive l'ordre républicain ! est sorti de toutes les bouches. Un immense courant de peuple s'est pressé autour de lui au risque de l'étouffer, des hommes du peuple dévoraient ses cheveux, ses

main, ses habits de caresses ; on a eu de la peine à l'arracher à ces embrassements, qui se multipliaient jusqu'à la place de la Grève ¹. »

Portés pourtant par le même mouvement révolutionnaire ces onze hommes représentaient donc des tendances politiques très nettement différentes.

Proclamation de la République. — La première question qui se posa au Gouvernement nouveau fut celle du régime. La République triomphait, puisque des républicains occupaient le pouvoir et que la Monarchie ne se défendait pas. Mais le Gouvernement hésitait à la proclamer ; le pays seul pouvant décider de la forme de son Gouvernement. Aussi Lamartine proposait cette proclamation : « Bien que le Gouvernement provisoire préfère la forme républicaine, ni le peuple de Paris, ni le Gouvernement ne prétendent substituer leur opinion à l'opinion des citoyens qui seront consultés sur la forme définitive du Gouvernement, qui proclamera la souveraineté du peuple. » Il y eut diverses formules proposées ou lancées par le Gouvernement, par Lamartine dans des harangues à la foule, sur les pancartes des manifestants. La formule adoptée fut : « Le Gouvernement provisoire veut la République, sauf ratification par le peuple, qui sera immédiatement consulté. » Le lendemain le Gouvernement se déclarait « Gouvernement provisoire de la République ». Paris une fois de plus, avec à peine une réserve, confisquait l'exercice de la souveraineté nationale en donnant à la France le régime qui avait ses préférences.

Continuation des troubles, faiblesses et politique hésitante du Gouvernement. — Le 25 février la Révolution était encore déchaînée, barricades, barrières brûlées, bandes armées circulant dans les rues, incendies des demeures princières, attaques contre les chemins de fer, les stations, les ponts, la fièvre révolutionnaire régnait encore. L'Hôtel de Ville demeurait envahi. « Le Gouvernement, écrivait le *Constitutionnel*, sans cesse obsédé, interpellé, contredit, menacé n'avait pu délibérer que sous la pression d'une multitude armée, et au bruit des portes qui cédaient à tout instant à ces masses toujours renaissantes. » Sans cesse les membres du Gouvernement étaient obligés d'interrompre leurs délibérations pour haranguer la foule et répondre à ses protestations, à ses réclamations. Plus que tout autre Lamartine s'épuisait en harangues, enivré du succès de son éloquence.

¹ Cité par le *Journal des Débats* du 28 juin 1849.

Le Gouvernement, sous cette pression et dans son état de division intérieure, oscille entre le rétablissement de l'ordre, l'énergie et les concessions. Il décide la création de bataillons de la garde mobile, il prescrit à l'armée l'arrestation des déserteurs, il prend des mesures pour assurer les subsistances.

Mais en même temps, devant la pétition d'un groupe fouriériste qui demande : « 1° l'organisation du travail, le droit au travail garanti ; 2° le minimum assuré pour l'ouvrier et sa famille en cas de maladie, le travailleur sauvé de la misère lorsqu'il est incapable de travailler et pour ce les moyens qui seront choisis par la Nation souveraine », après avoir opposé une longue résistance, il capitule et rend ce décret rédigé par Louis Blanc : « Le Gouvernement provisoire s'engage à garantir l'existence de l'ouvrier par le travail. Il s'engage à garantir le travail à tous les citoyens. Il reconnaît que les ouvriers doivent s'associer entre eux pour jouir du bénéfice de leur travail. Le Gouvernement rend aux ouvriers, auxquels il appartient, le million qui va échoir de la liste civile ¹. » « Droit au travail », « organisation du travail », c'était adopter le programme socialiste et prendre de bien lourds engagements.

Par contre, des bandes aux cocardes rouges assiégeaient l'Hôtel de Ville aux cris de : « Vive le drapeau rouge ! », emblème de la Révolution sociale. Malgré les objurgations de Louis Blanc, qui voulait le faire adopter par le Gouvernement, Lamartine, on le sait, en une allocution enflammée, fit acclamer le drapeau tricolore, qui n'avait pas fait le tour du Champ de Mars traîné dans le sang du peuple, mais le tour du monde avec le nom, la gloire et la liberté de la Patrie !

Puis des volontaires, des élèves des écoles se constituèrent les défenseurs du Gouvernement. Le calme revint peu à peu et pour dissiper la crainte de voir se reproduire les excès de la Grande Révolution, le Gouvernement provisoire décréta l'abolition de la peine de mort en matière politique.

Le plus ardu de sa tâche était de répondre à ses engagements et dans le chômage intense qui régnait de fournir du travail aux masses ouvrières, qui en manquaient. Il décida « l'établissement immédiat des ateliers nationaux » sans donner à cette institution le caractère d'une mesure provisoire et sans s'inquiéter de savoir s'il aurait de l'ouvrage à donner à ceux qui se présenteraient.

¹ *Monit. univ.*, 26 février 1848, p. 503.

Une autre mesure accompagna celle-ci. Certains membres du Gouvernement n'étaient pas à la tête d'un Ministère. Louis Blanc se plaignait de se trouver ainsi dans cette condition inférieure. Il réclamait la création à son intention d'un « Ministère du progrès ». Une manifestation de plusieurs milliers d'individus vint soutenir sa revendication. On transigea, une « commission permanente du travail » fut instituée, dont Louis Blanc et Albert furent le président et le vice-président. On lui donna comme siège le Luxembourg. Des ouvriers devaient en faire partie, elle devait organiser le travail. Du même coup le Gouvernement provisoire était délivré de la présence dans son sein des représentants de la République sociale, et Louis Blanc, aux prises avec un problème insoluble, allait décevoir ses coreligionnaires socialistes.

Acceptation de la République. — L'ordre renaissant le nouveau régime était accepté. Le *Journal des Débats*, par exemple, écrivait dans son numéro du 29 février : « La journée s'est bien passée. Les boutiques sont rouvertes. Partout Paris présente presque son aspect ordinaire... Nous éloignons, quant à nous, bien loin de notre cœur, toute pensée hostile ou amère. Nous ne voulons pas nous séparer de notre Patrie, nous ne formons des vœux que pour sa gloire et pour son bonheur. »

Dans les départements le nouvel ordre de choses fut accepté diversement. Là où le parti républicain était organisé, dans l'Est, le Sud-Est, le Midi des commissions provisoires remplacèrent les autorités départementales et communales. Ailleurs ces autorités demeurèrent en fonction, les préfets attendant les « commissaires du Gouvernement » pour leur remettre leur pouvoir.

La famille royale se réfugia à l'étranger. Le duc d'Aumale, commandant en Algérie, se retira avec son frère, le prince de Joinville, observant un loyalisme absolu vis-à-vis du nouveau Gouvernement.

Les légitimistes savaient gré à la République d'avoir renversé la Monarchie usurpatrice, ils se flattaient de l'espoir que le pays appelé à statuer sur son Gouvernement reviendrait au Souverain légitime.

Les Orléanistes résolus à participer à la vie publique ne désespéraient pas que, la République avortant, la France revînt à la Monarchie de Juillet, « la meilleure des Républiques ».

Les grands corps de l'Etat, l'armée la première, se rallièrent ; l'Eglise fit de même avec Mgr Affre, Mgr de Bonald, le Père Lacor-

daire du haut de la chaire retentissante de Notre-Dame, le Nonce qui félicitait le Gouvernement du respect témoigné par le peuple de Paris pour la religion et pour ses ministres. L'*Univers* écrivait : « La Révolution de 1848 est une notification de la Providence... Il n'y aura pas de meilleurs et plus sincères républicains que les catholiques. »

Il fallait rassurer les puissances étrangères. « Dans le sentiment avec lequel l'Europe accueillera la nouvelle de la Révolution française, écrivaient les *Débats* le 1^{er} mars, il y aura un mélange d'effroi. Cet immense coup de tonnerre en allant frapper aux portes de tous les Empires y éveillera des échos confus et divers. Il fera par un choc irrésistible sortir des tombeaux mille spectres sinistres au milieu desquels apparaîtra la Liberté, elle-même montrant ses blessures encore saignantes... Nous désirons qu'en apprenant que la France s'est levée dans sa colère et dans sa force, le monde apprenne en même temps qu'elle s'est assise dans l'ordre et dans une force plus grande encore. » Le 2 mars, Lamartine écrivait aux puissances : « La forme républicaine du Gouvernement n'a changé ni la place de la France en Europe, ni ses dispositions loyales et sincères à maintenir ses rapports de bonne harmonie avec les puissances, qui voudraient, comme elle, l'indépendance des Nations et la paix du monde. » Il ne s'agissait plus de déclarer la guerre aux tyrans et de faire la croisade de l'affranchissement des peuples ¹.

II

MESURES GOUVERNEMENTALES DU GOUVERNEMENT PROVISOIRE

La Révolution faite, il s'agissait de s'organiser et d'organiser l'avenir.

Le Gouvernement provisoire décida de demeurer à l'Hôtel de Ville. C'était reconnaître le rôle de Paris dans la Révolution. C'était éviter le conflit, désastreux sous la Grande Révolution, de la municipalité révolutionnaire et de la représentation nationale. Garnier-Pagès d'abord et A. Marrast ensuite furent affectés à la mairie de Paris, tout en restant membres du Gouvernement.

¹ Lamartine adressa une circulaire à nos agents diplomatique chargés de faire comprendre aux puissances étrangères que République ne veut pas dire guerre et la différence qu'il y avait entre 1793 et 1848. *Moniteur universel*, 5 mars, pp. 544-545.

Dans les départements, Ledru-Rollin révoqua tous les préfets et sous-préfets, à l'exception de douze. Il nomma à leur place des commissaires et sous-commissaires, prenant souvent les présidents des commissions provisoires quand il en avait été institué. Ailleurs ce furent des hommes du pays pris avec éclectisme depuis ceux de la *Réforme* jusqu'à des orléanistes de la gauche dynastique, qui furent nommés. Les communes qui ne jouissaient pas de l'autonomie étaient dans leurs mains.

Crémieux révoqua un grand nombre de procureurs royaux. Il fut autorisé, le 31 mars, à révoquer des magistrats inamovibles, mesure qui, après avoir été rapportée, fut rétablie le 17 avril.

Puis du programme républicain on réalisa : l'abolition du serment politique pour les fonctionnaires, 1^{er} mars ; l'abolition de l'esclavage, 27 avril ; l'abrogation des fameuses lois de septembre 1835 sur la presse, 6 mai ; l'abolition des peines corporelles dans la marine, 12 mars ; l'abolition de l'exposition publique des criminels, 12 avril ; l'abolition de l'impôt sur le sel et des droits d'octroi sur la viande et le vin, 15 et 18 avril.

Le suffrage universel et les élections de la Constituante. — Restait à organiser les élections qui donneraient à la France des représentants capables de fixer son sort. Lamartine à la Chambre, le 24 février, avait annoncé que serait consulté « le pays tout entier, tout ce qui porte dans son titre d'homme les droits du citoyen ». Le vote était donc un droit naturel, c'était l'annonce du suffrage universel. Le décret du 5 mars préparé par Isambert et Cormenin, conseillers d'Etat, l'organisa.

Le suffrage était universel et direct, art. 5. — Le scrutin était secret, art. 8. — L'âge de l'électorat était fixé à 21 ans, art. 6, et celui de l'éligibilité à 25 ans, art. 7. — Les élections se faisaient par départements au scrutin de liste, la représentation variant selon la population, art. 4 et 2. — Le nombre des représentants était de 900, 884 pour la France, 16 pour les colonies. — Le vote avait lieu au chef-lieu de canton, dans des assemblées cantonales, art. 1. — Les députés recevaient une indemnité de 25 francs par jour pendant les sessions, art. 10.

Enfin le décret fixait les élections au 9 avril, art. 1^{er}, et l'ouverture de l'Assemblée nationale constituante au 20 avril, art. 12.

Un décret du 8 mars en 45 articles donnait avec détail les règles complémentaires. On relèvera seulement qu'au chef-lieu de canton chaque commune se présentait à son tour, ses électeurs votant à

l'appel de leur nom, le maire siégeant à côté du juge de paix président, et que les militaires en activité, par groupes d'originaires des divers départements, votaient pour les candidats qui s'y présentaient.

Ce décret était de la plus grande gravité. — Les élections très rapprochées mettaient tout en question. Quelle serait l'attitude de la France en face de si graves événements, auxquels elle était restée étrangère ? Le fédéralisme si redouté sous la Grande Révolution n'était plus à craindre après quarante-huit ans de centralisation. Mais les départements n'étaient-ils pas instinctivement hostiles à Paris ?

Et le suffrage universel, quel inconnu ! On pouvait se rappeler qu'en 1792, pour l'élection de la Convention, il avait nommé les deux tiers de ses membres parmi les modérés et que cette masse de la plaine, du marais, après la terreur qui l'avait courbée et asservie, s'était au 9 thermidor redressée pour faire la Constitution antidémocratique de l'an III. On pouvait remarquer également que les journaux modérés ne faisaient pas entendre les violentes protestations que l'on aurait pu attendre à la suite des batailles acharnées menées sous Louis-Philippe contre la réforme.

Les circulaires de Ledru-Rollin. — C'était le parti radical qui témoignait de l'appréhension vis-à-vis du suffrage universel. Il redoutait les masses paysannes attachées à la propriété, à l'ordre, hostiles à de nouvelles révolutions, la Grande leur ayant donné la terre et l'affranchissement de la dîme et des droits féodaux. Aussi Ledru-Rollin conçut-il l'idée que par ses commissaires il devait « faire » les élections.

Dans une première circulaire il leur disait : « Les fonctions publiques ne peuvent être confiées qu'à des républicains éprouvés... A la tête de chaque arrondissement, de chaque municipalité placez des hommes sympathiques et résolus. Par les élections qui vont s'accomplir ils tiennent dans leurs mains les destinées de la France. Qu'ils nous donnent une Assemblée capable de comprendre et d'achever l'œuvre du peuple. En un mot, tous hommes de la veille et pas du lendemain. » Les plus autoritaires des Ministres de Louis-Philippe n'avaient pas parlé un autre langage et ce devait être celui des Ministres du second Empire. Eux aussi demanderont à leurs préfets et aux maires de leur « donner » des Assemblées à leur goût ¹.

Dans une autre circulaire aux maires du 8 mars ², Ledru-Rollin

¹ *Monit. univ.*, 8 mars, p. 564.

² *Monit. univ.*, 9 mars, p. 572.

leur faisait entendre qu'ils avaient un rôle à jouer. « La République, disait-il, n'est impitoyable que vis-à-vis des fripons et des égoïstes. Leur règne a été assez long, il est temps que celui des honnêtes gens commence. » Donc les hommes des précédents Gouvernements, dont le règne avait été assez long, devaient disparaître pour laisser la place aux « honnêtes gens ». Aux maires à appliquer cette consigne.

La plus extraordinaire des circulaires de Ledru-Rollin fut celle du 12 mars, adressée encore aux commissaires. Il proclamait que leurs pouvoirs étaient illimités. « Agents d'une autorité révolutionnaire, vous êtes révolutionnaires aussi. La victoire du peuple vous a imposé le mandat de consolider son œuvre. Pour l'accomplissement de cette tâche, vous êtes investis de la souveraineté, vous ne relevez que de votre conscience. » A quelle tâche vont-ils appliquer leur toute-puissance ? « Il ne faut pas se faire illusion sur les sentiments du pays. Les sentiments républicains y doivent être vivement excités, et pour cela il faut confier toutes les fonctions politiques à des hommes sûrs et sympathiques... Partout les préfets et les sous-préfets doivent être changés. » C'est la théorie d'une sorte de droit divin de la République, le pays peut ne pas être républicain, il faut lui donner les sentiments républicains qui lui font défaut. C'est la théorie également de l'incapacité du suffrage universel à se conduire lui-même, de la nécessité de le conduire. « Les élections sont votre grande affaire et doivent être le salut du pays... Il faut qu'elles soient animées de l'esprit révolutionnaire, sinon nous marchons à la guerre civile et à l'anarchie. Sachez bien que pour briguer l'honneur de siéger à l'Assemblée nationale il faut être pur des traditions du passé, examinez sévèrement les listes de candidats. Arrêtez-vous à ceux seulement qui présentent le plus de garantie à l'opinion républicaine, le plus de chances de succès. Pas de transaction, pas de complaisance, que le jour de l'élection soit le triomphe de la Révolution. » Et encore : « Eclairez les électeurs, répétez-leur sans cesse que le règne des hommes de la Monarchie est fini. » Ainsi au moment où l'on proclamait le suffrage universel comme le souverain légitime des temps nouveaux, on revendiquait pour le Gouvernement le droit et la nécessité de le conduire au nom d'un principe supérieur, celui de la légitimité républicaine. Le droit à la pression électorale du Gouvernement et de l'administration était érigé en dogme et les hommes du régime déchu étaient frappés d'ostracisme.

Une circulaire d'H. Carnot, ministre de l'Instruction publique, du 6 mars, moins accentuée, s'inspirait du même esprit, quand elle

proclamait que « la France réclamait des hommes nouveaux, qu'il fallait changer non pas seulement les institutions, mais les hommes, qu'on ne pouvait changer l'ouvrage sans changer en même temps l'outil ¹ ».

Ces manifestations d'ailleurs inquiétèrent le pays, le 5 % en deux jours tomba de 77 francs et 65 francs. Un club républicain pour la liberté des élections fut fondé, il envoya des délégués à l'Hôtel de Ville pour réclamer le respect de la liberté des électeurs. Lamartine désavoua Ledru-Rollin. « Le Gouvernement, dit-il, n'a chargé personne de parler en son nom à la Nation et surtout de lui parler un langage supérieur aux lois... Avant peu de jours le Gouvernement prendra lui-même la parole et ce qui a pu, dans les termes et non certes dans les intentions de ce document blesser, inquiéter la liberté et la conscience du pays sera expliqué, commenté, rétabli par la voix même du Gouvernement tout entier. » Le Gouvernement faisait machine en arrière.

L'expression des sentiments de Ledru-Rollin n'en était pas moins nécessaire à recueillir comme preuve de la crainte que les républicains radicaux nourrissaient vis-à-vis du suffrage universel.

III

CRISE ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE ET SOCIALE

L'agitation révolutionnaire, la faiblesse du Gouvernement en face du trouble qui se prolongea après le 24 février, l'inquiétude qui régna dans la société devant l'incertitude de l'avenir créèrent ou développèrent une très grave crise économique, financière et sociale.

Crise financière. — Déjà avant la Révolution la situation financière était mauvaise. Au 24 février la dette flottante était de 960 millions et l'encaisse du Trésor de 192 millions. Sur un emprunt de 350 millions, 250 seulement avaient été souscrits et depuis la Révolution les versements des souscripteurs étaient incertains. Le recouvrement des impôts directs était suspendu, et celui des impôts indirects rencontrait des résistances. La position du Trésor était précaire. Les retraits des caisses d'épargne prirent de telles proportions que les remboursements en argent ne furent plus pratiqués que pour les dépôts inférieurs à 100 francs, les remboursements pour les dépôts

¹ *Monit. univ.*, 7 mars, p. 555.

supérieurs se faisant en rentes 5 % au pair, ce qui, vu leur cours, représentait une perte de 30 %. On procéda de même pour les bons du Trésor. La Bourse, après une fermeture de douze jours, se rouvrit le 7 mars, le 5 % tomba de 116 francs à 89 francs et le 3 % de 73 francs à 56 francs ; les actions de la Banque de France de 3.200 francs à 2.400 francs.

Les demandes de remboursements des billets de la Banque se multiplièrent à tel point qu'il fallut le 15 mars en proclamer le cours forcé.

Les faillites se multiplièrent, les hommes d'affaires sollicitèrent du Gouvernement en une manifestation collective à l'Hôtel de Ville une prorogation des échéances qui leur fut deux fois refusée.

L'appel aux dons patriotiques, une émission de 5 % au pair alors que le cours était à 70 francs provoquèrent de méritoires générosités, mais sans efficacité sérieuse pour remédier à la crise.

Il fallait recourir à des impôts nouveaux. Des impôts indirects auraient été impopulaires, longs à établir, plus longtemps à percevoir, on n'y songea pas. De nouveaux impôts directs se seraient heurtés à des difficultés d'établissement et de recouvrement. On jugea plus expéditif d'ajouter aux impôts directs existants 45 centimes supplémentaires par franc. Le contribuable payant désormais 1 fr. 45 au lieu de 1 franc, les percepteurs pouvant dégrever les contribuables qui se trouvaient incapables de payer ce supplément. Cette mesure brutale, simpliste, qui frappa surtout les petits cultivateurs, permit d'évaluer le coût de la Révolution, elle lui fit beaucoup d'ennemis, les paysans devinrent ses adversaires.

La crise du travail et la « commission du Gouvernement pour les travailleurs ». — Les troubles, l'inquiétude provoquèrent un chômage intense, les cheminées des usines s'arrêtèrent de fumer. Le droit au travail, imprudemment proclamé devint impossible à assurer. Louis Blanc avait conçu une « organisation du travail » sur la base coopérative. Il proposait de fournir aux travailleurs des capitaux pour l'achat et l'organisation par eux d'ateliers et prétendait assurer l'augmentation de leur gain par la suppression de la rémunération du capital et de la direction des entreprises. Il appelait ces ateliers des ateliers nationaux, parce que les fonds fournis par l'Etat en permettaient l'établissement. Mais le groupement des travailleurs par professions et par entreprises, l'achalandage de celles-ci et leur fonctionnement auraient demandé, même si elles eussent dû se montrer capables de s'organiser et de produire, de longs délais et

l'arrêt des affaires était un obstacle à leur établissement. Le Gouvernement, l'eût-il voulu, n'aurait donc pas pu résoudre le problème du chômage par l'application du plan d'organisation du travail de Louis Blanc. Ce ne fut donc pas pour discréditer Louis Blanc, comme on l'en accuse, qu'il eut recours, par le décret du 26 février, au système condamné d'avance des « ateliers nationaux »¹, dans lesquels devaient être admis confusément les hommes de toutes professions, travaillant au compte de l'Etat à des travaux accessibles à tous. Les travailleurs affluèrent, de 6.000 au 15 mars, ils passaient à 36.500 au 15 avril. Le salaire n'était que de 2 francs par jour. Pour être embauché il suffisait de produire un certificat de son logeur, visé par le commissaire de police. L'emploi de ces hommes de tous métiers était difficile : plantations d'arbres sur les boulevards, travaux de terrassement à la gare de l'Ouest et aux Champs-Élysées, ne suffirent pas à employer les masses ainsi embauchées. La moitié des ouvriers durent être mis par roulement en disponibilité, avec un salaire, sans travail, de 1 fr. 50, puis de 1 franc par jour. On réduisit les semaines à trois jours, puis à deux jours de travail. Ce n'était qu'un palliatif insuffisant et démoralisant contre la misère engendrée par l'arrêt des affaires. Et malgré tout, ces secours faisaient affluer du dehors des ouvriers ailleurs sans ouvrage.

Un effort fut tenté pour mettre de l'ordre dans ces foules d'hommes ainsi groupées dans les plus mauvaises conditions. On les répartit en escouades de dix hommes, en brigades de cinq escouades, en lieutenances de quatre brigades, et en compagnies de quatre lieutenances, chaque groupement ayant son chef. On accusa Marie et le Gouvernement provisoire d'avoir voulu ainsi constituer une garde prétorienne à leur dévotion et soustraire ces masses ouvrières à l'influence de Louis Blanc et de la « commission du Gouvernement pour les travailleurs ».

Les ateliers nationaux n'en constituaient pas moins un foyer de mécontentement, et une force révolutionnaire organisée des plus redoutables. Ces milliers d'hommes, livrés à l'oisiveté ou à des travaux sans utilité réelle, réduits à la mendicité, souffrant ainsi que leur famille de la faim, et formés en une armée toute constituée, étaient pour l'ordre et pour la société une menace redoutable.

Dans ces conditions la tâche de la Commission dite bientôt « du Luxembourg », sous la présidence et la vice-présidence de Louis-Blanc

¹ Voir *Monit. univ.*, 28 février 1848, p. 510.

et Albert était impossible. Elle comprit, dès sa première réunion du 1^{er} mars, 200 ouvriers nommés sans élections véritables. Elles devaient recueillir toutes les doléances des travailleurs et rechercher les remèdes à y apporter. C'était aviver les souffrances en provoquant les plaintes et éveiller des espoirs sans chance de les satisfaire. Le 1^{er} mars une proclamation du Gouvernement annonçait l'ouverture de ses travaux : « Aujourd'hui sur ces bancs où siégeaient naguère les législateurs du privilège, les pairs de France, le peuple est venu s'asseoir à son tour, comme pour prendre matériellement possession de son droit, et marquer la place de sa souveraineté. — Des ouvriers, vos camarades, ont discuté devant nous des intérêts qui vous sont chers. Ils l'ont fait avec le calme et la dignité qui conviennent à des hommes libres. Nous avons accueilli leurs vœux... » Ce n'étaient en effet que des vœux que la commission pouvait émettre.

Le Gouvernement provisoire voulut d'ailleurs montrer qu'il aurait hâte de les satisfaire. Le 2 mars il rendit un décret qui inaugurait la législation ouvrière en faveur des ouvriers majeurs. Le décret limitait les heures de travail et supprimait le marchandage. « Considérant, disait-il : 1° qu'un travail manuel trop prolongé non seulement ruine la santé des travailleurs, mais encore, en l'empêchant de cultiver son intelligence, porte atteinte à la dignité de l'homme. — 2° Que l'exploitation des ouvriers par les sous-entrepreneurs ouvriers, dits marchands ou tâcherons, est essentiellement injuste, vexatoire et contraire au principe de la fraternité, le Gouvernement provisoire de la République décrète : 1° La journée de travail est diminuée d'une heure. En conséquence à Paris, où elle était de onze heures, elle est réduite à dix, et en province, où elle était de douze heures, elle est réduite à onze. — 2° L'exploitation des ouvriers par les sous-entrepreneurs, ou marchandage, est abolie. » C'était une très grande chose, un événement considérable que ce décret du 2 mars, puisque c'était la première mesure de la protection légale des travailleurs, qui a pris par la suite une si grande place dans la société moderne.

Mais c'était une mesure bien hâtivement et bien insuffisamment arrêtée. Prise au milieu d'une crise de chômage intense, édictée sans sanction, cette mesure était destinée à demeurer, tout d'abord au moins, sans résultat. Le 21 mars, le Gouvernement provisoire répara sa négligence première en édictant les sanctions nécessaires par un nouveau décret qui statuait que : « Toute exploitation de l'ouvrier par voie de marchandage sera punie d'une amende de 50 à 100 francs

pour la première fois, de 100 à 200 francs en cas de récidive et, s'il y avait double récidive, d'un emprisonnement qui pouvait aller de un à six mois. » Les amendes devaient servir à secourir les « invalides du travail ». Cette mesure fut encore inopérante. Il y avait bien sanction, mais le délit était trop imprécis. On ne pouvait se passer d'intermédiaires pour le recrutement de la main-d'œuvre, le marchandage illicite demeurait incertain.

La commission du Luxembourg reçut, elle aussi, des retouches. On fit appel aux corps de métier, qui eurent à nommer chacun trois représentants et le 10 mars, 242 de ces délégués se réunirent. Parmi ces membres de la commission dix membres tirés au sort formèrent un comité permanent. Puis les patrons furent appelés dans les mêmes conditions à participer à la commission et au comité, au sein desquels quelques économistes, comme Considérant et Pecqueur, furent appelés : première application du système paritaire adopté de nos jours, soit pour le Conseil supérieur du travail en France, soit pour le Conseil économique supérieur provisoire d'Empire en Allemagne, soit dans tous les comités mixtes, qui se sont développés pour le rapprochement des employés et des employeurs en vue de favoriser leur entente.

Mais la commission n'avait aucun pouvoir de décision, ni aucune compétence nettement définie. Ce fut une sorte d'Académie et les thèses qu'elle formula demeurèrent sans effet. Elles étaient d'autant plus hardies. Elle proclama que : chacun produisant selon ses forces devait consommer selon ses besoins ; — que l'association devait remplacer la concurrence ; — que l'Etat pourrait racheter les ateliers que les patrons déclaraient ne plus pouvoir exploiter ; — que chacun doit recevoir le même salaire. — Et l'exposé général du comité par Vidal et Pecqueur fut un véritable programme socialiste. « L'édifice économique du passé, disait-il, craque de toutes parts, la société telle que l'ont faite la concurrence et l'isolement sont presque impossibles. » Il concluait au rachat des chemins de fer, des usines, des banques par l'Etat. Les bénéfices devaient servir au rachat par lui des autres entreprises privées, à la création de colonies agricoles fouriéristes, et d'entrepôts avec bazars pour organiser la vente au détail. Toutes ces idées, irréalisables en tous cas pour de longues années, bien loin de dénouer la crise l'aggravaient par les craintes qu'elles éveillaient dans le monde du commerce, de l'industrie, et dans la société tout entière.

L'œuvre positive de la Commission et du Gouvernement dans le

domaine économique et social fut donc nulle. Le mécontentement des travailleurs contre la société et les inquiétudes de celle-ci ne furent qu'accrus par ses manifestations toutes verbales et le trouble, le marasme des affaires ne firent qu'empirer.

IV

AGITATIONS ET TROUBLES POLITIQUES

La presse. — Les esprits étaient aussi troublés que les affaires. La presse sous Louis-Philippe avait été entravée par les mesures fiscales du cautionnement et du timbre, et contenue par les lois de septembre. En fait, avant février deux journaux républicains seulement, le *National* et la *Réforme* paraissaient, lus à cause de leur prix par un nombre restreint d'abonnés et entravés dans l'expression de leurs idées par la rigueur des lois répressives. Après la Révolution les murs se couvrirent d'affiches, de placards, des feuilles volantes furent lancées dans le public, des journaux nouveaux sans cautionnement et sans timbre parurent, et les journaux anciens en furent eux-mêmes exonérés le 4 mars. De la fin de février au commencement de juin, plus de cent journaux nouveaux virent le jour, certains se vendirent 5 centimes le numéro, ce qui permettait leur pénétration dans les masses, au sein desquelles pourtant se rencontraient encore un grand nombre d'illettrés qu'ils ne pouvaient atteindre directement.

En même temps que la presse prenait un tel essor elle était affranchie par l'abrogation des lois de septembre du régime répressif si rigoureux qui supprimait en fait sa liberté. Pour la définition des délits et des crimes, pour la compétence de la Cour d'assises, on en revenait aux lois antérieures et les condamnations ne pouvaient notamment être encourues qu'à la majorité de 9 voix sur 12, ce qui les rendait problématiques. Telle était l'œuvre du décret du 6 mars qui qualifiait les lois de septembre « d'attentat contre la liberté », de mesures « contraires à tous les principes du droit public ».

Ainsi parurent la *République*, la *Tribune nationale*, la *Sentinelles du peuple*, l'*Ami du peuple*, le *Réveil du peuple*, le *Représentant du peuple*, le *Peuple constituant*, le *Salut public*, le *Girondin*, puis le *Père Duchêne*, la *Mère Duchêne*, la *Carmagnole*, dont les noms révèlent l'orientation démocratique quand ce n'est pas l'orien-

tation révolutionnaire la plus accentuée. — Fermentation des esprits, surexcitation des passions chez les uns, craintes chez les autres, trouble social, tel devait être fatalement le résultat de ce débordement de la presse, d'autant plus ardente et violente qu'elle avait été longtemps soumise aux plus étroites entraves, et qu'elle se déchaînait au lendemain même d'une Révolution.

Les clubs. — La Révolution de février devait établir la liberté d'association comme la liberté de la presse. Les clubs se multiplièrent plus encore que les journaux, on en compte trois cents à Paris qui s'ouvrirent de février à juin 1848. Aucun d'ailleurs ne connut le succès, et ne joua le rôle de celui des Jacobins. Le plus important paraît avoir été celui dont Blanqui fut l'animateur, la « Société républicaine centrale ». A côté de ses membres aux réunions les tribunes étaient occupées par des auditeurs. Le chômage favorisait l'assistance des travailleurs aux séances de tous les clubs. La fermentation des esprits à cette époque a pour mesure leur nombre, et leur fréquentation malgré la fréquence de leurs séances. Le petit nombre des réunions publiques qui se tiennent de nos jours et le nombre souvent très restreint de leurs assistants montrent combien les classes populaires étaient alors plus agitées, plus passionnées. Les clubs contribuaient sans doute à entretenir ces passions et ils ne furent pas étrangers aux mouvements populaires, qui en furent à plusieurs reprises l'explosion, mais leur existence même et leur succès prouvent combien elles étaient déjà répandues et ardentes.

Mouvement insurrectionnel du 17 mars. — Les sentiments révolutionnaires entretenus et surexcités par la presse et les clubs se donnèrent libre cours à l'annonce des élections pour la Constituante, fixées au 9 avril. Le Gouvernement provisoire avait hâte de donner la parole à la France pour qu'elle statuât sur le Gouvernement qu'elle entendait établir. Sous l'empire de ce scrupule de constitutionnalisme, on l'a vu hésiter à proclamer la République.

Mais Paris s'était habitué à vouloir pour la France et à lui imposer les gouvernements de son choix. Paris avait fait la grande Révolution. Et d'autre part le mouvement fédéraliste, les mouvements insurrectionnels de l'époque révolutionnaire avaient prouvé que la France supportait mal la domination parisienne. Plus tard, c'était encore Paris qui, avant le plébiscite, avait sanctionné le 18 Brumaire et le Consulat en ne se soulevant pas au retour de Bonaparte de Saint-Cloud dans la capitale. Et en 1814 et 1815, c'était Paris qui, en accueillant à deux reprises le retour de Louis XVIII et une fois encore

celui de Napoléon, avait consacré pour la France les deux Restaurations et le Gouvernement des Cent-Jours. De même en 1830, Paris avait mis fin au règne de la Monarchie légitime et accueilli la dynastie des d'Orléans. De même enfin c'était Paris, et Paris seul, qui avait renversé le Gouvernement de Juillet. Jamais à la suite de ces événements parisiens, sauf dans les pseudo-consultations nationales des plébiscites consulaires ou du plébiscite impérial, la France n'avait été appelée à ratifier l'œuvre de Paris. La nomination d'une Constituante, appelée à se prononcer sur le sort de la France, après la Révolution de février, devait donc par elle-même porter ombrage au peuple parisien, qui prétendait par son insurrection l'avoir fixé.

Le résultat des élections était d'ailleurs inquiétant pour Paris. Les départements n'avaient pas été touchés sérieusement par la propagande républicaine, sans doute ils n'avaient pas réagi après les journées de février, mais on les savait toujours jaloux vis-à-vis de la capitale, ils souffraient de la crise financière et économique qu'elle avait provoquée, et l'on pouvait redouter qu'ils infligeassent un cruel démenti aux auteurs de la Révolution. Dans la presse, dans les clubs, notamment à la Société républicaine centrale, l'opposition au décret de convocation s'organise. Le thème est que la France asservie sous le régime censitaire, n'a pas fait son éducation politique, qu'il lui faut du temps pour échapper aux influences administratives ou sociales qui entravent sa liberté, qu'un délai est nécessaire pour que le parti républicain puisse l'éclairer et la préparer à exercer sa souveraineté depuis un demi-siècle abolie.

Aussi le Gouvernement provisoire, « voulant remettre le plus tôt possible aux mains d'un Gouvernement définitif les pouvoirs qu'il exerce dans l'intérêt et par le commandement du peuple », ayant par décret du 5 mars fixé au 9 avril les élections législatives¹, dès le 7 mars était saisi d'une protestation ainsi conçue : « L'élection immédiate de l'Assemblée nationale serait un danger pour la République. Depuis trente ans la contre-révolution parle seule à la France. La presse bâillonnée par les lois fiscales n'a pénétré que l'épiderme de la société ; l'éducation des masses n'a été faite que par le seul enseignement oral, qui a toujours appartenu et qui appartient encore aux ennemis de la République.

» Les notabilités des factions vaincues, dans les campagnes principalement, frappent seules l'attention du peuple, les hommes dévoués à la cause démocratique leur sont presque tous inconnus. »

¹ *Monit. univ.*, 6 mars, p. 549.

La pétition demandait donc l'ajournement des élections, et donc la réunion d'une Assemblée législative et constituante, à une date indéterminée. Ses auteurs n'avaient pas tort de craindre que les élections ne leur fussent pas très favorables, leur attitude n'en était pas moins extraordinaire. Ces fervents partisans du suffrage universel, de la souveraineté nationale, jugeaient le peuple incapable de choisir ses représentants et la Nation inapte à exercer sa souveraineté. Pour eux la République, comme on l'a déjà vu, étant de droit divin s'imposait au corps électoral et il ne pouvait être appelé à voter que s'il était résolu à la consacrer.

Le Gouvernement qui avait proclamé sa hâte de remettre ses pouvoirs à un Gouvernement définitif et à appeler le pays à décider de son sort devait résister à cette sommation. Il commença par le faire. Il répondit que « son premier devoir » était « de restituer aussi tôt que possible à la Nation elle-même les pouvoirs qu'il avait saisis pour le salut commun ». Il maintint la date du 9 avril.

Les clubs se coalisèrent, quinze d'entre eux firent afficher le 15 mars une protestation commune. Le 14, le club de Blanqui rédigea une adresse aux Parisiens, les élections seraient dérisoires. A Paris beaucoup d'ouvriers n'étaient pas inscrits sur les listes. En province, « façonnés au joug par de longues années de compression et de misère, ils ne prendraient aucune part au scrutin, ou y seraient conduits par leurs maîtres comme un bétail aveugle... Dans les campagnes toutes les influences sont aux mains des curés et des aristocrates. Le peuple ne sait pas, il faut qu'il sache... Les élections, si elles s'accomplissent, seront réactionnaires... Paris ne reculera pas devant le retour du passé. Réfléchissez aux sinistres conséquences d'un conflit entre la population parisienne et une Assemblée qui croirait représenter la Nation et qui ne la représenterait pas... Laissez le peuple naître à la République ». Paroles prophétiques sans doute, mais inacceptables dans la bouche de partisans du suffrage universel, considéré comme un droit de l'individu, et de la souveraineté de la Nation, qui ne peut être souveraine et en tutelle pour cause d'incapacité politique.

Malgré ces manifestations, le Gouvernement provisoire resta d'abord fidèle à sa politique de souveraineté nationale. Le 16 il fit afficher une proclamation rédigée par Lamartine, qui disait : « Le Gouvernement provisoire n'imitera pas les Gouvernements usurpateurs de la souveraineté du peuple... A quoi bon succéder à ces pouvoirs si c'est pour leur ressembler. Le Gouvernement provisoire veut

que la conscience publique règne... Respect aux consciences des électeurs. Voilà le devoir du Gouvernement ¹. »

Mais les événements allaient devenir plus difficiles.

Un incident d'un autre ordre compliqua la situation.

Le 13 mars, Ledru-Rollin avait pris une mesure concernant la garde nationale qui mécontentait ses éléments bourgeois. Il avait décrété la dissolution des compagnies dite « d'élite », formées des hommes qui pouvaient à leurs frais avoir un uniforme spécial comportant un « bonnet à poil », ces hommes étaient versés dans les compagnies ordinaires. Cette mesure les mécontenta au point qu'ils voulurent, au moyen d'une manifestation, la faire rapporter. Les éléments conservateurs des autres compagnies se joignirent à eux et plusieurs milliers d'hommes en costume, au pas, se dirigèrent sur l'Hôtel de Ville. Mais des contremanifestations se produisirent, beaucoup de ces hommes d'ordre s'aperçurent du danger d'une démarche susceptible d'engendrer des troubles. Le Gouvernement fit des remontrances aux manifestants de cette journée des « bonnets à poil » et la suppression des compagnies d'élite fut maintenue.

La question de la date des élections continuait à agiter très fortement les clubs. Ils préparèrent une pétition et une manifestation contre la date, de nouveau confirmée par le Gouvernement. Le 17 mars au matin, une commission interclubs, contre l'avis de Blanqui réclamant l'ajournement *sine die*, se prononça pour la date du 31 mai, ce qui constituait un retard de près de deux mois, permettant de remuer les départements et de les catéchiser.

Le même jour la manifestation projetée eut lieu. A 11 heures, 100.000 hommes avec en tête les clubs, puis les ouvriers réunis par profession se mirent en marche par les quais de la place de la Concorde à l'Hôtel de Ville. La chute ou l'épure du Gouvernement pouvait être la suite de cette manifestation, si elle prenait une allure révolutionnaire. Dans le sein même du Gouvernement, Louis Blanc et Ledru-Rollin lui étaient sympathiques. Mais les sentiments de cette masse énorme de citoyens étaient loin d'être unanimes. Les uns étaient venus pour répondre seulement à la manifestation de la veille. D'autres prétendaient seulement protester contre la date trop hâtive des élections. D'autres enfin n'auraient pas demandé mieux que de provoquer une dislocation du Gouvernement. Blanqui et

¹ *Monit. univ.*, 17 mars, p. 625. Le 15 mars, Lamartine à une députation du club républicain pour la liberté des élections avait fait les plus fermes déclarations, disant que « le Gouvernement provisoire n'avait chargé personne de parler en son nom à la Nation et surtout de parler un langage supérieur aux lois ! ». *Monit. univ.*, 16 mars, p. 618.

Barbès, qui étaient deux des protagonistes du mouvement, étaient deux ennemis déclarés l'un de l'autre. La manifestation se déroula sans désordre. Seuls des délégués furent reçus par le Gouvernement, qui revendiqua le droit d'examiner la pétition qu'on lui remit. Lamartine put protester contre l'ajournement des élections. Ce serait, disait-il, « la mise hors la loi de toute la Nation qui ne serait pas Paris ». Il s'écria que « le 18 Brumaire du peuple pourrait amener le 18 Brumaire du despotisme ». Le Gouvernement se présenta à la foule, la harangua et elle défila devant lui sans concession de sa part.

Mais cet acte de fermeté devait comme toujours être suivi d'un acte de faiblesse. Il recula les élections au 23 avril, semblant avoir peur de son propre succès. Il est vrai que l'établissement des listes électorales pour le 9 avril eût été difficile, c'était une raison pour reculer la date primitive. Mais on n'accepta pas la date réclamée par les clubs du 31 mai, parce que les commissaires dans les départements annonçaient que le temps travaillait en faveur des adversaires du nouveau régime, qui, revenus de leur premier abattement, se préparaient à la lutte.

Ce retard n'en mécontenta pas moins les départements qui furent également très irrités de voir Ledru-Rollin expédier dans soixante d'entre eux des commissaires généraux, chargés de surveiller et au besoin de révoquer les commissaires et sous-commissaires. Ces commissaires généraux avaient des pouvoirs très étendus. Ils ne procédèrent pas seulement à des révocations, ils allèrent jusqu'à déplacer des sièges de sous-préfectures, à suspendre des percepteurs, à expulser des religieuses. C'étaient des hommes de la *Réforme*. Ils surexcitèrent les départements contre la tyrannie parisienne.

Etat de trouble persistant. — Si la journée du 17 mars se passa sans trouble, elle augmenta l'agitation des esprits. A Paris, les ouvriers sans ouvrage prirent l'habitude de circuler en bandes menaçantes. On multiplia les plantations d'arbres de la liberté que le Clergé bénissait. On envahissait les maisons pour faire donner par les propriétaires quittance des sommes dues par des locataires en retard de paiement. Il y eut des violences commises contre les ouvriers étrangers dont on réclamait le renvoi par le Gouvernement. Il y eut des manifestations contre les journaux hostiles à la Révolution. Les invalides eux-mêmes se soulevèrent contre leur gouverneur.

En province le même état de trouble régnait. On s'en prit aux manufactures, aux machines, aux couvents où l'on travaillait pour le dehors ; on s'en prit aux voies ferrées et aux forêts. On attaquait

des bureaux des contributions. On protestait contre les patrons qui suspendaient chez eux le travail. Dans toutes les villes de quelque importance, des clubs entretenaient l'agitation des esprits. Certains « commissaires », envoyés par Ledru-Rollin, avaient plus la pratique des clubs que de l'administration. C'étaient des « républicains de la veille », comme on disait alors. Ils pactisaient avec les hommes de la Révolution qu'ils venaient appuyer. Ils étaient plus souvent des agents de désordre que des restaurateurs de la discipline. Nommés quelquefois plusieurs au même poste, ils se disputaient le pouvoir, ou bien ils étaient l'objet de multiples déplacements qui ne leur permettaient pas d'agir. Le trouble se trouva encore accru par la nomination « d'inspecteurs généraux de la République » et encore de « délégués » des clubs parisiens, envoyés aux frais de l'Etat et investis d'une sorte de mandat officiel. L'accueil qui leur était fait n'était pas toujours sympathique. On en voulait à ces hommes, venus de la capitale, qui au nom de la liberté et de l'égalité imposaient leur domination et celle de leurs sous-ordres. Dans certaines villes comme Lyon, Rouen, Limoges régna bientôt dans les esprits une inquiétante fermentation. La province qui n'avait pas au cours du règne de Louis-Philippe été agitée par l'esprit d'opposition comme le peuple de Paris, s'irritait de l'anarchie spontanée, du malaise général, du trouble jeté dans les affaires par la Révolution parisienne.

Une autre cause de trouble se trouvait dans la présence et l'agitation en France de très nombreux réfugiés étrangers. Il en était venu de tous les pays, qui avaient été agités comme nous par l'esprit révolutionnaire. Traqués par leurs Gouvernements, espérant intéresser à leur cause la France, considérée comme l'appui naturel de tous les peuples en insurrection, ils séjournaient en France, souvent à Paris, y préparaient leurs complots, y recrutaient des partisans. Fatalement les réfugiés irlandais, belges, allemands, italiens, autrichiens, polonais pressaient leurs coreligionnaires français, les membres des sociétés secrètes qu'ils fréquentaient, pour obtenir du Gouvernement son intervention en faveur de leur cause. On a vu que Lamartine avait eu pour première préoccupation de rassurer à ce point de vue les pays étrangers. Il avait proclamé que le Gouvernement français était résolu à ne se livrer à aucune intervention à l'étranger. Des délégations de chartistes anglais, de démocrates anglais, belges, hongrois réclamaient l'appui de la France. Les Irlandais, les 16 mars et 3 avril, les Italiens, les Polonais en invoquant de prétendues obligations prises par nous envers eux étaient particulièrement

pressants. Lamartine s'efforçait de calmer toutes ces impatiences et de sauver la paix. L'intervention dans l'état où se trouvait la France était une impossibilité ; opérée à tout prix elle aurait amené des catastrophes.

Il y eut pourtant des organisations de bandes en France en vue d'une action révolutionnaire dans tel ou tel pays. Des bandes savoyennes par exemple, à la fin de mars pénétrèrent jusqu'à Chambéry, des bandes allemandes franchirent le Rhin, des bandes belges partirent de Paris avec l'appui, des subsides, des armes, des bons de transport fournis par Caussidière, le préfet de police, et Ledru-Rollin, agissant à l'insu de ses collègues. Ces agitations troublaient d'autant plus les esprits que les Etats étrangers menacés par ces complots ourdis chez nous pouvaient s'en prendre à nous et qu'il y avait là une cause éventuelle de guerre pour la France.

Effort de groupement des clubs et des forces prolétaires. — Le succès relatif de la manifestation du 17 mars, l'approche des élections amenèrent les partisans de la Révolution sociale à renforcer l'action des clubs et à tenter une nouvelle manifestation, soit pour obtenir un nouveau retard des élections, soit pour influencer le corps électoral, soit pour protester par avance contre des élections qui seraient modérées, soit pour provoquer l'épuration ou le renversement du Gouvernement provisoire, dont les divisions révélaient la faiblesse.

Le 17 mars un manifeste parut annonçant la fondation d'un nouveau club, club de la Révolution, dont Barbès était le chef avec à côté de lui Proudhon, Pierre Leroux, Delescluze, Sobrier ; ses tendances étaient nettement socialistes. Le manifeste disait : « Nous n'avons encore que le nom de la République, il nous faut la chose. La réforme politique n'est que l'instrument de la réforme sociale. La République devra satisfaire les travailleurs et le prolétariat. » La rivalité de Blanqui et de Barbès creusait un fossé entre ce nouveau club et la Société républicaine centrale, dont Blanqui était l'âme. On sentait pourtant le besoin de créer de l'union entre ces clubs divers. Blanqui et Barbès lancèrent chacun un appel aux clubs démocratiques de Paris. Barbès le 26 mars en avait groupé soixante et fonda entre eux le « Club des Clubs », fédération qui réunissait des délégués des clubs unis, d'où partaient les mots d'ordre, dont ils devaient s'inspirer. Le programme fut emprunté à la Déclaration des Droits jadis présentée par Robespierre à la Convention et dont on a relevé l'esprit socialisant. On prépara une liste de candidats pour les pro-

chaines élections, en réclamant le mandat impératif, qui devait conserver aux clubs l'autorité sur les élus. Puis le club des clubs choisit des délégués pour l'évangélisation des départements en vue des élections, Ledru-Rollin, sur les fonds secrets, leur accordant des frais de route et une indemnité quotidienne. Quatre cents apôtres furent ainsi envoyés pour prêcher à travers la France la bonne parole.

La Société républicaine centrale adopta un programme également socialisant, prônant en particulier les monopoles d'Etat. Mais son influence fut atteinte par la publication dans la *Revue rétrospective* d'un document, dont Blanqui devait être l'auteur, trouvé parmi les papiers du secrétaire de Guizot. C'était une note informant le Ministre sur les agissements des sociétés secrètes, en particulier de la Société des Familles.

A côté du groupement des clubs, celui des masses ouvrières fut tenté. Louis Blanc réunit le 28 mars les délégués ouvriers de la Commission du Luxembourg pour dresser une liste de candidats et former un comité central des ouvriers du département de la Seine.

Les 60.000 ouvriers des ateliers nationaux étaient d'autre part une sorte d'armée mobilisée. Mais Louis Blanc avait comme répudié cette caricature de son organisation du travail et l'ingénieur Thomas, qui dirigeait les ateliers, avait organisé, on l'a vu, les ouvriers et les avait en mains. Marie, ministre des Travaux publics, très en rapport avec eux, exerçait aussi sur eux de l'influence. Cette force ouvrière considérable demeurait donc indépendante des clubs.

Il n'en existait pourtant pas moins un rapprochement des éléments révolutionnaires et prolétariens inquiétant pour le Gouvernement et les partisans de l'ordre dans le pays.

Divisions dans le Gouvernement et journée du 16 avril.

— Tandis que les forces révolutionnaires se préparaient ainsi en vue d'une nouvelle action, le Gouvernement se trouvait très divisé. Louis Blanc et Albert étaient avec les meneurs qui pouvaient les débarrasser de leurs collègues modérés et travailler à réaliser leur programme. Lamartine, Marrast, Dupont de l'Eure, Marie, Crémieux, Garnier-Pagès, Flocon étaient pour la résistance et le recours aux élections qui devaient donner un Gouvernement régulier et qui, fort de l'appui du pays, pût recourir à l'armée pour tenir en respect les forces révolutionnaires parisiennes. Caussidière jouait un rôle double, de cœur avec les partisans d'une nouvelle journée révolutionnaire, il dénonçait pourtant leurs manœuvres, soit par hostilité contre Blanqui, soit pour s'imposer comme un intermédiaire nécessaire. Ledru-Rol-

lin hésitait. Il s'était pourtant grandement compromis avec les partis les plus révolutionnaires. Il était seul dans le Gouvernement à connaître par la police ce qui se préparait et il disposait seul de la garde nationale à laquelle on pouvait uniquement recourir en cas de désordres, l'armée étant tenue hors de Paris et la garde mobile n'étant qu'ébauchée.

C'est dans ces conditions que se prépara la journée du 16 avril, qui devait devancer les élections et la constitution d'un gouvernement régulier.

Les 14 et 15 avril, Louis Blanc et Albert prévinrent leurs collègues de l'imminence de l'événement, soit pour les intimider, soit pour dégager leur responsabilité.

Le 15, le *Bulletin de la République* du ministère de l'Intérieur publia un appel à la révolution. « Les élections, y lisait-on, si elles ne font pas triompher la Révolution sociale, si elles sont l'expression des intérêts d'une caste, arrachée à la confiante loyauté du peuple, les élections, qui doivent être le salut de la République, seront sa perte. Il n'y aura alors qu'une voie de salut pour le peuple qui a fait les barricades, ce serait de manifester une seconde fois sa volonté et d'ajourner les décisions d'une fausse représentation nationale. » Ainsi on annonçait par avance la révolte de Paris contre la France, si les élections ne satisfaisaient pas les aspirations de la capitale. Charles X n'avait pas agi autrement. Ledru-Rollin n'était, paraît-il, pour rien dans cette publication, elle n'en portait pas moins son estampille.

La journée du 16 avril fut donc l'objet d'une véritable préparation. Ce jour avait été choisi parce que c'était celui de l'élection des officiers de l'état-major de la garde nationale. Pour que des ouvriers fussent élus un appel fut lancé aux ouvriers les engageant à s'y rendre et ainsi les masses nécessaires pour la manifestation devaient être réunies. Mais Marie, Lamartine, Marrast se préparaient à la résistance. Les travailleurs des ateliers nationaux ne participèrent pas au mouvement. Changarnier prépara la défense du Gouvernement. Ledru-Rollin dans la crainte de ses responsabilités, le 16 au matin se décida pour la résistance et mobilisa la garde nationale. La foule des manifestants encadrée, pressée, coupée par les bataillons de la garde mobile et les légions de la garde nationale fut paralysée. Ce fut en vain que les délégués des manifestants furent admis à lire leur pétition. « Le peuple, disait-elle, veut la République démocratique, le peuple veut l'abolition de l'exploitation de l'homme

par l'homme, le peuple veut l'organisation du travail par l'association. » Les manifestants défilèrent entre les rangs de la garde nationale qui les accueillait aux cris de : « A bas les communistes ! »

C'était l'échec. Les chefs du mouvement nièrent l'importance de la manifestation. Le Gouvernement ne sut pas profiter de son succès pour se désolidariser d'avec les hommes de la Révolution sociale. En une première proclamation il ménageait les clubs. « La République, disait-il, vit de liberté et de discussion... Les clubs sont pour la République un besoin, pour les citoyens un droit... Le Gouvernement protège les clubs. » Le malheur était que les clubs ne se proposaient pas du tout de protéger le Gouvernement et qu'en parlant ainsi le Gouvernement ne faisait preuve que de faiblesse.

Le 17, dans une autre proclamation, il disait : « De même que le 17 mars, le 16 avril a montré combien sont inébranlables les fondements de la République. — Plus de royauté, avions-nous dit dans les premiers jours et pas de régence ! Ces mots libérateurs, ces mots qui rendaient la guerre civile impossible, Paris les a répétés dans ce cri unanime : « Vive la République ! Vive le Gouvernement provisoire ! ». — Voilà comment vous avez confondu les espérances des ennemis de la République, assuré la sécurité de Paris libre, et dissipé les alarmes répandues dans les départements ¹. » C'était bien mal interpréter les événements ou dissimuler le danger couru. Pas d'ennemis à gauche, — telle paraissait être la consigne du Gouvernement provisoire en face des périls qui surgissaient contre lui de ce côté. Soucieux d'ailleurs à nouveau de donner des gages au parti qui avait voulu l'abattre il prenait des mesures de nature à le satisfaire : abolition de l'impôt sur le sel, des droits d'octroi sur la viande de boucherie, annonce d'une taxe progressive sur les propriétaires et les locataires de locaux de plus de 800 francs de loyer, impôts somptuaires sur les chiens, les voitures de luxe, les domestiques hommes, mise à la retraite prématurée de soixante-cinq généraux, suspension de l'inamovibilité de la magistrature. Le Gouvernement provisoire issu de la Révolution paraissait comme honteux de l'avoir combattue et vaincue.

Au total la journée du 16 avril révéla l'opposition entre les deux partis de la Révolution, les tenants de la liberté, de la souveraineté nationale, de la France, de l'ordre social, et les tenants de la Révolution sociale, de la dictature parisienne et prolétarienne, prêts à s'insurger contre le prochain verdict du pays.

¹ *Monit. univ.*, 18 avril 1848, p. 853.

Elle révéla, malgré le succès qu'il avait remporté contre l'émeute menaçante, l'extrême faiblesse d'un Gouvernement d'origine révolutionnaire vis-à-vis des mouvements révolutionnaires, elle dissipa les illusions que le pays pouvait conserver sur sa fermeté.

Elle montra l'impuissance des éléments de désordre dès qu'ils sont en face d'un Gouvernement qui, ne fût-ce que passagèrement, prend contre eux des mesures de défense.

De tout cela les élections devaient subir le contre-coup.

V

LES ÉLECTIONS POUR L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE

Les élections primitivement fixées au 9 avril, à la suite de la journée du 17 mars reportées au 23, eurent lieu ce jour-là. C'était le jour de Pâques, la fête religieuse et la solennité civique se doublant devaient donner à la journée un caractère de grandeur particulière. C'était la résurrection du suffrage universel, du peuple souverain.

Préparation des élections. — Toute élection a besoin d'une préparation qui consiste avant tout dans la recherche et la présentation des candidats. Ces démarches étaient d'autant plus nécessaires en 1848 que la représentation nationale devait être tout à fait renouvelée, le corps électoral n'ayant rien de commun avec le corps électoral si restreint du suffrage censitaire. Or la préparation des élections de 1848 fut sommaire. Les anciens partis du temps de Louis-Philippe n'étaient plus qualifiés pour parler non pas à 200.000 censitaires, mais à 9 millions de citoyens de toutes conditions. Il s'organisa pourtant quelques comités, dont le plus important fut le « Comité central des électeurs républicains », dû aux hommes du *National*, représentant la nuance politique de la majorité du Gouvernement provisoire. Il provoqua la création de comités départementaux dans les chefs-lieux de département. Les listes dressées par eux comprirent de notables « républicains de la veille », quelques hommes de la nuance accentuée de Ledru-Rollin, d'autres plus modérés ayant fait partie de la gauche dynastique, ou des orléanistes ralliés.

Les légitimistes constituèrent le Club de l'Assemblée nationale, qui opéra de même dans les départements demeurés fidèles aux Bourbons; mais ses candidats se présentèrent comme conservateurs, non comme monarchistes.

A Paris les délégués ouvriers de la commission du Luxembourg réunis par Louis Blanc dressèrent une liste de trente-quatre noms. Chaque corps de métier présenta un candidat et une commission de six membres sur les soixante-dix noms ainsi présentés en retint vingt, quatorze autres candidats furent pris parmi les hommes connus pour leur dévouement aux ouvriers. L'assemblée des délégués dressa ainsi la liste dite du Luxembourg, seuls du Gouvernement s'y trouvaient Louis Blanc, Albert, Flocon et Ledru-Rollin.

De leur côté Marrast, maire de Paris et Marie, ministre des Travaux publics, préparaient et répandaient par les maires des arrondissements et les agents des ateliers nationaux des listes, qui ne portaient pas les noms figurant sur la liste du Luxembourg.

D'ailleurs les listes abondèrent à tel point que M. Seignobos signale que « l'énumération des professions de foi remplit deux cents pages du catalogue de l'histoire de France ».

Dans la campagne électorale, sur laquelle on est peu renseigné, on peut signaler l'influence exercée par les représentants et agents locaux du Gouvernement. L'action administrative, dénoncée et vilipendée sous Louis-Philippe reflorissait sans pudeur. Ledru-Rollin la considérait comme un devoir pour le Gouvernement. « Sous peine d'abdiquer ou de trahir, le Gouvernement, disait-il, ne peut se réduire à enregistrer des procès-verbaux et à compter des voix ; il doit éclairer la France et travailler ouvertement à déjouer les intrigues de la contre-révolution. Nous sommes libres d'hier ; il y a quelques semaines encore nous subissions une loi qui nous ordonnait, avec amende et prison, de n'adorer, de ne servir, de ne nommer que la Monarchie ; la République était représentée partout comme un symbole de spoliation, de pillage, de meurtres, et nous n'aurions pas le droit d'avertir la Nation qu'on l'avait égarée ?... Nous marchons à l'anarchie si les portes de l'Assemblée sont ouvertes à des hommes d'une moralité et d'un républicanisme équivoques. »

Les Ministres de Charles X ne disaient pas autre chose.

Les commissaires du Gouvernement dans les départements travaillèrent donc le corps électoral et beaucoup d'entre eux, malgré l'avis contraire du Gouvernement, se présentèrent.

En fait l'immense majorité des candidats ne fut pas prise, comme on s'y attendait avec l'avènement du suffrage électoral, dans les classes populaires, mais dans les classes bourgeoises, parmi les hommes jouissant d'une certaine popularité.

Les professions de foi donnaient des biographies des candidats,

de leurs parents, mettaient en relief leurs idées sociales et politiques sympathiques aux classes populaires, affirmaient leur adhésion à la République. Même des légitimistes comme de Falloux, Montalembert, Berryer se présentaient comme des ralliés convaincus. La différenciation entre les candidats s'établissait par leur acceptation formelle des réformes socialisantes ou par leur silence à leur sujet.

Le vote et ses résultats. La première expérience du suffrage universel. — Le vote eut donc lieu le 23 avril et se prolongea en cas de nécessité le 24. Les électeurs se rendaient au chef-lieu de canton groupés par communes avec leurs maires et leurs curés et ce fut, semble-t-il, une des causes du nombre important des votants. Les communes les plus éloignées votaient les premières. Les électeurs étaient appelés pour voter; ceux qui ne se présentaient pas pour déposer leur bulletin étaient appelés une seconde fois. Il y eut 7.835.327 votants, soit 84 % des inscrits; proportion qui ne fut peut-être plus jamais atteinte. Le suffrage universel manifestait plus de zèle que le suffrage restreint. La nouveauté, le vote par commune, l'importance du vote l'expliquent sans doute. Ce fait fort important prouve en tout cas que le suffrage universel n'était pas aussi prématuré qu'on s'est plu à le dire, et qu'une réforme peut répondre aux aspirations de ceux qui en bénéficient sans qu'ils l'aient réclamée.

Les élections eurent en principe lieu dans l'ordre et régulièrement. Dans quelques départements il y eut des faits de pression, des atteintes à la liberté des électeurs, des invasions de salles de vote par des perturbateurs, des urnes malmenées, ce fut tout à fait exceptionnel. A Paris, où si souvent les excès révolutionnaires s'étaient produits, le vote eut lieu dans le calme, même dans le recueillement. Le calme est le fait des hommes qui ont le moyen régulier d'exprimer leur volonté, la violence, celui des hommes qui en sont privés.

Le nombre considérable des députés à élire, 900, le nombre extrêmement considérable des candidats, le scrutin de liste sans sectionnement même pour les départements les plus peuplés (la Seine avait 34 députés à élire), tout contribuait à rendre longues les opérations du dépouillement. N'avait-on pas prétendu que pour la Seine avec ses 300.000 électeurs, elles dureraient 354 jours! Pourtant dès le 28 avril les résultats de Paris furent proclamés.

Qu'était-il donc sorti de cette boîte de Pandore qu'était l'urne électorale, mise à l'improviste au service du suffrage universel ?

Rien n'est plus curieux que ce premier résultat, que la première expérience franche et libre du vote de tous les citoyens. En 1793 il

s'était produit dans des conditions si anormales, qu'on n'avait pas pu tirer de ce premier vote des conclusions autorisées. Cette fois le suffrage universel avait été libre et avait fonctionné dans des conditions normales, qu'avait-il donné ?

Il était très difficile d'apprécier de suite et avec quelque certitude ses résultats. Les candidats n'appartenaient pas à des partis nettement définis et leurs professions de foi ne permettaient pas de les classer avec précision. — On estima que les légitimistes élus, les partisans de l'ancien centre droit, ceux du tiers parti, ceux du centre gauche représentaient à peu près le quart de l'Assemblée ; mais les nuances auxquelles ces élus répondaient étaient incertaines.

Les résultats de Paris par la notoriété des élus, par leurs actes, leurs déclarations étaient beaucoup plus indicatifs. On les donnera malgré leur longueur à cause de leur importance et de leur précision. Les 34 élus étaient donc : 1. Lamartine, 259.800 voix ; — 2. Dupont de l'Eure, 245.083 ; — 3. François Arago, 243.460 ; — 4. Garnier-Pagès, 240.890 ; — 5. A. Marrast, 229.166 ; — 6. Marie, 225.776 ; — 7. Crémieux, 210.699 ; — 8. Béranger, 204.271 ; — 9. Carnot, ministre de l'Instruction publique, 195.608 ; — 10. Bethmont, ministre de l'Agriculture et du Commerce, 189.252 ; — 11. Duvalier, commandant de la garde nationale, 182.175 ; — 12. F. de Lasteyrie, ancien député, 165.156 ; — 13. Varin, ancien député, 151.103 ; — 14. Général Cavaignac, gouverneur général de l'Algérie, 144.187 ; — 15. Berger, ancien député, 136.660 ; — 16. Pagnerre, secrétaire général du Gouvernement provisoire, 136.117 ; — 17. Buchez, adjoint au maire de Paris, 135.678 ; — 18. Cormenin, 135.050 ; — 19. Corbon, ouvrier sculpteur, rédacteur en chef de l'*Atelier*, 135.043 ; — 20. Caussidière, préfet de police, 133.775 ; — 21. Albert, 133.541 ; — 22. Wolessky, professeur au Conservatoire des Arts et Métiers, 132.333 ; — 23. Peupin, ouvrier horloger, 131.969 ; — 24. Ledru-Rollin, 131.587 ; — 25. Schmitt, ouvrier, 124.383 ; — 26. Flocon, 121.885 ; — 27. Louis Blanc, 121.140 ; — 28. Recurt, 118.075 ; — 29. Perdiguier, ouvrier, 117.290 ; — 30. J. Bastide, sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, 110.228 ; — 31. Coquerel, pasteur protestant, 109.934 ; — 32. Garnon, ancien député, 106.747 ; — 33. Gainard, 106.262 ; — 34. l'abbé de Lamennais, 104.871.

Ce qui se dégagait avant tout de cette élection parisienne, c'était le triomphe écrasant des membres modérés du Gouvernement provisoire. Les sept premiers élus de Paris étaient les hommes qui venaient à l'Hôtel de Ville de lutter contre la Révolution démocra-

tique et sociale. Puis venaient des Ministres de la même opinion, puis d'anciens députés. Caussidière, l'étrange préfet de police, qui provoquait et réprimait alternativement les émeutes, n'arrivait que le vingtième. Ledru-Rollin, le père du suffrage universel, radical ondoyant, flottant entre la République de l'ordre et de la liberté et la République sociale, se classait vingt-quatrième ; Louis Blanc, l'organisateur du travail, l'homme du Luxembourg, n'arrivait que le vingt-septième. Le premier des candidats de la liste du Luxembourg était élu dix-neuvième. Et ce qui était encore plus significatif, c'était l'écart des voix entre les hommes modérés du Gouvernement provisoire et les autres, Lamartine ayant 259.800 voix et Louis Blanc n'en comptant à son actif que 121.140.

Si les partisans de la République démocratique et sociale compaient pourtant 12 ou 13 élus, cela tenait à la multiplicité des listes, et à l'éparpillement des voix. S'il n'y avait eu que quelques listes aux opinions tranchées et nettes, la liste du Luxembourg n'aurait compté aucun élu.

Le triomphateur de la bataille était sans conteste Lamartine, élu dans dix départements et qui dans le Nord avait recueilli 227.763 voix.

Les élections, leur suite, l'opinion, la composition de l'Assemblée ; les résultats de l'expérience. — Les prévisions des partis révolutionnaires démocratiques et sociaux étaient bien dépassées. Ce n'était pas seulement la France, c'était Paris lui-même, pour qui ils avaient réclamé une sorte de dictature de droit divin révolutionnaire, qui les avait condamnés. Paris n'en resta pas moins calme, mais la fermentation dans les clubs et les milieux révolutionnaires fut intense et les journaux socialisants fulminèrent. En province, à Limoges, à Rouen, où l'agitation ouvrière était habituelle, il y eut des mouvements insurrectionnels et des collisions avec la troupe et les gardes nationaux.

Le *Journal des Débats* se fit l'écho et le censeur de ces manifestations contre le verdict du suffrage universel. Le 30 avril, il disait : « Les journaux qui passent pour servir d'organes aux républicains les plus exaltés paraissent fort mécontents. Ils proclament eux-mêmes leur défaite avec une sorte d'affectation. Que voulaient-ils donc ? A Paris la partie la plus modérée du Gouvernement provisoire a obtenu, il est vrai, un avantage considérable... mais le Luxembourg n'a pas été battu. »

Le 2 mai il écrivait à nouveau : « Une clameur presque universelle s'élève dans les journaux exaltés contre les résultats du suffrage universel. Qui l'a proclamé, le suffrage universel, qui en a fait un article de foi, une religion, qui a déclaré que le droit de suffrage est un droit aussi naturel que le droit de vivre et de respirer ? » « Chose étrange, le parti qui se plaint, qui met le doigt déjà sur la détente de ses fusils, est le maître depuis deux mois, le maître de tout. C'est sous son influence que les élections se sont faites. Il a envoyé dans les départements des commissaires investis de pouvoirs illimités. » Et les *Débats* rappelaient les conseils municipaux dissous, l'inamovibilité de la magistrature suspendue.

Et le même journal rapportait avec épouvante le triste spectacle des villes livrées au désordre. « Des scènes sanglantes désolent plusieurs de nos grandes villes et sur quelques points de la France des minorités factieuses protestent par la violence contre la plus large expression qu'on ait jamais reçue en aucun temps et en aucun pays de la volonté nationale et populaire. »

Il ajoutait le 1^{er} mai : « Puisqu'on avait fait une des Révolutions les plus radicales qu'on ait jamais vues, n'était-ce pas le moins qu'elle fût acceptée par ceux-là même qui l'avaient faite ? L'Assemblée nationale sort vivante et palpitante du fond des entrailles du pays, et ce sont ceux qui ont adressé cet appel à l'universalité des citoyens, ce sont eux qui se révoltent aujourd'hui contre la réponse qu'ils en reçoivent... Quand le pays répond librement, aussi librement qu'il le peut à cet appel généreux, on veut méconnaître et répudier sa voix... Qu'y a-t-il donc encore après le suffrage universel ? »

De l'Assemblée ainsi élue les *Débats* donnaient cet horoscope : « La prochaine Assemblée, nous n'en doutons pas et nous n'en avons jamais douté, ratifiera la proclamation de la République. Elle sera d'ailleurs modérée dans son ensemble. A-t-on jamais pu croire un moment, un seul moment, qu'elle serait autre chose ?... Pour obtenir de la France une Assemblée anarchique, violente, hostile à la propriété, c'est la France même qu'il aurait fallu d'abord vaincre, abattre, terroriser, garrotter... Attendait-on du suffrage universel un mensonge ? Où a-t-on vu une France montagnarde, terroriste, communiste ? »

Les *Débats* n'avaient pas tort, mais en parlant ainsi ils condamnaient le régime et les hommes qui n'avaient jamais accepté

l'idée, non seulement de l'avènement du suffrage universel, mais même d'une extension quelconque du suffrage.

De fait les chefs des sociétés secrètes et révolutionnaires, Sobrier, Barbès, Raspail, Cabet, Huber n'étaient pas élus. Ils avaient bien pu jouer un rôle important dans la destruction de la Monarchie de Juillet. Ils ne devaient plus contribuer à l'édification du régime nouveau. C'est le sort habituel des révolutionnaires, forts pour détruire parce qu'ils sont soutenus par le mécontentement, la colère que les fautes, les abus d'un Gouvernement soulèvent, ils sont impuissants pour construire, parce que le pays, qui se méfie de leurs idéologies, de leurs utopies, ne les suit plus quand il s'agit d'édifier.

Que trouvait-on donc dans la nouvelle Assemblée ? Les légitimistes y reprenaient une place notable, les fautes de la Restauration étaient oubliées, celles de Louis-Philippe avaient fait revenir en arrière les partisans de la Monarchie, Berryer, de Falloux, de Larcy avaient été nommés. Les catholiques étaient nombreux, l'Eglise peu satisfaite de Louis-Philippe n'avait pas boudé la République, qui ne s'était pas montrée anticléricale. Trois évêques, quinze prêtres, un religieux, Lacordaire, de Montalembert étaient parmi les élus du suffrage universel. La plupart des hommes qui avaient marqué dans les Chambres précédentes étaient, eux aussi, élus : Billault, Vivien, de Rémusat, Dufaure, du tiers parti ou du centre gauche ; Duvergier de Hauranne, Odilon Barrot, de Beaumont, de Malleville, de la gauche dynastique, après les élections complémentaires, Thiers et Molé. L'état-major de la Monarchie de Juillet se trouvait presque au complet. Et ce fait est significatif, il prouve que la notoriété s'impose, que le personnel politique dont dispose un pays est limité, puisque le suffrage universel avait ainsi recueilli les épaves du suffrage restreint. Il avait, on le sait, donné une nouvelle consécration aux hommes modérés du Gouvernement provisoire.

Il est vrai que l'Assemblée comprenait plus de 700 hommes nouveaux. Ils avaient été pris le plus souvent sur place, parmi les hommes de notoriété locale. On ne comptait que 26 élus pris parmi les classes populaires, auxquelles le suffrage universel avait pourtant donné la souveraineté. Parmi les élus, M. Seignobos ¹ compte 170 avocats, notaires, magistrats, plus de 100 propriétaires, 30 officiers, 69 anciens officiers, 50 journalistes et écrivains, 50 médecins, 7 professeurs de droit, 3 fonctionnaires de l'enseignement primaire, 1 ins-

¹ LAVISSE, *Histoire de France contemporaine*, t. VI, pp. 82-83.

tituteur. Le suffrage universel s'était incliné devant les compétences, il n'avait pas fait œuvre d'ostracisme. Il avait consenti à l'essai de la République et repoussé celui du socialisme. Il s'était montré modéré, presque conservateur.

CHAPITRE II

L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE ET LA CONSTITUTION DU 4 NOVEMBRE 1848

I

LES DÉBUTS DE L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE

Réunion de l'Assemblée et proclamation de la République.

— L'Assemblée se réunit le 4 mai en une vaste salle construite en hâte dans la cour du Palais Bourbon assez grande pour pouvoir contenir ses 900 membres. Ils y prirent place sans ordre, les partis n'existaient pas qui auraient pu leur permettre de se grouper par affinités politiques. Les élus d'un même département appartenaient à des opinions diverses. Ce fut le commencement de l'inorganisation dont l'Assemblée devait par la suite tant souffrir.

Audry de Puyraveau, doyen d'âge, présidait, assisté des plus jeunes députés comme secrétaires. Le Gouvernement se rendit à pied du ministère de la Justice, place Vendôme au Palais Bourbon, où une salve d'artillerie l'accueillit.

Dupont de l'Eure, président du Gouvernement provisoire, fit à l'Assemblée la remise de ses pouvoirs. « Le moment est arrivé, dit-il, pour le Gouvernement provisoire de déposer entre vos mains le pouvoir illimité dont la Révolution l'avait investi. Vous savez si pour nous cette dictature a été autre chose qu'une puissance morale au milieu des circonstances que nous traversons. Fidèles à nos origines et à nos convictions personnelles, nous n'avons pas hésité à proclamer la République naissante de février... Aujourd'hui nous inaugu-

rons les travaux de l'Assemblée à ce cri qui doit la rallier : Vive la République ! ¹ »

Peu après une motion, portée par le député Berger au nom de tous les députés de la Seine, ainsi rédigée, consacrait la forme républicaine du Gouvernement : « L'Assemblée nationale : Fidèle interprète des sentiments du peuple qui vient de la nommer, — avant de commencer ses travaux, — déclare, au nom du peuple français et à la face du monde entier, que la République, proclamée le 24 février est et restera la forme du Gouvernement de la France ². »

La séance fut interrompue, les députés se rendirent sur les marches du Palais Bourbon face à la Seine, la proclamation fut lue à la foule qui l'accueillit aux cris de : « Vive la République ! » Les *Débats* du 5 mai rendaient ainsi compte de ces événements : « Après bien des doutes, après bien des épreuves, marchant péniblement sous des nuages chargés de tempêtes, nous voilà dans cette Assemblée d'où doivent sortir les destinées de la France. Son premier acte, son premier cri, son premier jet a été : la République. De même que la République était sortie brûlante, fumante et toute poudreuse des barricades de février, ainsi elle a jailli au sein de la première Assemblée de la Nation... »

Les premiers travaux de l'Assemblée nationale. — L'Assemblée se constitua en nommant son bureau avec : Buchez comme président, il était adjoint au maire de Paris, démocrate très avancé, chrétien très évangélique, et comme vice-présidents : Recurt, philanthrope réputé, Guinard, qui avait appartenu aux sociétés secrètes, Corbon, rédacteur de l'*Atelier*, le général Cavaignac, en souvenir de son frère, de Cormenin, connu par ses pamphlets sur la liste civile, Sénard, procureur général de Rouen, qui venait d'y réprimer une émeute déplorable. C'étaient des hommes du parti républicain.

La vérification des pouvoirs à laquelle on procéda ensuite donna lieu à une discussion délicate. Des députés avaient été élus dans plusieurs départements, après leur option pour l'un d'eux, comment seraient-ils remplacés dans les autres ? Certains députés proposaient de prendre celui des candidats qui avait après les élus obtenu le plus de voix, c'était simple et rapide. Mais on objectait qu'on portait élus des candidats battus, qui pouvaient l'être à nouveau, si de nouvelles élections avaient lieu. Et on objectait aussi que si la nomination du remplaçant se produisait ainsi automatiquement, le bénéfi-

¹ *Monit. univ.*, 5 mai 1848, p. 946.

² *Monit. univ.*, 5 mai, p. 950.

ciaire de plusieurs élections, dans le choix du département qu'il se décidait à représenter, pourrait être déterminé par la considération de celui ou de ceux qui seraient ainsi appelés à lui succéder pour représenter les autres départements qui l'avaient élu. On décida donc qu'il serait procédé à de nouvelles élections, et il en résulta une nouvelle période d'agitation électorale.

L'élection de fonctionnaires posa une autre question, celle du cumul des fonctions législatives et administratives, qui avait été un des griefs constants de l'opposition contre le Gouvernement de Louis-Philippe. Ce devait être une question à trancher par la Constitution. Mais en attendant l'indemnité parlementaire étant instituée, le problème se posait de savoir si le fonctionnaire élu député cumulerait indemnité et traitement, ou ne recevrait que l'une ou l'autre, et lequel ?

Ces premiers débats se produisirent dans une grande confusion. Le 5 mai l'Assemblée siégea douze heures avec seulement une interruption d'une heure pour le déjeuner. Elle manifestait ainsi autant d'inexpérience que de bonne volonté et inquiétait les gens expérimentés et perspicaces. Les *Débats* lui faisaient entendre de sages avertissements : « Dieu seul, disaient-ils, dont la Providence se manifeste sur nous d'une manière si éclatante depuis le commencement de notre nouvelle Révolution, peut inspirer à l'Assemblée nationale l'esprit de force, de modération, d'équité et de sagesse, qui ne fut jamais plus nécessaire à des législateurs. » Le *Journal des Débats* mettait le doigt sur la plaie.

Les premiers temps de l'Assemblée nationale furent aussi pris par l'exposé des actes du Gouvernement provisoire, qu'il voulut lui présenter pour obtenir d'elle une sorte de ratification de sa dictature de fait ¹. Lamartine lut tout d'abord un exposé général dans lequel il rappelait dans quelles circonstances le Gouvernement avait pris le pouvoir, puis l'avait exercé et quelle avait été sa politique. « Citoyens représentants, dit-il, notre œuvre est accomplie, la vôtre commence. Nous remettons avec confiance à votre jugement tous nos actes ; nous vous prions seulement de vous reporter au temps et de nous tenir compte des difficultés. Notre conscience ne nous reproche rien comme intention. La Providence a favorisé nos efforts. Amnistiez notre dictature involontaire. Nous ne demandons qu'à rentrer dans les rangs des bons citoyens. Puisse seulement l'histoire de notre

¹ Séances des 6 et 8 mai, *Monit. univ.*, pp. 967 et suiv.; 980 et suiv.

chère patrie inscrire avec indulgence au-dessous, et bien loin des grandes choses faites par la France, le récit de ces trois mois passés sur le vide, entre une Monarchie écroulée et une République à asseoir, et puisse-t-elle, au lieu des noms obscurs et oubliés des hommes qui se sont dévoués au salut commun, inscrire dans ses pages deux noms seulement : le nom du peuple qui a tout sauvé, et le nom de Dieu qui a tout béni sur les fondements de la République! »

L'exposé général de Lamartine fut suivi d'un exposé particulier de chaque Ministre, Marrast, Albert et Flocon seuls ne prenant pas la parole. L'Assemblée à l'unanimité moins deux ou trois voix vota que : « Le Gouvernement provisoire avait bien mérité de la Patrie. »

Nomination de la commission exécutive. — La première tâche de l'Assemblée, en attendant la Constitution, était la création d'un pouvoir exécutif, qui serait encore provisoire. — Deux solutions se présentaient. L'Assemblée pouvait conserver pour elle-même le principe du pouvoir exécutif et nommer des Ministres avec un président responsables devant elle. L'Assemblée pouvait nommer une Commission exécutive investie du pouvoir exécutif qui nommerait à son tour des Ministres responsables devant elle comme devant l'Assemblée.

Cette seconde solution paraissait la plus rationnelle et la plus favorable à l'autorité et à la force du Gouvernement, l'exécutif formant un pouvoir spécial complet.

Or c'était la première solution qui avait la préférence des députés modérés et partisans de l'ordre. Elle permettait la nomination de Lamartine comme président du Conseil et l'affranchissait des compromissions avec les autres membres du Gouvernement provisoire. La seconde avait grande chance d'aboutir à une Commission exécutive composée d'éléments divers empruntés au Gouvernement provisoire. Ledru-Rollin, sinon Louis Blanc, en ferait partie et le Gouvernement divisé serait moins fort.

Lamartine déjoua les calculs de ses partisans et trahit sa chance en se prononçant pour la Commission et en se solidarissant avec Ledru-Rollin. Dornès, Jean Raynaud, Trélat, le 8 mai, proposèrent la nomination d'une commission de cinq membres formée de Lamartine, Arago, Ledru-Rollin, Garnier-Pagès et Marie, des Ministres responsables agissant sous ses ordres. Des protestations s'élevèrent, une commission nommée pour étudier cette proposition se prononça pour

la simple nomination de Ministres ¹. Le lendemain 9 mai, Odilon Barrot soutint cette solution.

Les esprits étaient très hésitants. Les *Débats*, numéro du 10 mai, soutenaient en principe la Commission au nom de la séparation des pouvoirs, mais reconnaissaient avec Odilon Barrot qu'elle serait interpellée, responsable, qu'elle formerait un second Ministère, que la nomination directe de Ministres serait plus simple et plus rapide. Lacordaire se prononçait pour la Commission parce que seule elle réservait une place dans le Gouvernement aux « anciens républicains » en minorité dans l'Assemblée et qui ne seraient pas élus Ministres, mais figureraient dans la commission empruntée, on le savait, au Gouvernement provisoire. Il soutenait cette solution « afin non pas qu'on unisse des partis contraires, mais qu'on unisse la minorité républicaine à la majorité républicaine, dans un seul faisceau de conviction, de force et de résolution ² ». Paroles généreuses, mais utopiques, car les idées de Lamartine et de Ledru-Rollin ne pouvaient s'unir en « un seul faisceau ».

Lamartine trancha la question ³. Il invoqua la solidarité des membres du Gouvernement provisoire, qui ne pouvaient plus se combattre après avoir été unis, il déclarait qu'un « homme d'honneur » ne pouvait l'accepter. La combinaison d'une Commission exécutive s'imposa donc, le Ministère Lamartine projeté étant impossible. La proposition de la commission fut repoussée par 411 voix contre 385. Le lendemain 10 mai, la « Commission exécutive » fut nommée : Arago par 725 voix, Garnier-Pagès par 715 voix, Marie par 702. Lamartine par 643 et Ledru-Rollin par 458 ⁴.

Cette solution était mauvaise. La Commission était à la fois supérieure à l'Assemblée parce que ses membres avaient exercé le pouvoir avant l'Assemblée et s'étaient imposés à elle, inférieure parce que malgré tout la Commission était l'élue de l'Assemblée. — La Commission était composée d'éléments divergents qui s'étaient déjà combattus. — Le principe de la solidarité des membres de l'ancien Gouvernement qui était sa raison d'être, était méconnu, car si on l'avait étendu jusqu'à Ledru-Rollin on l'avait écarté pour Louis Blanc et Albert. — L'union si recherchée n'était pas non plus réalisée, car entre les élus il y avait de gros écarts de voix. — Enfin l'autorité de Lamartine, qui avait imposé cette solution, était atteinte dans sa

¹ *Monit. univ.*, 9 mai, p. 986.

² *Monit. univ.*, 10 mai, pp. 995-996.

³ Séance du 9 mai, *Monit. univ.*, 10 mai, p. 997.

⁴ *Monit. univ.*, 11 mai, p. 1006.

réalisation, car il était loin, lui le premier élu de Paris, d'être le premier élu de l'Assemblée. « Ce qui a surpris, disaient les *Débats*, c'est l'ordre dans lequel les noms sont sortis du scrutin. M. de Lamartine n'a eu que 643 voix, et n'a passé que le quatrième. On disait dans la coulisse que cette espèce d'échec inattendu devait être attribué au mécontentement qu'avait produit dans une partie de l'Assemblée l'appui prêté hier par M. de Lamartine à son collègue M. Ledru-Rollin. Oh ! popularité que tu tiens à peu de chose ! »

La Commission exécutive, le 11 mai, constitua le Ministère avec Crémieux à la Justice, Recurt à l'Intérieur, Duclerc aux Finances, le vice-amiral Cazy à la Marine, Carnot à l'Instruction publique, Bethmont aux Cultes, Trélat aux Travaux publics, Flocon à l'Agriculture et au Commerce, le lieutenant-colonel Charras à la Guerre où il fut remplacé par le général Cavaignac, Bastide avec Jules Favre comme sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères. Marrast fut maintenu à la mairie de Paris et Caussidière malgré ses avatars à la Préfecture de police. La Révolution se montrait conservatrice quant aux places et quant aux personnes.

Organisation et fonctionnement des pouvoirs de l'Etat. — L'exécutif, à savoir la *Commission exécutive*, siégea au Luxembourg, succédant à la Commission de Louis Blanc, exclue du Gouvernement. Elle élut comme président, Arago, qui avait obtenu le plus de voix dans l'Assemblée, ce qui constitua un nouvel échec pour Lamartine.

Ce fut un nouveau Directoire, ses membres n'avaient pas d'attributions individuelles. Ils délibéraient en commun sur toutes les affaires. Les Ministres au contraire étaient à la tête des divers départements ministériels et ne délibéraient pas entre eux, mais étaient appelés par la Commission pour traiter avec elle de leurs affaires et recevoir ses instructions. Ils étaient eux seuls responsables.

Ce système était très vicieux : il remettait la décision à des hommes qui ne conduisaient pas les services de l'Etat et qui n'étaient pas responsables de leur direction.

L'*Assemblée* fonctionnait d'une manière compliquée.

Elle forma jusqu'à dix-huit grands comités d'au moins cinquante membres auxquels les députés se faisaient inscrire à leur gré. Ces comités pouvaient, comme les députés individuellement, ou la Commission exécutive présenter des projets de lois ou de résolutions. D'ailleurs pour étudier les projets on pouvait nommer d'autres commissions ou des comités particuliers, ce qui compliquait les choses.

Des bureaux étaient formés par tirage au sort parmi les députés. Leur rôle n'était pas défini. Et pour trancher les difficultés qui souvent surgissaient on écartait les précédents considérés comme sans valeur d'un régime à un autre.

Les séances de l'Assemblée, avec le nombre excessif de ses membres, sans règlement, avec un président sans expérience, ni autorité, avec une masse de députés novices, furent des plus désordonnées. « Les délibérations de l'Assemblée nationale, écrivaient les *Débats* du 12 mai, continuent à présenter le plus étrange, et, nous sommes obligés de le dire, le plus pénible spectacle. On ne peut se faire une idée de la confusion qui régnait aujourd'hui dans une discussion, où l'on aurait dû s'attendre à trouver un peu d'ordre et de régularité... Au nom du Ciel, qu'on se hâte de voter ce règlement. Un règlement donc, il faut un règlement ! »

Ce jour-là toute une longue séance avait été consacrée à discuter sur le nombre et le mode de nomination des membres de la commission de règlement.

Un pouvoir exécutif à deux organes collectifs, le supérieur purement délibérant, l'inférieur agissant, une assemblée très nombreuse, aux délibérations confuses et interminables, sans règlement, les attributions et les rapports de ces deux autorités non définis, ces pouvoirs, dans un pays profondément troublé, expérimentant le suffrage universel, sans expérience de la vie parlementaire, chargés d'établir un régime nouveau, telle était la situation paradoxale et dangereuse dans laquelle se trouvait la France. La Monarchie de Juillet, qui s'était refusée à toute évolution et qui avait amené par le fait même la Révolution, qui, ne voulant pas élargir un régime censitaire ridiculement étroit, avait provoqué l'avènement du suffrage universel, en était responsable.

II

CRISE DU 15 MAI

Les pouvoirs politiques étaient à peine constitués qu'ils eurent à subir un premier assaut révolutionnaire. — Paris et les partis qui avaient fait la Révolution de février n'acceptaient pas la défaite que les élections leur avaient infligée. Déjà le peuple, à la suite des journées de juillet 1830, s'était vu frustré du profit de sa victoire. Le con-

flit était donc fatal entre les forces révolutionnaires parisiennes et la force nationale que représentaient l'Assemblée et le Gouvernement issu d'elle.

Dès avant les élections du 23 avril les clubs n'avaient-ils pas fait entendre leurs menaces. « Si les élections, avaient-ils dit, ne font pas triompher la vérité sociale, le droit du peuple sera d'ajourner les décisions d'une fausse représentation nationale. »

Toutes les forces opposantes se liguerent donc. Louis Blanc et Albert écartés du pouvoir tentèrent d'obtenir la création de ce fameux Ministère du Progrès, qui aurait été leur citadelle, mais il leur fut refusé presque à l'unanimité par l'Assemblée et leur hostilité devint définitive. Les délégués ouvriers du Luxembourg s'unirent à eux et refusèrent de participer à une fête de la concorde. Les clubs s'agitèrent. Leurs chefs se réunirent le 11 mai chez Sobrier. Le 12 il y eut une réunion près de l'Arc de triomphe de l'Etoile des combattants de février. Huber, président du club centralisateur, présida la réunion. Ce devaient être deux des chefs les plus actifs du mouvement. Le but était de provoquer une « journée » sans objectif défini, mais dont on pouvait tirer selon l'événement une simple manifestation destinée à agir sur les esprits et les pouvoirs publics, ou une Révolution pour se saisir du pouvoir.

Le but affiché était le dépôt à l'Assemblée d'une pétition en faveur de la Pologne alors en insurrection et dont le sort était des plus douloureux.

Le succès en était très incertain. L'état-major révolutionnaire, Barbès, Blanqui, Louis Blanc, très divisés entre eux, étaient très hésitants. Mais par ailleurs on pouvait compter sur des concours exceptionnels, ceux du club alsacien, de la Société des Droits de l'homme, des partisans de la Pologne, de Raspail, ulcéré de son échec électoral, peut-être des ateliers nationaux.

Le 13 mai il y eut une première manifestation sur les boulevards, mais qui fut facilement arrêtée. La partie sérieuse fut annoncée pour le 15. Ce délai permit à l'Assemblée et à la Commission exécutive d'organiser la résistance. Le dépôt d'une pétition à l'Assemblée par les pétitionnaires eux-mêmes et à sa barre était interdit. Le commandement supérieur des troupes fut confié au général de Courtais, populaire, mais hésitant et qui ne sut donner aux chefs appelés à agir des missions précises et des ordres formels pour la défense de l'Assemblée et la répression de l'insurrection menaçante.

Le 15 mai, à 9 heures, les manifestants se groupèrent place de

la Bastille. Les uns marchaient pour la cause de la Pologne, d'autres pour protester contre les entraves mises au droit de pétition, d'autres avaient le ferme propos de dissoudre l'Assemblée et de refaire un 24 février. Huber et Sobrier marchèrent en tête. Blanqui et ses partisans se joignirent à la manifestation au boulevard du Temple, lui donnant un caractère nettement révolutionnaire. La foule grossissait toujours et les passions s'échauffaient. Le Gouvernement au courant des événements alertait les garnisons voisines de Paris et trois de ses membres se rendaient à l'Assemblée.

Les ordres malencontreux donnés aux troupes permirent aux manifestants d'occuper la place de la Concorde. Le général de Courtais n'osa pas barrer le pont, qui pouvait être défendu, il ne permit pas aux troupes, qui défendaient le péristyle du Palais Bourbon, de faire usage de leurs armes, les grilles furent forcées de même que l'entrée principale de l'Assemblée, place Bourbon. Lamartine tenta vainement d'apaiser la foule par son éloquence. Les cris « A mort Lamartine ! » se firent entendre ; son ascendant sur les masses était passé.

L'Assemblée fut donc envahie. Buchez ne leva pas la séance, ce qui eût fait le vide devant les manifestants. Le désordre devint extrême. Blanqui et Barbès s'efforcèrent en vain de donner à la manifestation le sens d'une présentation de pétition, la foule laissant à l'Assemblée la liberté de délibérer. Le tumulte durait depuis plus de trois heures quand on entendit battre le rappel, qui appelait aux armes la garde nationale. On força Buchez à donner l'ordre de l'interrompre. Enfin Huber, de la tribune, lança cette motion : « Au nom du peuple trompé par ses représentants l'Assemblée est dissoute. » On répandit alors des listes de noms pour la constitution du nouveau Gouvernement provisoire : Louis Blanc, Barbès, Flocon, Ledru-Rollin, Albert, Caussidière étaient les plus souvent nommés. La journée reproduisait de plus en plus le 24 février. Et la foule s'imaginant que la dissolution était chose faite se précipita vers l'Hôtel de Ville pour la proclamation du nouveau Gouvernement. Les grilles y furent forcées. Barbès et Albert pénétrèrent à l'intérieur de l'édifice et lancèrent à la foule les feuilles portant les noms des nouveaux membres du Gouvernement ¹.

Mais la garde nationale était réunie, elle avait trouvé le Palais

¹ Le compte rendu de la séance du 15 mai est donné par le *Moniteur universel* le 16, sans indication de ce qui se produisit pendant l'inaction de l'Assemblée et le 17 dans un « complément à la séance du 15 mai », p. 1059.

Bourbon vide, y avait arrêté le général de Courtais et malmené Louis Blanc. Lamartine et Ledru-Rollin à la tête de troupes résolues avaient occupé l'Hôtel de Ville et arrêté Barbès et Albert. L'insurrection était vaincue.

L'émotion causée par cette journée d'émeute fut intense. Les *Débats* du lendemain en traduisaient l'impression. « Quelle journée ! Journée terrible, pleine de douleur, mais aussi pleine de grandeur. Ne perdons point confiance ; la liberté a reçu pendant un moment une affreuse blessure, que l'on pouvait croire mortelle, mais la main du peuple, du véritable peuple, s'est mise aussitôt sur la plaie ; elle a arrêté le sang qui en sortait et ce soir la liberté est sauvée : la France est encore maîtresse d'elle-même... Un épouvantable attentat a été commis, nous avons vu l'enceinte de la législature nationale envahie par les bandes insurgées ; nous avons vu la terreur et son abominable drapeau trônant au milieu des épées nues et d'un tonnerre de cris sauvages. » Le journal décrit ensuite le tumulte qui a régné dans l'Assemblée, partout au bureau, à la tribune cent mains agitant des listes de Gouvernement, dans les couloirs, dans les bureaux un tumulte effroyable, partout des « fabriques de Gouvernements provisoires », et sur presque toutes les listes les noms de Louis Blanc, Barbès, Albert, Blanqui, Raspail, Huber, Sobrier, Proudhon, Pierre Leroux, Cabet. Puis les *Débats* rapportent la suite des événements.

Après l'orage au sein de l'Assemblée, des manifestations de réaction se sont produites. « Quand M. Garnier-Pagès a dit que la France voulait une République honnête, une immense acclamation a couvert sa voix, l'Assemblée tout entière s'est levée et a crié avec transport : Vive la République ! » Lamartine revient de l'Hôtel de Ville et déclare : « La sédition a été étouffée dans son germe. Les hommes échappés de cette Chambre, pour aller à l'Hôtel de Ville, ont été désarmés et saisis. Le peuple tout entier s'est levé pour rendre à l'Assemblée la souveraineté un instant échappée de ses mains. Entre le peuple et l'Assemblée nationale, c'est à la vie, à la mort. » Mais Louis Blanc se présente, « pâle, défait, ses habits déchirés ». Il déchaîne une tempête. Il essaie de parler, il jure ensuite sur l'honneur qu'il a été étranger à ce qui s'est passé et proteste de son respect pour l'Assemblée, mais les exclamations couvrent sa voix, « la confusion est extrême sur tous les bancs ».

Ce récit fait sentir à quel degré les esprits étaient agités, l'inquiétude, l'angoisse, la colère que ces événements avaient déchaînées.

Les suites immédiates en furent considérables. Caussidière abandonna la préfecture de police, où il régnait en maître. Blanqui, Raspail, Huber, Barbès, Albert, le général de Courtais, le colonel Rey arrêtés furent déferés à la Haute Cour de Bourges et en mars 1849 condamnés à la détention perpétuelle. De nombreuses révocations et destitutions de chefs de la garde nationale eurent lieu.

Les conséquences plus lointaines étaient encore plus graves. L'antagonisme entre l'Assemblée nationale et Paris révolutionnaire s'était encore accru. Les forces conservatrices s'unirent ; les républicains modérés et les orléanistes se rapprochèrent : Une scission se produisit dans le parti républicain. La République, dont la faiblesse, après ces trois mois de fonctionnement, se révélait extrême, était atteinte dans son crédit. « Depuis trois mois, écrivaient les *Débats* le 18 mai, le pays n'est pas gouverné. Non seulement le pays n'est pas gouverné, mais il le sent. » « Tout le bien qui s'est fait depuis trois mois est l'œuvre du pays plutôt que celui du Gouvernement. »

Celui-ci prit d'ailleurs une mesure qui montrait la conscience qu'il avait du danger et qui devait être de grande conséquence. Il nomma ministre de la Guerre le général Cavaignac. Sans doute il était le fils d'un conventionnel et le frère de Godefroy Cavaignac, républicain notoire sous Louis-Philippe, mais il était surtout un des chefs de l'armée d'Afrique et un homme d'énergie.

IV

LES JOURNÉES DE JUIN

L'insurrection du 15 mai, avait donc pu n'être qu'une très chaude alerte. Elle était grave pourtant comme signe du grand malaise politique et social dont la France continuait à souffrir et que l'Assemblée et la Commission exécutive se montraient incapables à guérir.

Or le mal ne fit qu'empirer. La Commission exécutive divisée, hésitante, tantôt résolue, tantôt incertaine, éveilla toutes les méfiances de droite et de gauche. Puis surgit un péril nouveau avec les élections de Louis-Napoléon. A l'Assemblée ce fut une surprise et une menace en face desquelles l'Assemblée et la Commission se montrèrent hésitantes. Enfin les ateliers nationaux devinrent une plaie financière et sociale que les pouvoirs de l'Etat étaient impuis-

sants à guérir. Il y avait là une armée de travailleurs, livrés à la misère, au désœuvrement, aux prédications subversives, pleine de colère et de mépris pour les pouvoirs publics qui trahissaient leurs imprudentes promesses, armée qui, au jour où l'on voudrait la dissoudre et lui enlever son pain quotidien, s'insurgerait et risquerait de tout emporter.

L'anarchie au sein des pouvoirs publics. — La journée du 15 mai provoqua le ressentiment de l'Assemblée, humiliée par les outrages qui lui avaient été prodigués, contre la Commission exécutive qui n'avait pas su la protéger contre l'émeute. On proposa de soumettre à l'examen des comités les actes du Gouvernement, certains d'entre eux comme la création de la garde mobile furent vivement critiqués, des débats irritants s'engagèrent sur les moyens de défense à prendre pour la sécurité des représentants et aussi sur le décret proposé par la Commission qui étendait aux membres de la famille d'Orléans les dispositions de la loi d'exil du 10 avril 1832 contre la branche des Bourbons.

Des troubles se produisirent en province. La fête de la Fraternité, au lieu de l'enthousiasme et de l'union qu'on en attendait, marqua l'indifférence, ou même l'hostilité dont les pouvoirs publics étaient l'objet.

On commença, même chez les républicains du *National*, à parler de la nécessité d'un Gouvernement fort et à se tourner vers Cavaignac.

Les poursuites contre Louis Blanc firent éclater les dissentiments existant au sein de la Commission et entre elle et l'Assemblée. Le garde des sceaux, à l'instigation du procureur général et du procureur de la République, demanda à l'Assemblée l'autorisation de le poursuivre ¹. La Commission exécutive aurait voulu un complément d'enquête, mais se rangea à cet avis. Une commission nommée par l'Assemblée par 15 voix contre 3 conclut à l'autorisation de poursuite. Jules Favre, son rapporteur, soutint, le 2 juin, ses conclusions sans chercher à établir la culpabilité de Louis Blanc, qui arriva à se disculper des accusations formulées contre lui si bien que l'autorisation fut rejetée par 369 voix contre 337 ². Le désarroi fut grand. Louis Blanc, qui au 15 mai avait été traité par l'Assemblée avec une extrême rigueur, était comme réhabilité et la Commission exécutive, le garde des sceaux, la commission de l'Assemblée, Jules Favre se

¹ Séance du 30 mai, demande d'autorisation de poursuites du Procureur général Portalis. *Monit. univ.*, pp. 1230-1231.

² Séance du 3 juin, *Monit. univ.*, 4 juin, pp. 1255-1260.

trouvaient atteints. Les membres de la Commission exécutive, les Ministres avaient voté contre la demande d'autorisation de poursuite qu'ils avaient réclamée. Entre le garde des sceaux et les magistrats en pleine séance des explications pénibles s'échangèrent, c'était le désarroi et quand l'Assemblée renouvela son bureau elle prit pour vice-président et secrétaire Portalis, le procureur général et Landrin, le procureur de la République, ce qui était une humiliation pour le garde des sceaux. On était en pleine confusion, en plein désarroi.

Le péril bonapartiste. — Au cours de la Monarchie de Juillet à deux reprises, le 30 octobre 1836 à Strasbourg et le 6 août 1840 à Boulogne le prince Louis-Napoléon Bonaparte avait attiré sur lui l'attention de la France. S'étant évadé de Ham, il s'était retiré en Angleterre. Après la Révolution du 24 février jugeant que la loi d'exil était par le fait même abrogée il était rentré en France, mais le Gouvernement l'en avait fait repartir. Aux élections d'avril trois de ses cousins, fils de Lucien, de Jérôme et de Murat, avaient été élus et leurs pouvoirs avaient été vérifiés sans qu'on mît en avant la loi d'exil qui les frappait comme lui. La question de son abrogation ayant été posée, Crémieux, le garde des sceaux, avait dit : « La gloire de Napoléon appartient à la France. Tout ce qu'il y a de populaire dans cette gloire nous l'acceptons, avec empressement ; la proscription de sa famille serait pour la France une honte. » Et l'Assemblée, le 2 juin, presque à l'unanimité se prononça pour la prise en considération de la proposition d'abrogation ¹.

Or le 4 juin, Louis-Napoléon Bonaparte était l'élu de quatre départements. Ainsi se manifestait le travail accompli par quelques obscurs partisans du prince, principalement par Laity, simple lieutenant, et Fialin, simple sous-officier qui se faisait appeler de Persigny. Le discrédit du Gouvernement, les souvenirs de l'Empereur, les idées démocratiques et sociales avancées affichées par le prince, avaient favorisé leur propagande jusque dans les milieux populaires. Un régiment, accueilli à Troyes aux cris de « Vive la République ! » répondait par celui de « Vive l'Empereur ! » On disait qu'un autre régiment lui était acquis. Parmi les ouvriers sans travail son nom circulait. La Commission exécutive, comme réveillée, ne craignit pas de contredire le garde des sceaux et le 12 juin lança l'ordre aux préfets d'arrêter le prince s'il franchissait la frontière.

Ce même jour des attroupements bonapartistes s'étant formés,

¹ *Monit. univ.*, 3 juin, p. 1248.

Lamartine s'interrompit au cours d'un discours pour dire que la loi d'exil tant qu'elle ne serait pas rapportée serait appliquée et ce fut avec l'assentiment de l'Assemblée. Le lendemain, Laity et de Persigny étaient internés.

Le 13 également la vérification des pouvoirs provoqua de nouvelles confusions. Jules Favre était le rapporteur des élections du prince ; pour se venger de sa mésaventure dans l'affaire de Louis Blanc il concluait à sa validation. Il invoquait la proposition du 2 en faveur de l'abolition du bannissement alors qu'il était candidat, la déclaration catégorique du garde des sceaux, était-ce la quadruple élection du 4 juin qui justifiait un revirement complet d'opinion ? Accueillir le prince, c'était en faire un simple citoyen, le rejeter en exil, c'était en faire un prétendant déjà consacré par des centaines de mille suffrages. Ledru-Rollin soutint au contraire la thèse de l'inéligibilité, mais il n'avait plus l'oreille de l'Assemblée, et celle-ci, qui la veille avait applaudi Lamartine, n'hésita pas à se déjuger. Les élections de Louis-Napoléon Bonaparte furent validées¹. Or en même temps la Commission exécutive, après avoir révoqué son ordre d'arrestation, puis après avoir voulu démissionner, le maintint et garda le pouvoir.

A quel désarroi n'aboutissait-on pas et quelle faiblesse se révélait devant cette popularité, qui tout d'un coup s'affirmait menaçante ?

Le 14 juin, Louis-Napoléon écrivit au président de l'Assemblée une lettre fort habile. « Monsieur le Président, disait-il, je partais pour me rendre à mon poste, lorsque j'apprends que mon élection sert de prétexte à des troubles déplorables, à des erreurs funestes. Je n'ai pas cherché l'honneur d'être représentant du peuple, je rechercherais encore moins le pouvoir. — Si le peuple m'impose des devoirs, je saurai les remplir. Mais je désavoue tous ceux qui me prêteraient des intentions ambitieuses que je n'ai pas. Mon nom est un symbole d'ordre, de nationalité et de gloire et ce serait avec la plus vive douleur que je le verrais servir à augmenter les troubles et les déchirements de la patrie. Pour éviter un tel malheur je resterais plutôt en exil : Je suis prêt à tous les sacrifices pour le bonheur de la France...² » La lecture de cette lettre souleva une vive indignation. La phrase : « Si le peuple m'impose des devoirs » démentait les assurances par ailleurs prodiguées d'absence d'ambition. On eût pu ou dû, soit voter une nouvelle loi d'exil si l'on considérait celle qui

¹ *Monit. univ.*, 14 juin 1848, pp. 1359-1366

² *Monit. univ.* 15 juin, p. 1390.

avait été jadis votée comme périmée, soit exiger du Gouvernement qu'il appliquât celle-ci au cas où on estimait qu'elle était toujours en vigueur.

Le lendemain le président reçut une lettre par laquelle le prince donnait sa démission. Elle ne supprimait pas le mouvement et le danger bonapartistes. Désormais en face d'un Gouvernement faible et dont le crédit baissait, un homme, héritier du prestige napoléonien, se présentait comme le restaurateur éventuel de l'ordre et de la paix intérieure.

Crise des ateliers nationaux. — Divisions, faiblesse, anarchie c'est dans cet état des pouvoirs publics que la crise des ateliers nationaux éclata.

Le nombre des ouvriers y atteignait 100.000 et l'on quittait les ateliers particuliers pour s'y rendre. Les salaires étaient faibles, mais bien des fraudes étaient commises qui les majoraient. Ces pratiques, l'absence de travail réel effectué, l'insuffisance malgré tout de ressources, démoralisaient et aigriisaient les travailleurs. Les cris de : « Vive la Révolution sociale ! » accueillaient le directeur Thomas sur les chantiers. Au 15 mai, des hommes des ateliers s'étaient joints aux manifestants. L'Assemblée était très irritée contre eux et discernait le péril qu'ils représentaient. Son « comité des travailleurs » conseillait la dissolution des ateliers, elle inclinait vers cette solution. Vers le 22 mai elle vota en même temps 3.400.000 pour des réparations de routes nationales et 3.000.000 de crédits en faveur des ateliers, c'était marquer qu'elle voulait que les hommes des ateliers fussent employés à des travaux dans les départements et éloignés de Paris.

La Commission exécutive prônait un ensemble de mesures : recensement sérieux des travailleurs, suppression de nouvelles inscriptions, substitution du travail à la tâche au travail à l'heure, élimination des ouvriers qui refusaient une offre d'embauchage d'un patron, engagements dans l'armée proposé aux hommes de 18 à 25 ans, emplois dans les départements des autres. Quand le Gouvernement voulut appliquer ces mesures, il se heurta à la résistance du directeur Thomas, qui en prévoyait les conséquences. On le fit partir escorté pour Bordeaux, sans le laisser revoir même les siens. Le lendemain le ministre des Travaux publics Trélat rencontra de la part des délégués des ateliers une très vive résistance, mais institua la nouvelle direction.

Le « Comité des travailleurs » de l'Assemblée adopta des mesures

moins rigoureuses que celles prévues par le Gouvernement. Le rapport de de Falloux était habile et modéré. Un décret fut voté le 30 mai, inséré au *Moniteur* le 4 juin. La Commission exécutive ne l'appliqua pas et le nombre des ouvriers monta à 117.000, la dépense journalière à 170.000 francs. La situation et l'état des esprits empiraient toujours, la propagande révolutionnaire s'intensifiait, des manifestations sur les boulevards se multipliaient. Un nouveau crédit de 3 millions fut demandé. Le 19 juin, l'Assemblée fut saisie du rapport de Falloux, secrétaire de la commission chargée d'étudier cette demande ¹. Il concluait à la dissolution des ateliers, mais avec des mesures et des institutions qui en atténuaient la rigueur. Goudchaux, ministre des Finances, les fit rejeter. La Commission exécutive prit alors une mesure définitive : pour les hommes de 18 à 25 ans l'engagement dans l'armée ou la radiation, pour les autres le départ pour les départements. Cette mesure fut publiée au *Moniteur* du 22 juin, le cinquième des travailleurs devait se présenter pour le départ le lendemain ou le surlendemain.

Ce fut l'explosion. Dès le 22, une protestation fut présentée au Luxembourg et une vive altercation eut lieu entre Marie et cinq délégués. Le 23, les journaux révolutionnaires publièrent des articles exaltés. Le Gouvernement donna l'ordre au ministre de l'Intérieur d'arrêter cinquante-six délégués, mais l'ordre se perdit et ne fut pas exécuté. Dans la matinée une masse d'ouvriers s'était rassemblée sur la place de la Bastille; haranguée par Pujol, elle répondit par le cri : « La liberté ou la mort ! »

Le soir une manifestation eut lieu place du Panthéon, elle parcourut quelques quartiers et rendez-vous fut pris pour le lendemain. C'était une nouvelle Révolution qui commençait. Tous les quartiers populaires s'étaient soulevés, faubourg Saint-Antoine, faubourg Poissonnière, Marais, Cité, quartier latin, Montmartre, Gentilly, enveloppant le centre de Paris et menaçant l'Hôtel de Ville, même le Luxembourg et le Palais Bourbon. La garde nationale faisait cause commune avec l'émeute qui avait ainsi des armes et des munitions, les chefs élus marchaient avec les hommes et la population entière, femmes et enfants, s'unissaient aux hommes armés. Les barricades faites des gros pavés de grès d'alors s'élevaient comme par enchantement. Les maisons fournissaient des postes d'observation et de tir

¹ *Monit. univ.*, 20 juin, pp. 1428 et suiv

excellents. L'est de Paris, le nord et le sud en partie devenaient un champ de bataille.

Le Gouvernement disposait de forces considérables : 30.000 hommes de ligne, 16.000 gardes mobiles, 2.000 gardes républicains. Les cinq légions de la garde nationale de l'Ouest, 4.000 hommes des arrondissements du centre accoururent au rappel battu sans retard dès le 23 au matin. Le général Cavaignac, ministre de la Guerre, avait donc en mains des forces sérieuses. Il appela de suite les troupes régulières et même les gardes nationales des départements. La France était donc conviée, à la différence de ce qui s'était passé en 1830 et en février 48, à participer à la lutte, dont le retentissement dans le pays fut d'autant plus grand.

Elle fut menée comme une bataille. Cavaignac constitua des réserves aux Champs-Élysées et à l'Ecole militaire et attaqua par trois colonnes aux deux ailes et au centre après l'échec d'une tentative conciliatrice d'Arago. La première journée fut très chaude et l'attaque impuissante ; la nuit arrêta le combat. Les pouvoirs publics étaient inquiets et en proie à la confusion, ils n'agissaient pas. Seul le ministre de la Guerre prenait les mesures de répression malheureusement nécessaires. L'Assemblée siégeait en permanence, beaucoup de ses membres passèrent la nuit au Palais Bourbon, les députés de l'extrême gauche ne se désolidarisèrent pas de leurs collègues. L'Assemblée s'irritait de la faiblesse du Gouvernement. Ce Gouvernement collectif paraissait voué à l'impuissance et incapable de répondre aux nécessités d'une situation aussi critique. L'opinion évoluait et réclamait un Gouvernement fort, le Gouvernement d'un homme. Ces circonstances le désignèrent, c'était celui qui agissait, le ministre de la Guerre : Cavaignac.

L'anarchie comme toujours menait au Gouvernement personnel et l'émeute au Gouvernement militaire.

Le Gouvernement de Cavaignac. — Déjà le 22 juin certains députés, Landrin, Ducoux, Latrade avaient pressenti le général, qui avait répondu qu'il ne se jugeait pas lié à la Commission exécutive. Ils le redirent à leurs amis politiques, et cela revint aux membres de la Commission, qui en furent très froissés. Le 23 celle-ci fut sollicitée de se retirer. Lamartine en manifesta une grande irritation. La question n'en était pas moins posée. Au matin du 24, le président communiqua à l'Assemblée de mauvaises nouvelles. Les barricades se multipliaient, la lutte reprenait. « Il ne faut pas se dissimuler, disait-il, que les circonstances sont graves et qu'il est impossible d'espérer

une solution à moins d'une lutte énergique. » Il eut un entretien avec Cavaignac et envisagea avec lui la formation d'un nouveau Gouvernement. La Commission sentait l'hostilité se développer autour d'elle, mais jugeait ne pouvoir se retirer que devant la volonté formelle de l'Assemblée. Pascal Duprat présenta alors cette motion : « Paris est mis en état de siège. Tous les pouvoirs sont délégués au général Cavaignac ¹. » C'était une mesure dure à prendre après quatre mois de République. Mais le danger pressait, deux mairies étaient aux mains des insurgés, l'Hôtel de Ville était menacé. Deux propositions de Jules Favre et Quentin-Bauchard furent aussi présentées, disant : « La Commission exécutive cesse à l'instant ses fonctions. — Ses pouvoirs sont confiés au patriotisme du général Cavaignac. — Le Ministère est provisoirement maintenu. » Duclerc fit voter la proposition Pascal Duprat, qui ne contenait pas cette destitution explicite de la Commission exécutive, qu'il qualifiait de mesure de « rancune » et qui dans l'esprit de Jules Favre répondait bien à ce sentiment ¹. Du reste la Commission donna de suite sa démission.

Cavaignac adressa trois proclamations à la garde nationale, à l'armée, aux insurgés et une dépêche aux départements. Il conserva les Ministres en fonction ². La France avait un nouveau Gouvernement.

Le succès le consolida de suite. Dans l'après-midi du 24 les faubourgs du nord et du sud furent en partie repris. Le 25, leur occupation s'acheva, et la lutte au centre s'intensifia, le quartier Saint-Antoine résistait seul. Dans la nuit des délégués vinrent négocier au Palais Bourbon. Le 26, une députation demanda à Cavaignac la promesse d'une amnistie pour mettre bas les armes. Il imposa la reddition sans conditions.

La lutte avait coûté cher : les généraux Duvivier et Négrier étaient tombés dans la lutte, le général Bréa avait été massacré.

Mgr Affre, archevêque de Paris, était mort sur une barricade un rameau d'olivier à la main. Les troupes régulières et la garde mobile avaient 900 morts et 2.100 blessés, la garde nationale avait, elle aussi, été éprouvée, mais moins. Les insurgés abrités par les barricades et dans les maisons avaient eu moins de pertes. Cela avait été la guerre, et la pire, la guerre civile.

L'opinion était atterrée et irritée contre le Gouvernement débile qui n'avait su ni prévoir, ni prévenir. De l'impression de Paris et de

¹ *Monit. univ.*, 29 juin, p. 1490.

² *Monit. univ.*, 26 juin, p. 1495.

la France on trouvera l'écho dans le *Journal des Débats* si mesuré dans ses appréciations habituelles des événements. « Encore du sang ! Encore des larmes ! écrivait-il le 24 juin. Encore cette épouvantable guerre civile !... Quel spectacle. Paris désert, les femmes et les enfants sur les portes, le deuil dans tous les cœurs, les larmes dans tous les yeux ! Et le bruit lointain du tambour, et la fusillade se mêlant à celui du tonnerre... Nous écrivons ces quelques lignes la douleur dans l'âme. Le sang coule, le meilleur sang, le plus brave. »

Et le 25 juin : « Horrible ! Epouvantable journée ! Le sang de la France coule à flots, la lutte la plus désespérée engagée dans les rues, dans les places, dans les maisons ; le bruit de la fusillade dominé par les éclats du canon, qui retentissent depuis la première lueur du jour. A quelle sombre expiation, grand Dieu, notre malheureux pays est-il donc réservé ? Voilà donc Paris ! »

Cavaignac lança une proclamation aux « Citoyens » et aux « Soldats » pour recommander la clémence et promettre la justice ; l'exaspération était telle que des représailles étaient à craindre. « Ce matin encore, disait-il, l'émotion de la lutte était légitime, inévitable ; maintenant soyez aussi grands dans le calme que vous l'avez été dans le combat. Dans Paris je vois des vainqueurs et des vaincus, que mon nom reste maudit si je consentais à y voir des victimes. La justice aura son cours, qu'elle agisse, c'est votre pensée, c'est la mienne ¹. » Proclamation de l'état de siège, fermeture des clubs, saisie de onze journaux socialistes ou bonapartistes, ou royalistes, suppression de la garde nationale des quartiers révolutionnaires, suppression des ateliers nationaux, telles furent les premières mesures prises.

Pendant la lutte de nombreux prisonniers avaient été faits ; 15.000 arrestations sur dénonciations et perquisitions eurent lieu. On traduisit devant les Conseils de guerre « les chefs, fauteurs et instigateurs » de l'insurrection, les insurgés qui s'étaient rendus coupables de délits et crimes de droit commun. Des commissions militaires furent instituées pour opérer des triages parmi les individus pris les armes à la main, 4.000 d'entre eux furent finalement transportés en Algérie. Ceux qui furent traduits devant les Conseils de guerre furent condamnés à la détention, aux travaux forcés, même à mort.

L'Assemblée autorisa des poursuites contre Louis Blanc et Causidière, qui se réfugièrent en Angleterre.

¹ *Moult. univ.*, 27 juin, p. 501.

De cette crise affreuse les causes étaient à première vue difficiles à discerner. Des espérances folles conçues après la Révolution de février, les désillusions, les souffrances d'un chômage intense, la misérable expérience des ateliers nationaux, l'agitation révolutionnaire à l'état latent, avec des explosions répétées, la faiblesse, l'impéritie d'un Gouvernement sans expérience, sans énergie, profondément divisé, voilà en somme ce qui avait provoqué la catastrophe.

La résultante fut un revirement de l'opinion, irritée contre les hommes et contre le système, qui désormais voulait un Gouvernement fort, d'autorité et personnel. La révolution des esprits survécut à la révolution de la rue.

IV

LE GOUVERNEMENT INTÉRIMAIRE DE CAVAINAC

L'Assemblée après cette terrible secousse ne pouvait songer à se mettre au travail pour lequel elle avait été nommée: la rédaction de la Constitution. Une œuvre préalable d'apaisement et de consolidation s'imposait.

Cavaignac, le 28 juin ¹, ayant déposé ses pouvoirs entre les mains de l'Assemblée, celle-ci après avoir voté qu'il avait « bien mérité de la patrie », lui conféra « le pouvoir exécutif » avec le titre de « Président du Conseil » le rendant responsable. — Il prit comme collaborateurs : Bethmont à la Justice, Bastide aux Affaires étrangères, Sénard à l'Intérieur, Recurt aux Travaux publics, Goudchaux aux Finances, Carnot à l'Instruction publique, Thouret à l'Agriculture, puis Lamoricière fut nommé ministre de la Guerre et Changarnier commandant de la garde nationale. C'étaient l'un et l'autre des hommes à poigne, Goudchaux avait travaillé à rassurer les hommes d'affaires et conseillé la suppression des ateliers nationaux. Sénard avait lutté contre l'émeute à Rouen. En général, Cavaignac avait fait appel à des hommes d'autorité. Il en était un lui-même, mais ses attaches par son père et son frère l'entravaient dans son effort de réaction et sa politique manqua d'unité, parfois elle déconcerta. Il eut à s'entendre avec la droite, qui provoqua le départ de Carnot, à cause de ses circulaires aux instituteurs pour les élections et de manuels qui lui déplaisaient.

¹ MUEL, *Gouvernement et Constitutions de la France*, pp. 237-238.

Cavaignac poursuivit une politique de répression et d'ordre social. Il établit un corps de 50.000 hommes sous Paris. Il rendit trois décrets sur les clubs et les journaux rétablissant le cautionnement, consacrant les nouveaux délits d'offense à la République, à l'Assemblée, à la souveraineté nationale, d'attaque à la propriété et à la famille, soumettant les clubs à une déclaration, imposant la publicité de leurs réunions, l'exclusion des femmes et des mineurs, la rédaction d'un procès-verbal des séances, interdisant la discussion des sujets contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs, ordonnant l'admission d'un fonctionnaire administratif ou judiciaire aux séances. C'était le retour à une réglementation antilibérale, qui jurait avec le régime républicain existant. L'état de siège fut prolongé, qui permettait notamment la suppression des journaux.

En matière financière, pour remplir les caisses de l'Etat, on voulut assurer la perception des 45 centimes additionnels établis par le Gouvernement provisoire, l'Assemblée nationale le 22 mai avait confirmé le décret qui l'avait établie, mais la perception avait provoqué des troubles. Une déclaration nouvelle de l'Assemblée du 2 septembre démentit le bruit que le Gouvernement renonçait à cet impôt. On employa contre les récalcitrants des mesures de contrainte. Les campagnes en conçurent contre le Gouvernement un vif mécontentement.

Avec l'atténuation des impressions ressenties au cours des journées de juin les partis prirent position : La droite sentait croître sa force, ses chefs étaient habitués à la vie parlementaire ; les élections partielles lui étaient favorables, comme les élections municipales. Les républicains de la nuance du *National* se rapprochaient de la gauche démocratique. Le parti républicain social à défaut de journaux et de clubs recourut aux banquets. Dans celui qui eut lieu le 22 septembre pour commémorer la proclamation de la République en 1792, Ledru-Rollin reprit un programme inquiétant pour les classes possédantes. A Toulouse devant les autorités, au cours d'un banquet, des discours très avancés furent prononcés. L'état de siège fut levé le 19 octobre. Le Ministère perdit ensuite trois de ses membres, remplacés par des hommes de droite, plus tard Goudchaux se retira. C'était un affaiblissement pour le Ministère, Cavaignac se montrait mauvais manœuvrier parlementaire.

Les leçons à tirer de la guerre civile ne profitaient ni au Gouvernement, ni à l'Assemblée.

V

LA CONSTITUTION DU 4 NOVEMBRE 1848

L'Assemblée nationale élue tardivement le 23 avril avait pour mission de donner à la France un nouveau statut constitutionnel et devait avoir hâte de mettre fin au régime de fait sous lequel elle vivait depuis deux mois déjà. Elle s'était mise assez vite à la tâche. Mais comme les événements qui se déroulèrent après sa réunion exercèrent sur ses membres une influence considérable il était nécessaire de les rappeler avant d'aborder l'étude de l'œuvre qui devait en ressentir très profondément le contre-coup. Un historique rapide de l'élaboration de l'acte constitutionnel fera comprendre combien il dut en effet subir l'influence des événements politiques au cours desquels il fut rédigé.

Réunie le 4 mai, l'Assemblée décida de suite de nommer une commission de dix-huit membres. Ils furent élus les 17 et 18 mai, au lendemain même de cette première journée insurrectionnelle du 15, qui aurait pu renverser l'Assemblée et le Gouvernement et qui fit une si forte impression sur les esprits. Ses membres étaient : Cormenin, Armand Marrast, Lamennais, Vivien, de Tocqueville, Dufaure, Martin (de Strasbourg), Woirhayé, Coquerel, Corbon, Thouret, de Beaumont, Dupin aîné, de Vaulabelle, Odilon Barrot, Pagès (de l'Ariège), Dornès et Considérant.

Déjà influencée par toutes les difficultés au milieu desquelles on se débattait, la commission avait mis sur pied son projet et A. Marrast le communiqua le 19 juin à l'Assemblée, il avait rédigé son rapport.

L'Assemblée avait décidé qu'ils seraient examinés par les bureaux qui délégueraient chacun un de leurs membres à la commission et que celle-ci, au vu de leurs observations, délibérerait à nouveau. Ainsi fut-il fait et les bureaux procédèrent par suite à l'examen du projet de la commission au lendemain même des journées de juin et sous leur impression. Les délégués des bureaux furent Gérard, Béranger, Thiers, Ménard, Chauffour aîné, Victor Lefranc, Boussi, de Parieu, Crémieux, Crépu, Boulatignier, Freslon, Duvergier de Hauranne, Berryer. Après la communication des observations

¹ *Monit. univ.*, 20 juin, pp. 1430-1432.

des bureaux qu'ils soumirent à la commission, celle-ci délibéra de nouveau pendant deux mois. Le 30 août, sous le Gouvernement de Cavaignac, au moment où les difficultés se multipliaient pour lui, le projet définitif accompagné d'un nouveau rapport d'A. Marrast, fut déposé à l'Assemblée.

La discussion générale s'engagea bientôt et dura deux jours, les 4 et 5 septembre. La discussion des articles occupa quinze séances en septembre et treize en octobre, pour se terminer le 21 de ce mois. Le texte voté fut de nouveau soumis à la commission, qui, dans les cinq jours, devait proposer les retouches qu'elle jugerait nécessaires et son nouveau rapport. Le 1^{er} novembre l'Assemblée en fut saisie, et une nouvelle discussion qui s'engagea se termina le 4 novembre. Jamais peut-être Constitution ne fut si minutieusement, ni si longuement élaborée ; si elle n'était pas parfaite, ce n'était certes pas faute d'étude et de travail. Rarement aussi des Constituants avaient reçu des événements au milieu desquels ils poursuivaient leur œuvre des enseignements aussi graves.

Cette Constitution on l'étudiera d'abord telle qu'elle est sortie finalement de leurs mains, en l'analysant et en en prenant une idée synthétique ; puis on se reportera aux débats auxquels elle a donné lieu pour dégager l'état d'esprit, les idées inspiratrices, les thèses de ses auteurs.

1^o LA CONSTITUTION DU 4 NOVEMBRE 1848. ANALYSE ET SYNTHÈSE

Au premier coup d'œil jeté sur le texte de la Constitution on remarque qu'avec ses 115 articles, comparée aux Constitutions démocratiques qui l'ont précédée, elle est relativement courte. Celle de 1791 en comptait 220 et celle de l'an III, 377. C'est un signe ; cela prouve que le régime démocratique a déjà des traditions suffisamment établies pour que la Constitution qui le consacre ne soit pas obligée de multiplier ses dispositions et d'entrer dans tous les détails de son application.

Et si l'on se reporte aux divisions du nouvel acte constitutionnel on remarque également que ses rédacteurs ne se sont pas souciés d'une méthode bien rigoureuse. Un préambule, qui est une déclaration de droits élargie, un chapitre sur la souveraineté en un seul article, puis un chapitre sur les droits des citoyens garantis par la Constitution, deux chapitres sur le pouvoir législatif et le pouvoir

exécutif, deux autres chapitres sur le « conseil d'Etat » et « l'administration intérieure », un chapitre consacré au « pouvoir judiciaire », un autre traitant de la « force armée », un autre de « dispositions générales », puis un chapitre prévoyant « la révision de la Constitution », et un XII^e et dernier chapitre de « dispositions transitoires », constituent un méli-mélo, si l'on ose dire, où l'ordre et la méthode ne brillent certainement pas. Les constituants de 1848 ne se présentent donc pas en théoriciens. Sans doute ils ont des principes, mais ils sont plus praticiens que logiciens.

Le pouvoir constituant. — « Au nom du peuple français : l'Assemblée nationale a adopté, et, conformément à l'article 6 du décret du 28 octobre 1848, le Président de l'Assemblée nationale promulgue la Constitution dont la teneur suit : »

Cette première disposition de la Constitution, qui précédait même son préambule, faisait apparaître sa conception du pouvoir constituant.

Elle l'attribuait au peuple sans doute, puisque la Constitution était promulguée en son nom, mais l'Assemblée nationale était l'organe par lequel le peuple l'exerçait, sans que fut réservé son contrôle. L'Assemblée consacrait donc à son profit, même dans le domaine constitutionnel, le principe représentatif strict. Elle avait exprimé la volonté du peuple et celui-ci n'avait pas à sanctionner par son propre vote les dispositions prises en son nom.

La Constitution de 1848 rompait ainsi avec les précédents de l'an III, articles 343 et 345, de l'an VIII, article 95, de l'acte additionnel, qui avaient subordonné la validité de ces actes constitutionnels au vote du peuple lui-même. Et notre Constitution se montrait ainsi moins démocratique également que la Constitution de la Confédération helvétique qui la même année instituait le referendum constitutionnel. Elle consacrait pourtant le suffrage universel et dans son article premier, on va le voir, proclamait que « la souveraineté réside dans l'ensemble des citoyens français ».

Préambule : principes fondamentaux de l'ordre politique. — Ceci établi, dans son « préambule », la Constitution posait ses principes fondamentaux.

C'est « en présence de Dieu » qu'elle les proclamait. Elle imitait ainsi les Constitutions de 1791, de 1793 et de l'an III qui débutaient en invoquant « l'Etre Suprême », et la Charte de 1814 qui à son tour avait évoqué l'action de « la divine Providence » sur les événements, dont elle était la résultante.

Poser le fait de la République et fixer ses « fins », tel était l'objet du premier paragraphe du préambule : « Marcher plus librement dans la voie du progrès et de la civilisation » ; « assurer une répartition de plus en plus équitable des charges et des avantages de la société » ; « augmenter l'aisance de chacun » ; « réduire les dépenses publiques et les impôts » ; faire atteindre à tous « un degré toujours plus élevé de moralité, de lumière et de bien-être » ; la République ne devait tendre à rien moins. La liberté, le respect des droits, la participation à la souveraineté n'étaient donc plus tout l'idéal entrevu. On se faisait de la fin de l'Etat une conception beaucoup plus sociale, beaucoup plus large, beaucoup plus humaine. C'était d'ailleurs, surtout dans les conditions si difficiles où l'on était, lui assigner une bien lourde tâche.

Le but de la République fixé, le paragraphe II lui assignait ses caractères. Elle était : « démocratique, une, indivisible ». Les préoccupations de 1793 réapparaissaient. Elles étaient sans raison d'être. Le fédéralisme n'était guère à craindre après l'œuvre unificatrice de la Révolution et surtout de Napoléon.

La République ainsi caractérisée s'inclinait devant le droit qu'elle reconnaissait lui être supérieur. Elle reconnaissait, en effet, « des droits et des devoirs antérieurs et supérieurs aux lois positives », § III. Il était en même temps déclaré qu'elle avait « pour principe la Liberté, l'Egalité, la Fraternité », « pour base la Famille, le Travail, la Propriété, l'Ordre public », § IV. Conception sociale et idéaliste, contraire à l'absolutisme étatique à l'allemande qui place dans l'Etat la source et dans la loi l'expression de tout droit. C'était la négation des thèses de Comte et de ses disciples effaçant du langage philosophique le mot même de « droit ».

Dès lors, § VI du préambule, entre le citoyen titulaire de droits naturels et la République une réciprocité de devoirs s'imposait, aussi le paragraphe VII disait que les citoyens devaient aimer la Patrie, servir la République, la défendre au prix de leur vie, participer aux charges de l'Etat en proportion de leur fortune, s'assurer par le travail des moyens d'existence, par la prévoyance des ressources pour l'avenir, concourir au bien-être commun, se prêter une entraide fraternelle, observer les lois morales et les lois régissant la société, la famille, l'individu.

Réciproquement, paragraphe VII, à la République incombait de multiples devoirs : protection du citoyen, de sa personne, de sa famille, de sa religion, de sa propriété, de son travail, mise à la

portée de tous de l'instruction indispensable à tout homme, assistance fraternelle, travail ou secours assurés garantissant l'existence de l'individu privé de l'aide familiale.

Tels devaient être les rapports de l'Etat et du citoyen. Ils étaient, on le voit, tout imprégnés d'humanité, de fraternité. La Constitution s'inspirait d'un idéalisme d'inspiration manifestement chrétienne.

Elle était aussi soucieuse de justice internationale et de pacifisme. « La République respecte les nationalités étrangères, comme elle entend faire respecter la sienne ; n'entreprend aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploie jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple », paragraphe V.

Ce « préambule » pouvait paraître relever plus de la morale que du droit, il donnait des préceptes plus qu'il ne posait des règles juridiques, aucune sanction ne garantissait ses dispositions. Il n'en était pas moins un noble effort pour s'affranchir du sec individualisme qui avait animé même les déclarations de droit de la Révolution. Il échappait au reproche, qui leur avait été si souvent adressé, et auquel seule celle de l'an III avait essayé de répondre, de ne parler que des droits de l'individu sans lui rappeler ses devoirs. C'était la thèse de la fraternité humaine insérée dans l'ordre politique, une conception sociale et chrétienne de la société.

CHAPITRE I. — *De la souveraineté*

L'article premier de la Constitution formant à lui seul son premier chapitre était ainsi rédigé : « La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français. — Elle est inaliénable et imprescriptible. — Aucun individu, aucune fraction du peuple ne peut s'en attribuer l'exercice. » Ces formules étaient empruntées pour le premier paragraphe aux Constitutions de 1793 et de l'an III, pour la suite à la Constitution de 1791. La Constitution de 1848 se rattachait ainsi dès son premier article à la tradition démocratique de la première Révolution.

CHAPITRE II. — *Droits des citoyens garantis par la Constitution*

En son second chapitre la Constitution se montrait d'un libéralisme large et averti. La liberté individuelle garantie contre les arrestations et les détentions arbitraires, contre l'établissement de com-

missions et de tribunaux extraordinaires, était encore protégée par de nouvelles mesures : l'abolition de la peine de mort en matière politique, celle de l'esclavage, et enfin par l'inviolabilité du domicile, cet asile de l'individu, où seulement il se sent vraiment maître de lui-même, art. 2 et 6. Dès ce premier point le progrès dans la voie de la liberté était sensible.

La liberté religieuse recevait également de nouveaux développements par rapport aux Constitutions révolutionnaires, avec la protection par l'Etat des différents cultes, et le traitement des ministres des cultes reconnus assuré par l'Etat, art. 7.

Les libertés d'association, de réunion, de pétition, de presse n'avaient pour limite que les droits et la liberté d'autrui, ainsi que la sécurité publique. La censure était abolie, art. 8 ; c'était l'affranchissement de la pensée.

L'enseignement était déclaré libre, l'Etat n'imposant à qui voulait le donner que des conditions de capacité et de moralité, sous sa surveillance, art. 9.

L'égalité était assurée par la suppression des titres nobiliaires, des distinctions de naissance, de classes, de castes et l'admission de tous aux emplois publics, art. 10.

La propriété était déclarée inviolable, sauf le cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, la confiscation étant à jamais abolie, art. 11 et 12.

La liberté du travail et de l'industrie était elle aussi proclamée, mais non le droit au travail. La société se contentait de promettre d'encourager et de favoriser le travail par l'enseignement primaire gratuit, par l'éducation professionnelle, par l'égalité des patrons et des ouvriers, par des institutions de prévoyance et de crédit, par des institutions agricoles, par des associations volontaires, par des travaux publics.

La Constitution ajoutait que la société fournirait « l'assistance aux enfants abandonnés, aux infirmes et aux vieillards sans ressources et que leurs familles ne peuvent secourir », art. 13.

Garantie de la dette, inviolabilité des engagements de l'Etat, art. 14 ; contribution de chacun « en proportion de ses facultés et de sa fortune » à l'impôt, celui-ci n'étant établi que pour « l'utilité commune » et « qu'en vertu d'une loi » et annuellement s'il est direct, pour plusieurs années s'il est indirect, art. 15, 16 et 17 ; tel était le complément donné par la Constitution aux « droits des citoyens ».

Le « libéralisme » de la Constitution dépasse celui des Constitu-

tions antérieures, en ce qui touche la liberté individuelle, la religion, les cultes, la presse, l'enseignement, l'assistance, et ces institutions qui servent comme de succédanés au droit au travail.

CHAPITRE III. — *Des pouvoirs publics*

La Constitution leur avait consacré en un chapitre distinct deux articles qui en donnaient les principes fondamentaux communs. Dire que tous émanaient du peuple, qu'ils ne pouvaient être « délégués héréditairement », et que « la séparation des pouvoirs est la première condition d'un Gouvernement libre », art. 18 et 19, était peu utile le régime étant républicain, et était faux, le parlementarisme consacré par la Constitution étant le contraire de la séparation des pouvoirs. Là encore se manifestait l'influence de la tradition révolutionnaire.

CHAPITRE IV. — *Du pouvoir législatif*

Plus originale était la Constitution dans son organisation du pouvoir législatif.

Elle ramenait la France au régime de 1791, à l'Assemblée unique, art. 20. « Le peuple français délègue le pouvoir législatif à une Assemblée unique. » L'échec de la Législative, les excès de la Convention étaient oubliés, il ne s'agissait que de réagir contre le dualisme des Chartes et l'institution de la Chambre des pairs.

Même retour aux traditions révolutionnaires avec les 750 membres de l'Assemblée à laquelle les colonies et l'Algérie envoyaient des députés, art. 21.

Mais l'originalité de la Constitution s'affirmait ici par son régime électoral. Elle instituait le suffrage universel, tout Français âgé de 21 ans et jouissant de ses droits civils et politiques étant électeur, art. 24 et 25 ; — le suffrage était direct et secret, art. 24 ; — le vote se faisait au scrutin de liste, art. 30. — Le mandat législatif n'était que de trois ans et le renouvellement de l'Assemblée était intégral, les élections ayant lieu un mois avant l'expiration du mandat, art. 31.

Tous les électeurs âgés de 25 ans étaient éligibles, à l'exclusion de certains fonctionnaires que la loi devait déclarer inéligibles, art. 26.

Le mandat électoral était incompatible avec les fonctions pu-

bliques rétribuées, et les députés ne pouvaient être nommés ni promus à ces fonctions au cours de leur mandat. La loi seule pouvait apporter des exceptions à ces règles, art. 28.

Les représentants étaient indéfiniment rééligibles, art. 33.

C'était la réaction extrême contre le régime des Chartes : les réformes électorale et parlementaire, si réclamées et si obstinément refusées, poussées au maximum ; le suffrage universel total substitué à un régime surcensitaire ; — le vote départemental au lieu du vote local d'arrondissement ; — le mandat de trois ans à la place du mandat de cinq ans ; — l'incompatibilité des fonctions publiques et du mandat législatif éliminant de la Chambre les fonctionnaires qui y pullulaient, et soustrayant l'Assemblée à la corruption gouvernementale. Et par le suffrage direct la Constitution de 1848 dépassait ce que la Législative au 10 août avait cru pouvoir faire pour l'élection de la Convention. — Il est vrai que sur ce point le décret du 8 mars, d'après lequel l'Assemblée nationale avait été élue, l'avait engagée et que les événements récents ne pouvaient pas avoir sur l'Assemblée grande influence.

La Constitution reprenait, par ailleurs, d'anciennes dispositions pour assurer l'indépendance des représentants. Elle déclarait qu'ils représentaient non le département, qui les avait nommés, mais la France entière, art. 34, et en déduisait qu'ils « ne pouvaient recevoir de mandat impératif », art. 35. La Constitution de 1791 avait dit « de mandat », ce qui était encore plus restrictif. L'irresponsabilité des députés pour les actes de leurs fonctions, art. 36, et leur inviolabilité, art. 36 et 37, n'étaient aussi que des institutions désormais traditionnelles, par lesquelles leur indépendance était garantie.

Une nouveauté par rapport aux Chartes se rencontrait dans l'article 38, qui instituait l'indemnité parlementaire, à laquelle les députés n'avaient pas le droit de renoncer. La pratique en avait été déjà consacrée par la Constitution de l'an III, art. 68, et par l'acte additionnel, art. 13. Le but était de rendre le mandat législatif accessible aux travailleurs, aux individus sans ressources personnelles.

La permanence de l'Assemblée, art. 32, achevait de la différencier des Assemblées précédentes. On en revenait ici aux idées révolutionnaires qui considéraient que la représentation de la volonté nationale devait être permanente comme elle-même. Et si la Constitution admettait que pourtant l'Assemblée pouvait s'ajourner pour un temps déterminé, elle décidait que son bureau et vingt-cinq de ses membres formant une commission spéciale pouvaient en cas d'ur-

gence la convoquer, ainsi que le Président de la République pouvait le faire lui-même. Ces règles avaient pour but d'assurer l'indépendance de l'Assemblée vis-à-vis du chef de l'Etat et contrastaient avec le régime des Chartes sous lequel l'activité des Chambres était toute dépendante de la volonté royale .

La Constitution assurait d'ailleurs l'indépendance de l'Assemblée en lui permettant de « déterminer le lieu de ses séances », et de « fixer l'importance des forces militaires établies pour sa sûreté » comme d'en disposer. Là se marquait l'influence des derniers événements. Ils avaient appris aux représentants de la Nation qu'ils pouvaient connaître d'autres menaces que celles du Gouvernement. Les Constitutions révolutionnaires lui fournissaient d'ailleurs sur ce point des précédents.

Ainsi une Chambre unique, issue directement du suffrage universel, s'y renouvelant tous les trois ans intégralement, jouissant d'une indépendance entourée de toutes les garanties, travaillant en public, permanente, tel était le pouvoir législatif conçu par la Constitution.

En faire l'organe de la volonté nationale, fidèle, exact, indépendant, fort, toujours actif, tel avait été son objectif. — Même sous la Grande Révolution le principe démocratique n'avait pas été poussé à ce point dans ses applications.

CHAPITRE V. — *Du pouvoir exécutif*

L'organe essentiel du Gouvernement c'était le Président de la République à qui « le peuple français délèguait le pouvoir exécutif », art. 43.

Il était élu au suffrage universel direct et secret « par tous les électeurs des départements français et d'Algérie », art. 46.

Quiconque était éligible à condition d'être né Français, d'avoir toujours conservé la nationalité française, et d'être âgé de 30 ans, art. 44.

Pour être élu il fallait obtenir la majorité absolue et au moins deux millions de voix. Sinon l'Assemblée procédait à l'élection, au scrutin secret et à la majorité absolue, n'étant éligibles que les cinq candidats les plus favorisés dans le vote populaire, art. 47.

Le Président élu, avant d'entrer en fonctions, devait au sein de l'Assemblée prêter serment de « rester fidèle à la République démo-

cratique, une et indivisible et de remplir tous les devoirs que lui imposait la Constitution », art. 48.

Son mandat n'était que de quatre ans; à son expiration ni lui, ni le vice-président, ni aucun de ses parents jusqu'au sixième degré n'étaient éligibles, art. 45.

A côté du Président siégeait un vice-président, qui avait pour mission de le suppléer et de présider le Conseil d'Etat. Il était élu par l'Assemblée parmi trois candidats qui lui étaient présentés par le Président lui-même, art. 70.

Les Ministres complétaient le pouvoir exécutif. L'Assemblée en fixait le nombre et les attributions, art. 66. Le Président les nommait et pouvait les révoquer, art. 64, par décrets affranchis du contre-seing, art. 67.

C'était une innovation très hardie que cette constitution du pouvoir exécutif.

Les Constitutions républicaines antérieures, celle de l'an III, même celle de l'an VIII faite sous l'inspiration d'un homme et pour lui, n'avaient pas osé concentrer le pouvoir en un seul homme, soit pour ne pas le rendre trop fort, soit pour ne pas avoir l'air de revenir à la Monarchie. Elles avaient à la tête de l'Etat placé cinq directeurs ou trois Consuls. La Constitution de 1848 inaugurait le personnage du Président de la République.

Et l'élection du Président au suffrage universel et direct n'était pas une moindre innovation. Les Directeurs de l'an III étaient élus par les deux Conseils, les Consuls de l'an VIII avaient été désignés par la Constitution elle-même.

De ces deux nouveautés les conséquences étaient considérables. Chef unique et issu du suffrage universel, le Président de la République représentait une force extraordinaire, celle de toute la Nation concentrée en sa personne, alors que cette force se fractionnait entre les 750 membres de l'Assemblée.

Les dangers d'un pareil système sautaient aux yeux. Les auteurs de la Constitution les avaient vus. Les précautions prises contre le Président en sont la preuve : court mandat de quatre ans seulement, inférieur même à celui des Directeurs de l'an III, non seulement non rééligibilité du Président, mais encore inéligibilité de son vice-président, ou de ses parents à un lointain degré, qui auraient pu prolonger son action. Ces règles tendaient manifestement à limiter, dans le temps du moins, un pouvoir fort par sa concentration et son origine.

En ce qui concerne les Ministres, la Constitution, qui attribuait à l'Assemblée la détermination de leur nombre et de leurs attributions, pouvait paraître peu conséquente avec elle-même, car elle refusait au Président une faculté qu'il possède normalement. Mais cette règle était de tradition révolutionnaire, l'article 150 de la Constitution de l'an III la consacrait. Et on peut y voir une autre précaution contre l'excès de pouvoir du Président.

En résumé comme pour le pouvoir législatif, formé d'une Chambre issue du suffrage universel, pour le pouvoir exécutif, les Constituants de 1848 avaient créé un pouvoir fort par son unité et son origine populaire. N'avaient-ils pas vu qu'ils créaient ainsi deux pouvoirs égaux qui devaient devenir des pouvoirs rivaux et sans doute ennemis ?

Les grandes fonctions de l'Etat, la collaboration et le contrôle des pouvoirs. — Dans l'organisation des fonctions de l'Etat, de la collaboration et du contrôle réciproque des pouvoirs la Constitution de 1848 se rapprochait et s'écartait à la fois du régime normal du parlementarisme.

Dans le domaine législatif la collaboration était complète. L'initiative des lois appartenait à chaque représentant, art. 39, et aussi au Président qui pouvait faire déposer des projets de loi par les Ministres, art. 49. Les deux pouvoirs participaient aux délibérations législatives, les Ministres, assistés au besoin de commissaires du Gouvernement, pouvant être entendus dans l'Assemblée « toutes les fois qu'ils le demandaient ». Le vote des lois appartenait naturellement à l'Assemblée, mais le Président pouvait demander une nouvelle délibération, art. 58, et il était chargé de la promulgation, avec cette réserve que s'il n'y procédait pas dans un délai donné le président de la Chambre pouvait y pourvoir, art. 56 à 58.

Quant à la fonction exécutive, la collaboration était explicite et implicite. La Constitution énumérait et multipliait les attributions du Président, mais elle réservait souvent l'approbation nécessaire de l'Assemblée pour les affaires capitales, notamment pour tous les traités, art. 53, pour entreprendre toute guerre, et si le Président graciait les condamnés en principe, l'Assemblée seule graciait ceux qui avaient été condamnés par la Haute Cour, art. 55, et seule elle disposait de l'amnistie. Ainsi se produisait sa collaboration explicite, sa collaboration implicite résultait du contrôle qu'elle exerçait sur le Gouvernement.

Le contrôle, qui forme, on l'a vu déjà mainte fois, avec la colla-

boration l'essence du régime parlementaire, n'était organisé par la Constitution de 1848 que d'une manière doublement boiteuse.

Le contrôle du pouvoir législatif sur l'exécutif comporte normalement la seule responsabilité des Ministres vis-à-vis des Chambres, le chef de l'Etat étant irresponsable. Or la Constitution de 1848 disait : « Le Président de la République, les Ministres, les agents dépositaires de l'autorité publique sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du Gouvernement et de l'administration. » Alors qu'elle semblait développer la responsabilité, elle l'énervait. Faire monter la responsabilité jusqu'au chef de l'Etat, c'était en dégager ses collaborateurs, responsable il devait exercer effectivement le pouvoir, arrêter les mesures graves et supprimer du même coup la responsabilité de ses collaborateurs. Mais la Chambre, qui n'aurait pas hésité à l'exercer vis-à-vis d'eux, devait craindre de s'en servir vis-à-vis de lui, car c'était ouvrir non plus une crise ministérielle, mais une crise présidentielle, ce qui est infiniment plus grave. Et c'était s'attaquer non à un ou à des Ministres simplement nommés par le chef de l'Etat, mais s'en prendre à l'élu du pays tout entier et provoquer de la part du pays un jugement décisif entre son élu unique et ses multiples représentants.

Ainsi le contrôle du Gouvernement par l'Assemblée était à la fois exagéré et compromis.

Par contre le contrôle de l'Assemblée par le Gouvernement était purement et simplement supprimé. Son moyen normal est le droit d'ajournement et de dissolution que le chef de l'Etat possède vis-à-vis du Parlement, de nos jours l'ajournement pouvant s'appliquer aux deux Chambres et la dissolution ne pouvant atteindre que la Chambre des députés et sous de très sérieuses réserves. Formellement et non seulement par prétérition la Constitution de 1848 déniait au Président le droit « de dissoudre et de proroger l'Assemblée nationale », art. 51. S'il se hasardait à prendre vis-à-vis d'elle une de ces mesures « le Président était déchu par ce seul fait de ses fonctions, les citoyens étaient tenus de lui refuser obéissance, le pouvoir exécutif passait de plein droit à l'Assemblée nationale ». Les Constituants de 1848 étaient-ils, en assurant sous une si forte sanction l'indépendance de l'Assemblée vis-à-vis du Président, imbus de l'ancien dogme révolutionnaire qui faisait du pouvoir législatif l'incarnation supérieure de la souveraineté nationale, ou bien concevaient-ils des craintes à l'égard du Président, auquel par ailleurs ils avaient assuré

une telle puissance ? On peut hésiter sur le mobile qui leur a inspiré un système si anormal.

C'était en effet un parlementarisme boiteux que celui qu'ils avaient ainsi réalisé ; quant à la collaboration des pouvoirs il était normal, quant à leur contrôle il était au contraire désigné.

CHAPITRE VIII. — *Pouvoir judiciaire. Le Tribunal des conflits*

Le caractère transactionnel en quelque sorte de la Constitution se marque dans sa conception du pouvoir judiciaire. — La justice est naturellement rendue au nom du peuple titulaire de la souveraineté, art. 81, et par là on revient au régime de la Révolution. Mais on n'en tire pas la conséquence qu'elle en déduisait, à savoir que les juges devaient être les élus de la Nation.

Seulement si le principe démocratique n'était pas ainsi satisfait, le principe libéral recevait des satisfactions multiples.

Le jury n'était pas seulement maintenu en matière criminelle, art. 82, tous les délits politiques, et tous les délits commis par la voie de la presse lui appartenaient exclusivement, art. 83, seuls les délits d'injure et de diffamation contre les particuliers pouvaient lui être soustraits par une loi organique, art. 83, et le jury encore statuait seul sur les dommages et intérêts réclamés pour faits ou délits de presse, art. 84.

Libérale était aussi la promesse d'un « ordre de candidature » et de « conditions réglées par une loi organique » à observer par le Président pour la nomination des magistrats. Libérales les garanties promises contre les suspensions et mises à la retraite des juges de première instance, d'appel et de cassation, art. 87, ou à prendre vis-à-vis des Conseils de guerre ou de révision de l'armée, art. 89.

L'innovation la plus importante dans ce domaine était l'institution d'un tribunal qui devait s'appeler un jour « Tribunal des conflits ». Il était en effet destiné à connaître des « conflits d'attributions entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire ». Ainsi devaient être évités les abus de l'une ou de l'autre sortant de sa compétence et faisant acte d'arbitraire. Ce tribunal était composé de membres de la Cour de cassation et de membres du Conseil d'Etat. Le ministre de la Justice en était le président, ce qui faisait pourtant pencher la balance du côté de l'administration. Cette institution n'en

était pas moins une garantie sérieuse de limitation des pouvoirs par leur séparation et leur spécialisation.

CHAPITRE VI. — *Du Conseil d'Etat*

La Constitution s'inspirait du même esprit libéral en ce qui concernait le Conseil d'Etat. Sa présidence par le vice-président de la République, art. 71, ne constituait pas un progrès d'indépendance pourtant.

Mais la nomination de ses membres était attribuée à l'Assemblée nationale, elle n'avait lieu que pour six ans, les membres se renouvelaient par moitié à chaque législature, mais étaient rééligibles, art. 72. Le Conseil d'Etat était donc détaché du Gouvernement par son origine. Et c'était l'Assemblée encore qui, sur la proposition du Gouvernement, pouvait révoquer ses membres, art. 74.

En même temps que de l'indépendance le Conseil d'Etat conquerrait des compétences. L'Assemblée pouvait imposer sa consultation pour un projet de loi du Gouvernement, comme il pouvait le consulter sur un projet d'origine parlementaire. Il devait préparer et les règlements d'administration publique et ceux dont l'Assemblée lui confiait l'élaboration par une délégation spéciale, art. 75.

Ce grand corps qui constitue une si forte protection pour la société contre l'arbitraire gouvernemental et administratif se trouvait donc dans la Constitution doué de plus de pouvoir et de plus de liberté que sous le régime précédent.

Haute Cour de justice. — La Constitution n'innovait pas moins dans sa conception de la Haute Cour de justice. — Elle n'était plus une assemblée politique aux membres nommés par le Roi, comme l'était la Chambre des pairs, mais un vrai corps judiciaire, une Cour d'assises agrandie.

La Cour était formée de cinq juges nommés chaque année par la Cour de cassation parmi ses membres. Le jury était formé de trente-six jurés pris parmi les conseillers généraux non députés, avec quatre jurés supplémentaires. Le Président de la République ne nommait que les membres du Ministère public, art. 92.

Elle jugeait seule les délits et les crimes du Président de la République, art. 100.

Elle pouvait être appelée à juger de même les Ministres, « dans

tous les cas de responsabilité», qui pouvaient d'ailleurs être déférés aux tribunaux ordinaires.

Enfin elle était compétente pour juger « les crimes, attentats et complots contre la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat » quel qu'en fût l'auteur.

L'Assemblée seule pouvait la saisir d'une accusation et désigner la ville où elle se réunirait, art. 91.

En cas de prorogation ou de dissolution de l'Assemblée par le Président de la République elle devait, à peine de forfaiture, se réunir immédiatement, convoquer les jurés, désigner les magistrats constituant le ministère public et fixer le lieu du procès, art. 68.

Telle était dans ses grandes lignes l'organisation de cette haute et exceptionnelle juridiction. Pour elle encore le progrès libéral était considérable.

CHAPITRE XII. — *Révision de la Constitution*

C'est en s'inspirant de la Constitution de 1791 que la nouvelle Constitution résolut le difficile problème du pouvoir constituant.

C'est à une Assemblée élue comme l'Assemblée nationale elle-même, se constituant et fonctionnant comme elle, mais composée de 900 membres et non de 750, qu'elle confiait le pouvoir de réviser la Constitution, art. 22 et 111. Cette assemblée semblable, au nombre près de ses membres, à l'Assemblée législative, était en principe réduite à sa fonction constitutionnelle ; pourtant en cas d'urgence elle pouvait « pourvoir aux nécessités législatives », art. 111.

Elle n'était nommée que pour trois mois et si sa tâche constitutionnelle à l'expiration de ce délai n'était pas achevée, elle devait se dissoudre, la tentative de révision ayant avorté. Si au contraire son travail ne durait pas trois mois, elle se séparait encore, sa raison d'être n'existant plus.

Mais comment son élection était-elle provoquée, qui pouvait mettre la révision en branle ? C'était l'Assemblée nationale elle-même. Il fallait qu'une proposition en ce sens fût émise et votée dans la dernière année de son mandat, et il fallait que dans trois délibérations, à un mois au moins d'intervalle, elle fût votée à la majorité des trois quarts des suffrages exprimés, cinq cents votes étant émis. Dans ces conditions le succès d'une initiative de révision était plus qu'hypothétique, quoi qu'elles fussent relativement bien moins rigou-

reuses que celles de la Constitution de 1791, qui exigeait trois votes identiques de trois législatures successives.

Mais il demeurait que c'était le pouvoir législatif seul qui pouvait prendre l'initiative d'une révision, ce qui créait une choquante inégalité entre les deux pouvoirs politiques et que c'était une Assemblée, sans doute élue *ad hoc*, mais pourtant élue comme une assemblée ordinaire et sans doute composée en grand nombre des membres de l'Assemblée elle-même, qui opérait la révision.

Enfin, ce qui était essentiel, le peuple n'était pas appelé à ratifier ou à improuver l'acte de ses élus.

Esprit et caractères généraux de la Constitution. — On doit de cette analyse de la Constitution dégager par une vue d'ensemble ses caractères généraux.

Brève et peu ordonnée elle s'écarte de nos premières Constitutions longues, systématiques et déductives ; bâtissant une République démocratique elle peut faire appel à des traditions et ne viser que l'essentiel.

Proclamée au nom du peuple, elle ne se soumet pas à sa ratification, et consacre un régime purement représentatif.

Définissant les fins de l'Etat, les devoirs réciproques de l'individu et de la collectivité, elle est idéaliste et humanitaire.

Consacrant les droits des citoyens, elle est libérale, elle les multiplie et son libéralisme s'affirme dans son régime judiciaire, dans sa Haute Cour de justice, et dans son Conseil d'Etat.

Ce sont là les traits du régime démocratique qu'elle fonde.

Son aménagement des grands pouvoirs de l'Etat est plus original encore.

Quand elle constitue le pouvoir législatif avec une seule Chambre, permanente, très nombreuse, issue du suffrage universel intégral, direct, s'exerçant par le scrutin de liste départemental, avec un mandat de trois ans, le renouvellement intégral, l'indépendance des représentants, elle s'inspire de la Constitution de 1791, et la dépasse pour créer un pouvoir législatif fort, interprète fidèle de la volonté nationale.

Quand à la tête de l'exécutif elle place un Président, élu par le peuple, maître de son Ministère, c'est du Consulat plébiscitaire qu'elle se rapproche en le tempérant par le mandat réduit à quatre ans, non renouvelable, et la responsabilité devant l'Assemblée de l'élu du pays.

Quand réglant les rapports des deux grands pouvoirs politiques, elle établit entre eux un régime de collaboration et de contrôle, elle s'inspire de la Monarchie parlementaire et non plus de la Révolution ou du Consulat, dominés la première par le principe de la séparation des pouvoirs, l'autre par celui de la concentration du pouvoir et hostiles tous deux au parlementarisme. Mais le parlementarisme de 1848 est bâtard parce que le contrôle n'existe que du législatif sur l'exécutif et que la double responsabilité du chef de l'Etat et des Ministres s'annihile.

Ainsi dans son organisation des pouvoirs et des fonctions de l'Etat, la Constitution de 1848 se révèle comme une sorte de synthèse de tous les régimes antérieurs. Que ces principes contradictoires, mal agencés dussent entrer en lutte, que ce Consulat châtré, ce parlementarisme mal équilibré, ce régime démocratique en tutelle dussent faire faillite, il devait être assez aisé de le prévoir.

On recherchera quelles furent les raisons qui poussèrent les représentants de 1848 à adopter toutes ces solutions successives des problèmes qui se posaient à eux. Il est facile de voir de suite que la Constitution ainsi comprise fut le produit des conditions dans lesquelles elle fut élaborée.

Elle est républicaine parce que la Monarchie est tombée pour la troisième fois et que l'Empire a connu deux catastrophes.

Elle est humanitaire parce que le problème social se pose impérieusement et que les classes ouvrières ont fait la Révolution.

Elle est libérale parce qu'elle est une réaction contre la Monarchie qui a bridé les libertés de l'ordre politique pour se défendre.

Elle consacre le suffrage universel parce qu'elle est une réaction contre une Monarchie censitaire qui s'est obstinée à ne pas étendre le suffrage, parce que le peuple qui a fait la Révolution devait en bénéficier et parce que la première expérience du suffrage universel pour l'élection de l'Assemblée nationale a été satisfaisante.

Elle a établi une Chambre unique et un Président élu par le peuple, parce que la faiblesse du Gouvernement provisoire et les troubles constants qui agitent la société rendent nécessaire l'établissement de pouvoirs forts.

Elle a adopté en principe le parlementarisme, parce qu'il doit assurer la collaboration entre ces pouvoirs et les tempérer, que d'ailleurs les hommes de 1848 sont habitués au jeu du parlementarisme et que ce n'est pas contre lui que les plaintes se sont élevées et que la Révolution s'est faite.

Il est donc visible, quand on confronte les grandes orientations de la Constitution et les circonstances au milieu desquelles elle est née, qu'elle est un produit de l'histoire, qu'elle correspond aux conditions de son temps.

Dans quelle mesure ses auteurs s'en rendirent-ils compte, à quelles idées dans leur esprit répondaient ses diverses institutions ? C'est ce qu'il s'agit de rechercher en se reportant aux travaux de son élaboration.

2° ELABORATION DE LA CONSTITUTION DE 1848

LES IDÉES INSPIRATRICES DE SES AUTEURS

Il s'agit donc de se reporter aux travaux et aux débats d'où la Constitution est sortie, pour dégager les sentiments et les idées qui ont guidé ses auteurs.

Cette étude mérite d'être faite d'un peu près pour des raisons multiples. On remarquera que depuis l'an III nulle Constitution française n'avait plus été l'objet de discussions parlementaires et qu'on se retrouve ainsi en 1848 après plus d'un demi-siècle de silence en face d'une nouvelle manifestation publique des opinions politiques régnautes en notre pays. A plus de cinquante ans de distance à nouveau l'opinion publique par la voie d'une Assemblée représentative se faisait entendre ; il est fort intéressant d'établir où elle en était.

Puis en 1848, sans doute parce que le silence avait trop longtemps duré, les discussions furent particulièrement abondantes, les représentants éprouvèrent le besoin de donner à leurs pensées de longs développements et l'on a par suite dans leurs discours des thèses théoriques, des constructions dogmatiques exceptionnellement développées.

Enfin ces théoriciens étaient et allaient être des praticiens, les idées qu'ils mettaient en œuvre dans leur construction, ils les mettraient en pratique dans leur politique et c'est une raison de plus de les étudier.

Rapport d'Armand Marrast. — Du court historique de la rédaction de la Constitution de 1848, qui a été donné, il résulte que le rapport d'Armand Marrast est le document capital, qui peut le mieux montrer les vues d'ensemble inspiratrices de la Constitution. Il résume les travaux de la commission après qu'elle a été saisie des observations des bureaux ¹.

¹ Le texte a été donné par le *Moniteur universel* du 31 août 1848, pp. 2237-2239.

De quoi se compose-t-il ? — Il commence par une esquisse historique rapide pour prouver que la République est l'aboutissement de notre évolution politique. Puis vient l'éloge du suffrage universel, la grande réforme réalisée. Après quoi, au sujet du préambule, le rapport insiste sur la fraternité, complément de la liberté et de l'égalité, qui caractérise le but assigné à l'Etat. — Il passe sur les droits reconnus aux citoyens, sans doute considérés comme chose acquise. Ce qui dans l'organisation des pouvoirs retient l'attention du rapporteur, c'est l'unité du pouvoir législatif, l'unité aussi de l'organe supérieur du Gouvernement et l'élection du chef de l'Etat. Puis viennent quelques indications sur « le Tribunal administratif suprême », sur « le Tribunal particulier qui aura la juridiction des conflits », sur la Haute Cour de justice, sur le jury « institution amie de la liberté », sur l'interdiction du remplacement dans l'armée.

En somme de ce rapport volumineux, qui, aux pages 2237 à 2239 du *Moniteur* du 31 août 1848, n'occupe pas moins de sept grandes colonnes, plus de la moitié est consacrée à ces trois points : Chambre unique, chef unique du Gouvernement, élection du Président directement par le peuple.

A lire A. Marrast, on voit que ces trois questions sont à peu près toute la Constitution. Cette constatation est d'importance. Les Constituants de 1848 ont donc bien vu que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ainsi conçus constituaient un système politique très particulier, qu'il fallait expliquer et justifier.

Après cette indication d'ensemble on peut aborder les points essentiels du rapport en procédant autant que possible par des citations qui montrent l'idée dans sa forme même.

La République. — « La France a été préparée, par les soixante ans qui furent devant nous, à la forme de Gouvernement qu'elle s'est enfin donnée. »

« Après l'effort prodigieux qui brisa l'ancienne société, la France a tout essayé, tout subi... (suit la série de nos régimes successifs), tout s'est usé, épuisé jusqu'à ce qu'à ces souverainetés usurpées... le peuple en ait substitué une qui ne saurait ni s'épuiser, ni périr : la sienne, celle de tous ses enfants appelés au même titre à prendre une part égale au choix des hommes, qui doivent diriger et gouverner.

Pour éviter de nouvelles Révolutions, « que faut-il ? Adopter une forme de Gouvernement flexible, pénétrable aux intérêts comme aux idées, où le sentiment public trouve toujours son expression sin-

cère. Voilà ce que réalise le Gouvernement républicain à l'aide du suffrage universel ¹ ».

Le suffrage universel. — Suit alors l'éloge du suffrage universel qui doit tout sauver.

« Nulle exclusion, ni pour aucun homme, ni pour aucune doctrine ; hommes et doctrines ont un seul juge, la majorité nationale...

» Le suffrage universel, organe souple et fidèle de la volonté du peuple, apporte donc à la société un nouvel élément d'ordre et il donne au pouvoir la force toute-puissante qui accompagne une incontestable souveraineté. En deçà du suffrage universel il n'y a que l'usurpation, l'oligarchie, la négation du droit... au delà... le chaos dans l'abîme ². »

La fraternité. — Que va donc apporter la République par la voie du suffrage universel à la société ? Exposant les buts de l'Etat définis par le préambule, Marrast répond : la Fraternité. « La fraternité, servant d'origine aux institutions, inspirant les lois de son souffle, animant l'Etat tout entier de son esprit, voilà, selon nous, l'heureuse et féconde nouveauté de notre République et de notre âge.

» La fraternité... arrête au seuil de l'injustice la liberté, qui est de sa nature accapareuse, usurpatrice... La fraternité placée au sommet de l'Etat y apporte cette sollicitude vigilante pour les faibles... sollicitude dont le regard embrasse l'existence sociale entière. » C'est ce qui distingue « l'action républicaine ». « Tout n'est pas fini quand on a garanti à chacun son droit de participer à la vie publique... Nous sommes convaincus qu'une société est mal ordonnée lorsque des milliers d'hommes honnêtes, valides, laborieux, n'ayant d'autres propriétés que leurs bras, d'autres moyens d'existence que le salaire, se voient condamnés sans ressources aux horreurs de la faim, aux angoisses du désespoir, ou à l'humiliation de l'aumône. » La société qui répond au travailleur demandant du travail : « Cherchez ou mourez, mourez, vous et les vôtres ! » cette société est sans entrailles et sans vertu, sans moralité, sans sécurité, elle outrage la justice, elle révolte l'humanité, elle agit en heurtant tous les principes que la République proclame ³. »

Ces brèves citations font comprendre « l'esprit nouveau » dont s'inspiraient les hommes de 1848, il n'était autre que celui de l'Evangile, souvent invoqué par eux-mêmes au cours de leurs débats. Aussi

¹ *Monit. univ., eod. loc., p. 2237, 2^e colonne.*

² *Monit. univ., eod. loc., même colonne.*

³ *Monit. univ., eod. loc., 3^e colonne et p. 2238, 1^{re} colonne.*

leur « préambule » contraste-t-il avec les déclarations de 1789 et de l'an III purement individualistes, la seconde d'un individualisme si froid et si désabusé.

« Nous avons voulu, expliquait Marrast, que la Constitution indiquât dans quel esprit et dans quel but d'amélioration progressive la République marquerait son action sur la société, comment elle devait substituer à l'égoïsme la fraternité, à un petit nombre d'intérêts protégés, la protection de tous les intérêts sans exceptions, et sans privilèges, suivre l'étoile polaire, qui luit aujourd'hui au firmament de toute l'Europe et qui imprègne sa boussole d'un nouvel aimant ¹. »

Le pouvoir législatif, la Chambre unique. — Le retour à la Chambre unique de 1791 était une grande innovation. Marrast sentit le besoin d'accumuler les arguments en sa faveur. Les premiers qu'il produit sont d'ordre théorique.

Celui qu'il développe avec complaisance est tiré de l'unité de la France et de l'unité de la volonté nationale. « S'il y a au monde, dit-il, un fait reconnu, avéré, c'est l'homogénéité du peuple français. S'il y a une tendance constatée dans l'histoire, un résultat obtenu, c'est l'unité de la Nation. Cette unité est partout, dans une administration concentrée, dans la prépondérance de la capitale, dans les lois, dans la justice, elle a pénétré même dans ce qu'il y a de plus personnel, de plus intime, dans les travaux de la science et des arts. Cette unité est notre force : la Monarchie dans le passé ne s'est rendu utile qu'en la servant. La souveraineté est une, la Nation est une, la volonté nationale est une. Comment donc voudrait-on que la délégation de la souveraineté nationale ne fût pas unique, que la représentation nationale fût coupée en deux, que la loi émanant de la volonté nationale fût obligée d'avoir deux expressions pour une seule pensée ? Considérée, soit dans la souveraineté qui en est la source, soit dans le pouvoir qui l'exécute, soit dans la justice qui l'applique, la loi n'est pas divisible ; comment le serait-elle dans le pouvoir qui la conçoit et qui la crée ² ? » Le goût de la métaphysique politique n'était donc pas perdu en 1848.

A. Marrast invoquait d'ailleurs aussi bien des raisons plus pratiques. Il combattait l'institution des deux Chambres comme favorisant au sein du pouvoir législatif les conflits et les luttes de partis. Avec deux Chambres, « dès que vous les placez côte à côte, égales

¹ *Monit. univ., eod. loc., p. 2238, 1^{re} colonne in fine.*

² *Monit. univ., eod. loc., p. 2238, 2^e colonne, in medio.*

en puissance, vous n'arrivez qu'à ces deux résultats : ou les Chambres seront d'accord et alors une double discussion, un double vote, ne servent de rien et peuvent nuire en retardant la loi. Ou bien elles seront en désaccord, ce qui arrivera le plus souvent, et alors c'est la lutte que vous établissez au sommet de l'Etat. Or, la lutte en haut, c'est l'anarchie en bas, deux Chambres sont donc un principe de désordre... Ajoutez à cela que la discussion dans la seconde Chambre doit jeter le trouble dans la première ; la minorité se passionne davantage quand elle espère faire triompher sa cause en appel... les partis politiques ajoutent leur passion à celles des représentants et alors il n'y a pas deux Chambres, mais deux camps, ou plutôt il n'y a plus de pouvoir législatif ¹ ».

Le dualisme législatif semblait aussi à Marrast devoir favoriser la lutte entre les pouvoirs. « Avec une seule Assemblée, une seule inspiration, une seule règle, l'Assemblée, organe de l'opinion, la fait prévaloir en donnant ou en refusant la majorité aux Ministres... Avec l'Assemblée unique, la chose est simple : tout doit fléchir devant sa loi. Avec une seconde Chambre, il y a un recours à la résistance : le pouvoir exécutif battu ici se réfugie là, à une majorité contre lui il oppose une majorité pour lui... il se sert de l'une contre l'autre... Quand on a pour soi les Anciens on fait sauter les Cinq-cents par la fenêtre ². »

Passant aux objections pour y répondre, Marrast n'en voyait que deux, l'exemple de l'Angleterre et des Etats-Unis et le risque de l'entraînement pour une Chambre unique. A l'exemple des pays étrangers il rétorquait : « Nous pourrions montrer que deux Chambres en Angleterre représentent deux intérêts divers, quelquefois contraires, qui se trouvent dans le Parlement, comme ils sont dans le pays. Nous pourrions montrer qu'aux Etats-Unis la souveraineté se divise et se subdivise, qu'elle est partielle, locale, formée de groupes indépendants et qu'elle se reproduit dans le pouvoir, comme elle est dans le pays. » « Mais nous sommes en France, nous constituons la République française, nous agissons sur un pays qui a ses mœurs, son caractère personnel, nous n'avons à le costumer ni à l'anglaise, ni à l'américaine... » — Au danger d'entraînement il répondait par les précautions prises par la Constitution, multiplicité des délibérations, en principe trois à dix jours d'intervalle au moins, renvoi possible au Conseil d'Etat, droit pour le Président de deman-

¹ *Monit. univ., eod. loc.*

² *Monit. univ., eod. loc.*

der à l'Assemblée une nouvelle délibération. Ainsi, « nous avons élevé contre le torrent des digues plus nombreuses et plus résistantes qu'il n'y en eût dans toutes les Constitutions passées ». D'ailleurs « l'éducation politique est plus complète aujourd'hui... La souveraineté, assurée d'elle-même, ne s'extravase pas, ne déborde pas en flots tumultueux, elle a la dignité et le calme de la puissance ¹ ».

Unité au sein du Gouvernement, élection populaire du Président de la République. — Ce n'est pas sur l'unité que porte ici l'effort d'argumentation de Marrast. « Tout ce que nous avons dit, affirme-t-il, sur l'unité du pouvoir législatif s'applique avec la même justesse au pouvoir exécutif. Les preuves et les développements nous semblent superflus. »

L'élection populaire du Président l'arrêtait au contraire longuement.

Il faisait savoir qu'elle avait eu dans la commission des adversaires et résumait leurs objections. « On courrait le risque de placer en face de la représentation nationale un pouvoir égal quoique différent. » « On pourrait ainsi établir une rivalité dangereuse, donner à la souveraineté deux expressions au lieu d'une, rompre l'harmonie si nécessaire entre l'autorité qui fait la loi et le fonctionnaire qui en assure l'exécution. » « Le suffrage universel concentré sur un seul homme lui donnait une puissance toujours sollicitée par des tentatives fatales à la liberté. »

Quelles raisons majeures avaient donc entraîné la majorité malgré de si graves objections ? Selon Marrast, elle avait été « convaincue que l'une des conditions vitales de la démocratie, c'est la force du pouvoir. Elle a donc voulu qu'il reçût cette force du peuple entier, qui seul la donne, et qu'au lieu de lui arriver par transmission intermédiaire elle lui fût donnée par une communication directe et personnelle. Alors il résume sans doute toute la souveraineté populaire, mais pour un ordre de fonctions déterminé, l'exécution de la loi. La majorité n'a pas craint qu'il abusât de son indépendance, car la Constitution l'enferme dans un cercle dont il ne peut sortir. »

La majorité a donc voulu un Gouvernement fort, mais elle prétend avoir pris des garanties contre lui. Non seulement les fonctions du Président sont limitées, mais l'Assemblée en contrôle l'exécution. « Ce que le Président propose par ses Ministres, elle a le droit de le repousser ; si la direction de l'administration lui déplaît, elle ren-

¹ *Monit. univ., eod. loc., p. 2238, 2^e et 3^e colonnes.*

verse les Ministres ; si le Président persiste à violenter l'opinion, elle le traduit devant la Haute Cour de justice et l'accuse. »

Et Marrast rappelle encore les autres garanties prises : le mandat de quatre ans non renouvelable avant quatre ans d'intervalle, l'absence de droit du Président à l'encontre de l'Assemblée, et toutes les limitations à ses pouvoirs, tous les cas dans lesquels le concours de l'Assemblée lui est nécessaire. On a voulu toutefois avoir un chef d'Etat digne de la France. « La Constitution lui confère tous les attributs qui appartiennent au chef d'un grand Etat ¹. »

Cette analyse et ces citations du célèbre rapport de Marrast peuvent faire comprendre l'état d'esprit et les orientations des Constituants de 1848.

Ils veulent réaliser un ordre social nouveau à base de fraternité, de progrès social. Ils veulent établir le règne de la démocratie par le suffrage universel qui assure la protection de tous les intérêts. La République est pour eux le Gouvernement définitif auquel conduit toute l'évolution politique de la France. — Ils veulent pour elle des pouvoirs forts qui puisent leur force dans l'élection populaire et l'unité. — Ils voient le danger de la Chambre unique et du Président élu par le peuple, mais croient à l'équilibre des pouvoirs et à la vertu des barrières constitutionnelles. — Ils se fient à la raison, n'invoquent l'expérience ni des peuples étrangers qu'ils écartent d'un mot, ni de nos régimes antérieurs qu'ils négligent ou ignorent.

Les débats constitutionnels. — Le rapport de Marrast était un exposé d'ensemble, méthodique, réfléchi, mesuré présenté au nom d'une commission. Pour se rendre compte de ce que furent les débats constitutionnels il faut se reporter au compte rendu des séances de l'Assemblée, aux discours même des orateurs. On sait quelle fut l'ampleur de ces discussions, le nombre et la longueur des discours prononcés. Il n'est possible que de prendre les points qui furent le plus discutés, que d'analyser et de citer les discours les plus typiques.

Le droit au travail. — Du préambule certainement, de toute la Constitution peut-être, la question du droit au travail fut la plus débattue. Elle occupa les séances des 11, 12, 13, 14 et 15 septembre, dès le début trente-deux orateurs étaient inscrits. D'incessants incidents sont relevés par les comptes rendus, qui prouvent par ailleurs la surexcitation des esprits.

¹ *Monit. univ., eod. loc., p. 2238, 3^e colonne, in medio.*

Mathieu (de la Drôme), le 11, engagea la bataille. Le projet portait : « La République doit l'assistance aux citoyens nécessiteux, soit en leur procurant du travail dans les limites de ses ressources, soit en donnant, à défaut de la famille, les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler. »

Il présenta cet amendement : « Elle reconnaît le droit de tous les citoyens à l'instruction, au travail et à l'assistance. » C'était la substitution du droit au travail pour l'individu au devoir d'assistance par le travail de la société.

Il se défendait de vouloir faire de l'Etat l'industriel, le commerçant, le fabricant qui se substitueraient aux initiatives privées, dont il faisait l'éloge. Le travailleur devait s'adresser à celles-ci, c'était seulement s'il échouait qu'il déclarait que « c'était à l'Etat, aux départements, aux communes à recueillir les individualités qui peuvent être rejetées en dehors du libre mouvement industriel et à les employer à des travaux d'utilité publique ».

Mais comment aurait-on du travail à leur donner ? Il prétendait que le chômage et la misère venaient du dépeuplement des campagnes encouragé par la protection donnée par l'Etat à l'industrie au détriment de l'agriculture. Il fallait donc par une organisation intelligente du crédit ramener les travailleurs sans ouvrage à la campagne. Restait à prouver que le travail n'y manquerait pas. Il affirmait que la terre de France pouvait nourrir jusqu'à 70 millions d'individus, donc donner du travail à deux fois plus de travailleurs. Et il prétendait tirer du colonat partiaire la preuve que la moitié des produits d'un travailleur de la terre suffirait à le faire vivre ainsi que sa famille. La terre pouvait donc fournir du travail et de quoi vivre à un bien plus grand nombre de travailleurs.

Restait à établir que le travail, qui ne manquait pas, était un droit pour tout individu. Mathieu (de la Drôme) soutenait que « le droit au travail est parallèle au droit de propriété, que l'un est la condition *sine qua non* de l'autre ». Tout ce qui existe étant possédé, l'homme qui ne possède pas ne peut travailler que pour autrui, « il est placé sous la dépendance d'un autre homme maître de régler comme il l'entend le salaire des hommes qu'il emploie ». Celui qui ne possède pas, « est l'esclave de celui qui possède ». Pour supprimer cet esclavage il faut reconnaître le droit au travail, sans quoi le droit de propriété est inacceptable.

Il disait encore : « Ceux qui n'admettent pas que le travail soit un droit, admettent au moins que le travail soit une nécessité. Eh

bien ! je défierai tous les hommes du monde de soutenir qu'une nécessité, qui n'est pas défendue par un droit, ne conduit pas nécessairement à la servitude. »

Il écartait le palliatif de l'assistance comme dégradant, et celui de l'expatriation comme dépouillant le national de sa part des biens communs.

Il invoquait encore le droit de propriété. Si on considérait qu'il répondait à notre nature, ou qu'il était fondé sur le consentement général donné à son établissement, ne fallait-il pas que tous aient du travail pour y accéder ?

La nécessité pour la société de proclamer le droit au travail venait pour lui de ce que toutes les guerres, toutes les Révolutions avaient eu pour cause la misère, le besoin, la faim. Il concluait : « La morale et la religion avaient prouvé que tous les hommes étaient frères : la science elle-même apporte sa confirmation à cette vérité, la science prouve que tous les hommes sont solidaires. Honneur au peuple qui le premier saura comprendre cette vérité... Décrétez le droit au travail... Si vous ne le dites pas, que Dieu prenne pitié de la France ¹ ! »

Cette longue analyse et ces citations montrent le caractère socialisant et passionné des discours prononcés en faveur du droit au travail. Ils soulevaient de violentes apostrophes et de constantes interruptions, ils se heurtaient à une très vive résistance de la part de la majorité. Ils furent nombreux et on ne peut même les analyser tous. C'est au discours du ministre des Finances Goudchaux que l'on peut se reporter pour chercher la thèse des contradicteurs. Le 14 septembre il prononçait un discours dans lequel il se plaçait sur le terrain pratique pour montrer l'impossibilité dans laquelle se trouvait l'Etat d'assurer de façon positive l'exercice du droit au travail et sur le terrain doctrinal pour repousser le socialisme. « Si vous inscrivez dans la Constitution le droit au travail d'une manière formelle, disait-il, prenez garde que les chômages se multiplient, qu'on ne quitte les ateliers sans motifs sérieux... sans motifs avouables même... Lorsque des centaines de mille de citoyens seront dans les rues pourra-t-on reconnaître si c'est l'industrie qui a manqué aux travailleurs, ou les travailleurs à l'industrie ? Le mal sera là. Le Gouvernement sera obligé d'y remédier. Ses trésors n'y suffiront pas... On dit prélevez des impôts. Vous vous souvenez de l'impôt que vous avez ré-

¹ *Monit. univ.*, 1848, pp. 2403 à 2405.

cemment sanctionné... qu'a-t-il produit ? Cent millions... C'est à peine le salaire de 2 à 3 journées de travail pour subvenir aux besoins de la population ouvrière de la France. »

Il présentait ensuite le socialisme « comme devant avilir l'humanité » et s'écriait : « Cette humanité, montagnards, n'a pas besoin de vous ; elle ne reculera pas devant vos cris ; cette humanité marche, elle marchera sans vous, malgré vous, parce que vos doctrines tendraient à votre insu à l'amoinrir et à la perdre ¹. » Et ces paroles soulevaient des tempêtes longues à apaiser. Ce fut pourtant à une grande majorité que la clôture des débats fut prononcée.

Un nouvel amendement Glais-Bizoin en faveur encore du droit au travail fut repoussé par 596 voix contre 146. D'autres textes furent présentés par Bouhier de l'Ecluse, Lamartine, Jules Favre, Béchard entre autres.

Ce fut Dufaure qui proposa l'amendement finalement voté, et qui se trouve dans le paragraphe VIII du préambule : « La République doit, par une assistance fraternelle, assurer l'existence des citoyens nécessiteux, soit en leur procurant du travail, dans les limites de ses ressources, soit... » Evidemment entre le devoir de la société ainsi formulé et le droit des travailleurs la différence était grande. Dufaure prétendait pourtant montrer que la proclamation du devoir de la société n'est pas moins féconde en résultat que la proclamation du droit de l'individu. Il montrait pour cela le progrès moral et social produit par le Christianisme prêchant le devoir plus que les droits. « La religion chrétienne a produit dans le monde la plus grande révolution sociale qui jamais y ait éclaté : elle a affranchi le sujet de sa subordination aveugle et servile envers le souverain, elle a relevé la femme de l'humiliation dans laquelle elle vivait, elle a brisé les fers de l'esclave, elle a égalé le pauvre au riche. Comment a-t-elle fait cela ? Est-ce en parlant au sujet, à la femme, à l'esclave, au pauvre de leurs droits ? Non, c'est en parlant au Souverain, au chef de famille, au maître, au riche, à tous de leur devoir. » Et le procès-verbal ajoute : « Sensation prolongée. ² »

Un dernier effort en faveur du droit au travail fut tenté par Félix Pyat quand la Constitution revint devant l'Assemblée après la révision de la commission. Son amendement fut repoussé par 638 voix contre 68.

Ce débat, l'un des plus longs et des plus passionnés auxquels

¹ *Monit. univ.*, 15 septembre 1848, pp. 2454-2455.

² *Monit. univ.*, 16 septembre 1848, p. 2464.

donna lieu la discussion de la Constitution, montre à quel point tout d'un coup les esprits étaient saisis par la question sociale. Sous le régime censitaire le silence et l'insouciance à son égard dans les Assemblées avaient été complets, avec la Révolution, la crise économique, le chômage et le suffrage universel elle passait au premier plan des préoccupations du pays.

La liberté d'enseignement. — Des discussions qui eurent lieu sur « les droits des citoyens garantis par la Constitution », celle qui porta sur la liberté d'enseignement est la plus intéressante. Elle fournira un nouvel exemple de l'esprit et de la méthode des Constituants.

L'article proposé par la Commission était l'article 9. Le précédent proclamait d'un coup et sans restriction le droit de s'associer, de s'assembler paisiblement et sans armes, de pétitionner, de manifester sa pensée par la voie de la presse ou autrement. L'article 9, au contraire, disant: « La liberté d'enseignement s'exerce sous la garantie des lois et la surveillance de l'Etat. Cette surveillance s'étend à tous les établissements d'éducation et d'enseignement sans aucune exception », mettait ainsi à part cette liberté et la soumettait immédiatement à des restrictions.

Le débat s'ouvrit le 18 septembre sur un amendement de Montalembert sur l'article 8 et non sur l'article 9¹. Il proposait d'insérer la liberté d'enseignement comme les autres dans cet article, qui consacrait ces libertés comme des droits naturels, en principe sans d'autres limites « que les droits ou la liberté d'autrui et la sécurité publique ».

Pour soutenir son amendement, Montalembert prononça un grand discours qui s'étendit à deux séances. Aux plus justes observations il mêla des griefs si vifs contre l'Université qu'il déclencha, au témoignage du procès-verbal, des murmures, des protestations, des bruits, des interruptions. « Nous ne voulons pas, déclarait-il dès ses premières paroles, pour le libre enseignement d'une surveillance qui, appliquée à la liberté de la presse, la ferait surveiller par des journalistes à la solde du Gouvernement, et dans l'intérêt exclusif des idées professées par le Gouvernement. » Nous ne voulons plus ces mots: « Sous la garantie des lois. » « Nous contestons le droit spécial de l'Etat en matière d'enseignement. Nous n'admettons pas que l'Etat ait sur l'enfant un droit qu'il n'a pas sur le père. » « Quand l'Etat fait intervenir la main de sa police et la férule de ses pédagoges

¹ *Moniteur universel*, 19 septembre 1848, pp. 2497-2499 et 21 septembre, pp. 2521-2523

gues entre moi et mon enfant il viole ma liberté dans son asile le plus sacré et il commet envers moi l'usurpation la plus coupable ¹. »

Il proclamait que le monopole de l'Etat, c'était « le communisme intellectuel », « la même idée fatale qui proclame l'omnipotence de l'Etat et le sacrifice de l'individu à la société ».

Il protestait contre l'objection formulée que si la liberté existait « la France se jetterait tout entière dans les bras de l'enseignement religieux ».

En faveur de la liberté il invoquait l'intérêt de la société. Son mal, c'était les doctrines socialistes et matérialistes avec leurs préceptes : jouir et mépriser. Jouir de ses biens et de ceux des autres parce qu'on ne peut attendre le bonheur du ciel. Mépriser l'autorité, se révolter contre l'autorité sociale parce qu'on ne veut obéir qu'à soi-même. Contre ce poison de l'esprit il ne reconnaissait pas à l'instruction officielle de vertu suffisante. Il la montrait à tous les degrés quant à la quantité des élèves et quant à la qualité du savoir et de l'enseignement en recul sur l'ancien régime. Il disait : « Je prends les choses en général, et je dis que depuis cinquante ans, d'un côté par la mauvaise instruction qu'il a donnée et de l'autre par les vexations et les persécutions auxquelles il s'est livré contre les efforts individuels, l'enseignement officiel a empoisonné une partie de ceux qu'il prétendait nourrir ². » Réclamations et rumeurs prolongées accueillaient, comme de juste, ces paroles provocatrices.

A cette impuissance de l'enseignement public, Montalembert opposait la vertu de la morale chrétienne, enseignant à tous le détachement, faisant accepter au pauvre une condition inférieure quand elle est inévitable, au riche les sacrifices qu'exige la loi de charité, à l'un et à l'autre le respect de l'autorité.

Comme au sujet du droit au travail, la passion de suite se déchaîna. Le ministre de l'Instruction publique protesta contre les attaques dirigées contre elle, contestant sa décadence, et montrant le peu d'effort fait pour elle par la Monarchie.

Après un discours d'un cosignataire de l'amendement Roux-Lavergne, Jules Simon prit la parole pour déplorer qu'en face du péril social on se divisât au lieu de se tendre « une main loyale et fraternelle ³ ». A ces paroles d'apaisement, de Falloux répondit avec la même modération, conseillant de remettre à la discussion de la

¹ *Monit. univ.*, 1848, p. 2497.

² *Monit. univ.*, p. 2498, 3^e colonne, *in medio*.

³ *Monit. univ.*, pp. 2523-2524.

loi organique sur l'enseignement des débats irritants ¹. Ces discours avaient été prononcés le 20 septembre. Le 21, Laboulie prononça à nouveau un discours très agressif contre l'Université. Il présentait un amendement qui n'admettait pour la surveillance des établissements d'enseignement libre que la surveillance des évêques. Le contrôle de leurs écoles par l'Université, leur rivale, dont ils redoutaient les idées, était, en effet, ce que les catholiques critiquaient le plus. Il reprochait à l'Université d'avoir accepté et adulé tous les régimes. Il ajoutait : « L'Université est fatalement attachée à la politique, elle est obligée de subir toutes les vicissitudes de la politique, il est impossible qu'elle vous fasse de bons citoyens ². » Après une réponse de Dufaure, Mgr Parisi, très conciliant, demanda l'ajournement de la discussion sur le régime de la liberté ³. Les amendements furent retirés et l'article 9 remanié par la Commission affirmant tout d'abord : « L'enseignement est libre », fut adopté sans nouveau débat.

Sur ce grave sujet les représentants de 1848 s'étaient donc à nouveau livrés à de longues discussions. On les y voit se plaisant aux généralités, ne recourant guère aux faits, ne tirant de l'histoire que des vues confuses.

Le pouvoir législatif, la Chambre unique. — Dans le domaine proprement constitutionnel, quant à l'organisation des pouvoirs, ce furent naturellement les questions capitales, déjà traitées spécialement dans son rapport par Marrast, qui provoquèrent les débats les plus approfondis et les plus intéressants.

Marrast avait dans son rapport attaché une grande importance à la question : Chambre unique ou deux Chambres. Le 25 septembre il présidait quand on l'aborda à l'Assemblée avec l'article 20. Il annonça trente-deux orateurs portés sur « l'inscription générale » et quinze amendements sur lesquels de nouveaux orateurs devaient parler. Des oh ! oh ! accueillirent cette communication. Parmi ces orateurs on peut choisir Duvergier de Hauranne comme tenant des deux Chambres, et Lamartine comme protagoniste de la Chambre unique. C'est à leurs discours qu'on se reportera.

Le discours de Duvergier de Hauranne, spécialiste en matière parlementaire, fut des plus étudiés et des plus serrés ⁴.

Il invoquait avant tout l'intérêt même de la République. Il di-

¹ *Monit. univ.*, pp. 2524 et 2525.

² *Monit. univ.*, 22 sept., pp. 2537-2538.

³ *Monit. univ.*, eod. loc.

⁴ *Monit. univ.*, 26 septembre 1848, pp. 2594-2596.

sait : « En cherchant à introduire dans la Constitution un élément sans lequel, à mon avis, il n'est pas de Gouvernement libre, stable, régulier, je crois contribuer, autant qu'il est en moi, à la fondation de la République. » Alors que pour bien des esprits l'unité de Chambre passait pour un dogme républicain.

Puis immédiatement il tirait argument des pays étrangers, non seulement de l'Angleterre monarchique et aristocratique, mais des Etats-Unis qui pratiquent le dualisme, et cela aussi bien dans les Etats particuliers que dans l'Etat fédéral. « L'expérience apprend que dans tous les pays étrangers où le Gouvernement représentatif existe sous la forme monarchique ou sous la forme républicaine la division du pouvoir législatif a prévalu, soit à l'origine, soit après une courte épreuve. »

Il rappelait que les Constituants dans leur vieillesse avaient « sans exception regretté l'entraînement qui leur avait fait repousser le système des deux Chambres » et que la Convention « pour clore l'époque révolutionnaire », l'avait adopté « tout d'une voix ».

Sous la Monarchie, la Chambre des pairs de la Restauration avait été plus libérale que la Chambre des députés ; sous Louis-Philippe, privée de l'hérédité, « elle n'existait pas ».

Sur le terrain de la raison les deux arguments politiques qu'il présentait étaient la « liberté » et la « maturité ».

La liberté. — « La science politique consiste, disait-il, à organiser un système de freins, de contrepoids, qui, sans entraver le pouvoir dirigeant, le modèrent, le retiennent sur la pente et l'empêchent de se précipiter. »

Sans doute certains prétendent que « le despotisme d'une Assemblée élue au suffrage universel est un fait légitime parce que le peuple souverain ne peut souffrir de ses propres volontés ». Mais il objectait que dans le peuple il y a toujours majorité et minorité et que la majorité n'a pas le droit d'être oppressive.

Sans doute on faisait observer que la Nation et la souveraineté sont unes et que le pouvoir législatif doit l'être. Mais il objectait que « l'unité, la simplicité poussées à l'extrême ne font rien moins que l'absorption, la suppression de la liberté », et qu'elles exigeraient la confusion de l'exécutif et du législatif.

Sans doute contre l'oppression d'un pouvoir unique on invoquait les limites qui lui étaient assignées, mais il répondait qu'il est impossible d'enfermer chaque pouvoir dans un cercle d'attributions particulières.

La maturité. — Il dénonçait la vanité de la précaution des trois délibérations qu'un vote d'urgence supprimait, ou de l'intervention du Conseil d'Etat, qui était facultative et qui ne faisait intervenir qu'un corps nommé par celui-là même qu'il devait contenir. « Tout le monde sait, ajoutait-il, que les lois pour être bonnes et durables ont besoin d'être votées avec réflexion et lenteur, tout le monde avoue qu'en tous pays, en tous temps, les Assemblées uniques sont exposées à de déplorables entraînements ; tout le monde sait enfin que par caractère et tempérament, nous sommes plus sujets que d'autres aux résolutions soudaines et passionnées. »

Il demandait une seconde Chambre comme organe de la tradition. Le vice de la République, « c'est la mobilité et la précipitation », « quand nous faisons la République, c'est surtout contre la précipitation et la mobilité que nous devons nous mettre en garde ».

Il réclamait donc une seconde Chambre « se renouvelant par moitié », qui « se distingue de la première par le nombre et par la durée ». Le remède aux conflits, il était sans doute dans la dissolution, mais il la jugeait inacceptable en République et imaginait la réunion des Assemblées statuant en commun sur l'objet de leur litige.

On ne peut nier que l'argumentation de Duvergier de Hauranne était pressante, documentée et très supérieure à celle d'A. Marrast.

Tout autre fut le discours de Lamartine en faveur de la Chambre unique¹. C'était l'orateur aux grandes envolées, aux formules grandiloquentes et vides, s'adressant à la sensibilité et non à la raison, parlant sans enchaînement ni suite dans les idées. Il produisit sur l'Assemblée une grande impression que le compte rendu signale à plusieurs reprises et à ce titre son discours présente un très grand intérêt, car il est révélateur de l'état d'esprit des hommes de 1848, impressionnables, passionnés, idéalistes, plus sensibles à l'éloquence qu'à la logique et à l'expérience. D'assez amples citations sont nécessaires pour faire comprendre la psychologie de l'Assemblée.

« Qu'est-ce qu'une Constitution ? se demandait Lamartine pour écarter l'exemple de l'Angleterre et des Etats-Unis, si ce n'est la forme extérieure d'un peuple ? Ce n'est pas quelque chose d'arbitraire, ce n'est pas un vain système qu'une Constitution, c'est une réalité de la nature nationale, produite en relief par le génie même des législateurs, c'est la Nation donnant sa forme à son moule consti-

¹ *Monit. univ.*, 28 septembre, pp. 2620-2622.

tutionnel, imprimant arbitrairement sa forme à la Nation ¹. » Dès lors les institutions américaines et anglaises sont des produits américains et anglais. « Le Sénat américain représente quoi ? Quelque chose de réel, quelque chose de préexistant dans la nature du peuple américain, il représente le principe fédératif, qui est le lien même de l'union... ce n'est pas la démocratie, c'est la fédération qu'il représente, ce n'est pas la perfection de l'unité démocratique, c'est l'imperfection encore, c'est le défaut d'unité nationale, c'est une espèce d'anarchie prolongée encore après sa formation récente. » Et voilà pourquoi l'exemple des Etats-Unis ne valait pas pour la France ! Idées singulières et erronées, car le fédéralisme durait depuis plus de soixante ans déjà en Amérique et il devait s'y perpétuer sans que l'on pût considérer que ce fût un régime « d'imperfection », « une espèce d'anarchie prolongée », car également dans les Etats particuliers le dualisme régnait alors que la fédéralisme n'avait rien à y voir. Idées singulières et sans valeur, mais revêtues d'une éloquence impressionnante, qui séduisait l'Assemblée.

L'exemple de l'étranger ainsi péremptoirement écarté, Lamartine déclarait laisser de côté « les innombrables considérations qui militeraient en faveur de l'unité du pouvoir législatif ». « Je me borne, disait-il, à cette pensée, non pas de science, mais à cette pensée d'instinct qui a déterminé et qui, je n'en doute pas, déterminera à votre insu, sans vos réflexions, mais par ces réflexions secondaires, ces réflexions foudroyantes qu'on appelle l'évidence dans la poitrine de l'homme, qui déterminera, je l'espère, votre vote dans une question d'une si haute portée. » Ainsi, Lamartine déclarait lui-même que c'était non à la raison, à la « science », mais à « l'instinct » qu'il s'adressait ² ! Cette « pensée d'instinct » quelle était-elle donc ? C'était « ce sentiment qui contracte les forces, lorsqu'il y a un immense effort à faire, soit pour enfanter un ordre nouveau, soit pour défendre dans les parties, où elle doit être défendue, cette société qui ne nous est pas moins chère qu'à vous, et que nous voulons armer autant que vous et plus que vous, par une Chambre unique, de la force indomptable qui la fasse triompher de toutes les attaques de droite, de toutes les attaques de gauche, de toutes celles d'en haut, de toutes celles d'en bas, pour arriver à la fondation de la République, qui n'est selon nous que la société personnifiée, la société défendue, la société administrée dans tout ce qu'elle a de juste,

¹ *Monit. univ., eod. loc., p. 2620, 3^e colonne, in medio.*

² *Monit. univ., eod. loc., p. 2621, 1^{re} colonne, in medio.*

de légitime et de vraiment populaire ¹ ». Que de mots, quel verbiage pour dire qu'il estimait qu'une Chambre unique constituait un pouvoir fort nécessité par l'organisation et la défense d'un nouveau régime politique.

Suivait l'évocation des dangers que courait la société et du malheur qui l'attendrait si l'Assemblée ne lui donnait pas le pouvoir législatif dont elle avait besoin. « Il s'agit de grandes choses autour de nous, dans le monde, sous vos pieds... voyez l'état de la société, voyez l'état du monde, voyez l'état intérieur, voyez l'état extérieur de notre pays. » « Qu'arriverait-il si vous vous trompiez, si vous établissiez comme on vous le propose, cette lenteur systématique, cette faiblesse, cet embarras, ce flottement, ce froissement artificiel et toujours ralentissant dans les rouages de la Constitution que vous allez fonder ? » Dans ces conditions on ne peut non plus invoquer les précédents. « Il faut savoir en hommes d'Etat révolutionnaires, disons le mot, dans sa bonne et honorable acception... échapper à ces souvenirs, à ces conventions normales du Gouvernement représentatif d'autrefois, Gouvernement de trois pouvoirs qui devait, qui pouvait avoir deux Chambres dans la logique de ses institutions et de sa nature, car au centre de ces deux corps législatifs divisés, qu'aviez-vous ? Vous n'aviez pas comme aujourd'hui le vide, le néant, ou la puissance ondoyante, fluctuante, incertaine de l'élection, vous aviez une souveraineté fixe, immuable, plaçant sa racine, non pas comme nous dans la terre, plaçant sa racine dans le Ciel, et en découlant par droit divin ². » Etranges arguments et fantasmagorie de mots et d'images incohérentes. N'était-ce pas la difficulté de la situation qui rendait plus nécessaires que jamais la sagesse, la réflexion, la maturité des décisions pour la puissance législative, et qui faisait de l'impressionnabilité d'une Chambre unique, de sa précipitation, de sa passion un danger, et n'était-ce pas parce que l'exécutif était mobile lui-même, « ondoyant », « fluctuant » qu'il était nécessaire de mettre de la stabilité dans le pouvoir législatif ? Quelle faiblesse d'argumentation, mais quel débordement de paroles et de formules audacieuses ; que dire de cette souveraineté « plaçant sa racine dans le Ciel et en découlant par droit divin » ?

Et voici pour prendre encore un exemple de l'argumentation de Lamartine une de ses objections contre la dualité des Chambres : Les électeurs ne sauront distinguer les hommes à placer dans l'une

¹ et ² *Monit. univ.*, *ead. loc.*, p. 2621, 1^{re} colonne, *in medio*.

ou dans l'autre. « A quel signe les électeurs pourront-ils dire à tel ou tel membre politique : « Toi tu seras du Sénat, toi tu seras condamné à n'être que de la Chambre des communes ? » « Comment ferez-vous cette répartition ? » Or après ces paroles, le *Moniteur* note « Sensation prolongée ». Sensation aussi étrange que l'argument, car d'une part la Constitution fixe les conditions à remplir pour siéger à l'une et l'autre Chambre quand elle en établit deux et d'autre part les électeurs n'ont pas à nommer à la fois les membres de l'une et de l'autre, les élections pour chacune se faisant séparément. Et voilà pourtant ce qui dans l'Assemblée de 1848 produisait une « sensation prolongée ». Lamartine ne s'en demandait pas moins si ce serait la fortune, la profession, l'âge ou le sort qui distinguerait le sénateur du député, et il s'écriait : « Placeriez-vous, comme la Constitution de l'an III, là tous les hommes d'expérience et de tradition, tous les vétérans de la politique, ici tous les jeunes enthousiasmes, toutes les fougues, toutes les impatiences, là la nécropole des vivants, ici l'inexpérience et l'entraînement de la jeunesse ¹ ? » Piètre argument, car aux Cinq-cents siégeaient des hommes de tout âge, si pour siéger aux Anciens il fallait avoir 40 ans, car le Sénat de nos jours s'insurgerait si on le qualifiait de « nécropole des vivants ».

Finalement l'Assemblée unique s'imposait aux yeux de Lamartine parce qu'une dictature s'imposait elle-même, parce qu'une Chambre unique pouvait l'exercer, tandis qu'avec deux Chambres il faudrait la confier à un homme et qu'en France, c'était impossible, cet homme devant être le prince Napoléon. « Contre le reflux des réactions étrangères et contre les entreprises des ambitions et des souvenirs, qu'aurez-vous en cas de guerre civile ? La dictature obli-gée d'une Assemblée unique, ayant dans la même main l'arme défensive et la loi protectrice de la patrie menacée dehors et dedans. » La dictature confiée à deux Chambres serait une dictature déchirée et impuissante. Il faudrait par suite la confier à un homme. « Prenez garde ! Il y a deux noms dans l'histoire qui doivent à jamais, selon moi, empêcher une Assemblée française de confier la dictature de sa République, de sa Révolution à un homme. Ces deux noms, c'est le nom de Monck en Angleterre et en France, c'est le nom de Bonaparte ². »

Ce discours et le succès qu'il rencontra constituent un document

¹ *Monit. univ., eod. loc., p. 2621, in medio.*

² *Monit. univ., eod. loc., p. 2622, 1re colonne.*

précieux pour saisir le caractère nébuleux, impulsif, irrationnel de l'homme qui joua au début de la seconde République un si grand rôle, et l'absence de maturité, de sang-froid, de bon sens de l'Assemblée qui se laissait emporter par les images, par le rythme de cette « méditation » politique désordonnée.

Par 520 voix contre 289 elle rejeta l'amendement de Duvergier de Hauranne, la poésie l'emportait sur la prose, l'imagination sur le sens commun.

Le pouvoir exécutif. — Sur la constitution du pouvoir exécutif des questions aussi graves se posèrent et de nouveau la réalité et la raison d'un côté, le rêve et l'imagination de l'autre, sollicitèrent l'Assemblée.

Après la ruine de la Monarchie était-il opportun d'instituer un chef d'Etat armé de pouvoirs supérieurs dirigeant le Gouvernement ? Ne pouvait-on pas se contenter de Ministres sous la présidence de l'un d'entre eux ?

Si on créait un Président de la République, confierait-on son élection au peuple lui-même, source unique de la souveraineté, ou serait-il nommé par l'Assemblée d'un jugement plus sûr, qui lui conférerait une autorité plus mesurée et choisirait un homme prêt à s'entendre avec elle ?

Le rapport de Marrast signalait la gravité de ces questions. Qu'allait faire l'Assemblée ? Elle discuta longuement, confusément, avec passion, elle entrevit les périls, mais entraînée par une pseudo-logique et l'éloquence enchanteresse de Lamartine, sorte de sirène qui en ces journées décisives menait l'Assemblée aux abîmes, elle s'y précipita.

La Présidence de la République. — La Présidence de la République fut assez inopinément mise en question.

Son premier adversaire fut Félix Pyat. Son premier argument d'ordre sociologique était des plus faibles : « L'homme, disait-il, est un Gouvernement. Le cerveau est un véritable pouvoir législatif, qui propose, discute, vote... Le bras est un véritable pouvoir exécutif... La tête commande, le bras exécute. Dieu n'a donc pas fait le pouvoir exécutif dans l'homme. »

Plus sérieusement, Félix Pyat faisait appel au droit public : « Dans une République il n'y a plus qu'un droit, le droit du peuple, qu'un Roi, le peuple même, représenté par une Assemblée élue. Cette Assemblée doit donc être souveraine comme le peuple qu'elle représente. » La présence d'un Président élu lui enlèverait sa souve-

raineté. L'élection d'un Président « serait un sacre bien autrement divin que l'huile de Reims et le sang de saint Louis ». « L'homme investi de cette magistrature, s'il est ambitieux, et il ne faut pas tenter Dieu, encore moins l'homme, le Président enfin, pourra dire à l'Assemblée : Je suis plus que chacun de vous, autant et plus que vous tous... Vous n'êtes en fait que les neuf centièmes du peuple, je suis à moi seul le peuple tout entier ¹. »

Le Président, le Président élu par le peuple, lui paraissait être un aspirant né à la dictature, le rival obligatoire de la représentation nationale.

Mais l'adversaire sérieux de l'institution présidentielle devait être celui qui, par une ironie du sort, trente ans plus tard devait occuper la présidence, à savoir Grévy. Son célèbre amendement était ainsi conçu : « Le chef du pouvoir exécutif est élu par l'Assemblée, il prend le titre de Président du Conseil des Ministres. Il est toujours révocable. Il nomme et révoque les Ministres. » Sa thèse était très sérieusement charpentée. Il la soutint le 6 octobre. Il protestait contre ceux qui prétendaient que le Président n'était pas à craindre parce que ses pouvoirs étaient limités, ne duraient que quatre ans et engageaient sa responsabilité. Il relevait que le Président avait « tous les pouvoirs de la royauté ». Et il ajoutait : « Ce que n'avait pas le Roi, ce qui mettra le Président de la République dans une position bien autrement formidable, c'est qu'il sera l'élu du suffrage universel, c'est qu'il aura la force immense que donnent des millions de voix... Il aura donc toute la force matérielle dont disposait l'ancien Roi, et il aura de plus une force morale prodigieuse. »

A l'objection : ce pouvoir sera temporaire, prophétiquement il répondait : « Mais il n'en sera que plus dangereux pour la liberté... Etes-vous sûrs qu'il ne se trouvera jamais un ambitieux pour s'y perpétuer ? Et si cet ambitieux est un homme qui a su se rendre populaire ; et si c'est un général victorieux entouré de ce prestige de la gloire militaire, auquel les Français ne savent pas résister, et si c'est le rejeton d'une des familles qui ont régné sur la France, si le commerce languit, si le peuple souffre, s'il est dans un de ces moments de crise, où la misère et la déception le livrent à ceux qui cachent sous des promesses des projets contre la liberté, répondez-vous que cet ambitieux ne parviendra pas à renverser la République ? »

¹ *Monit. univ.*, 1848, pp. 2723-2724

Il voyait dans la Présidence une source de conflits et de révolution. « Remontez, disait-il, aux causes de toutes les Révolutions qui se sont accomplies en France depuis soixante ans, vous trouverez toujours que ces Révolutions sont sorties des conflits des pouvoirs indépendants entre eux et que ces conflits ont été la conséquence forcée de cette indépendance. Pouvoirs indépendants, conflits ; conflits de pouvoirs, Révolutions ; voilà ce que les événements écrivent depuis soixante ans à chaque page de notre histoire. »

Si l'on a repoussé la seconde Chambre parce qu'il n'y a plus d'aristocratie en France, ne doit-on pas repousser le pouvoir d'un seul quand il n'y a plus de Monarchie ?

« Le système de l'avenir ce n'est plus celui de la division de la souveraineté en trois branches, c'est celui de l'unité de la souveraineté. »

Puis il s'élevait contre la durée, fixée d'avance, des pouvoirs d'un Président : « Pourquoi se mettre dans l'impossibilité de l'arrêter à temps si c'est un ambitieux qui se démasque, ou un incapable qui s'égare ? Pourquoi au contraire si le Président de la République justifie la confiance du pays, si sa politique est bonne, pourquoi le briser au bout de trois ans pour inaugurer, avec un personnage nouveau, une politique différente ? »

La responsabilité du Président de la République ne protestait-elle pas contre cette durée déterminée de ses pouvoirs ? Il devient « un chef d'Etat qui doit avoir une politique à lui, politique à laquelle son Ministère doit s'associer, politique dont il est le principal instrument », comment alors son Ministère pourrait-il être responsable et comment pourrait-il après la chute de ses Ministres suivre une nouvelle politique ?

On veut un Gouvernement fort, « vous ne l'aurez qu'à une condition, à la condition qu'il s'appuiera constamment sur l'Assemblée, qu'il sera constamment d'accord avec l'Assemblée, qu'il réunira à sa propre force la force de l'Assemblée ». Et pour le prouver il argumentait des derniers événements. « Quel est le Gouvernement indépendant, ne tirant ses forces de lui-même, qui eût pu accomplir les choses que le Gouvernement actuel a faites ? » Et il ajoutait : « Un Gouvernement constitué comme celui que vous avez, c'est un Gouvernement dont la force est irrésistible, parce qu'il résume dans son action toutes les forces du pays. Il a un avantage immense, c'est que ces forces, il ne peut qu'en bien user ; tout-puissant quand il agit

avec l'Assemblée, il est nul et impuissant quand il agit sans elle ; avec elle il peut tout, sans elle et contre elle, il ne peut rien. »

L'argumentation de Grévy ne manquait donc pas de vigueur. Mais sa faiblesse éclatait quand il se heurtait à la grosse objection adressée à son système, à savoir qu'il faisait de l'Assemblée, maîtresse du chef du Gouvernement par sa nomination et par sa révocation, une Assemblée omnipotente, dictatoriale, une Convention nouvelle. Il se bornait à répondre : « La Convention était un pouvoir dictatorial, elle se mettait au-dessus des lois. L'Assemblée n'aura que le pouvoir législatif, elle délèguera le pouvoir exécutif ¹. » Raisonnement sans valeur, car l'Assemblée maîtresse de nommer Président du Conseil qui elle voulait et de le révoquer à sa guise conservait en fait le pouvoir exécutif.

Aussi dans les discours de de Tocqueville, de Fresneau, de de Lasteyrie, de Lamartine les objections ne furent pas ménagées à l'amendement Grévy, et c'est par 643 voix contre 158 qu'il fut repoussé le 7 octobre.

L'élection du Président de la République. — La grande bataille, en ce qui concernait l'organisation du pouvoir exécutif, la plus grande bataille de tous les débats constitutionnels, devait porter sur l'élection du Président de la République. La question avait divisé la commission et les bureaux et occupé une place importante dans le rapport de Marrast, elle ne divisa pas moins l'Assemblée. Sur un amendement Leblond, ainsi conçu : « Le Président de la République est nommé par l'Assemblée nationale à la majorité des suffrages », la lutte s'engagea le 6 octobre. L'amendement fut soutenu par Flocon, de Parieu, Leblond, Martin (de Strasbourg) et combattu par de Tocqueville, de Lasteyrie, Lamartine, Saint-Gaudens, Dufaure, les forces étaient inégales. Les deux discours capitaux pour et contre furent ceux de de Parieu et de Lamartine. L'un encore plein de raison, de logique et de bon sens, l'autre étincelant, apocalyptique, enflammé, provoquant presque à chaque phrase des « mouvements » révélateurs des passions déchaînées. Lamartine l'emporta et ce fut une responsabilité des plus graves qu'il assumait par son succès même devant l'histoire. Le coup d'Etat, le second Empire, la guerre de 1870 et le reste devaient sortir de l'issue de cette lutte. Ainsi se justifie la place qui lui sera consacrée.

C'est au suffrage universel que de Parieu s'en prend d'abord ².

¹ *Monit. univ.*, 1848, pp. 2733-2734.

² Séance du 5 octobre, *Monit. univ.* du 6, pp. 2725-2727.

Il est le grand triomphateur du moment, il est dans toute la gloire de son avènement. Comment n'être pas tenté de lui confier l'élection du chef de l'Etat ?

De Parieu s'y refuse. Il s'applique à montrer son inaptitude pour une telle mission. L'élection du Président est si particulière. « Le suffrage perd de sa valeur motivée à mesure que la distance augmente entre le candidat et l'électeur. Et ici, pour l'élection du Président de la République, quelle distance et quelles conditions à apprécier pour savoir quel est le plus digne de cette haute fonction... Il faut connaître, il faut apprécier non seulement l'influence possible d'un homme sur la politique intérieure du pays, mais encore sa politique extérieure, la direction des idées du candidat, quelquefois même la signification et l'influence de son nom sur les affaires extérieures du pays. Il faut apprécier tout cela et aussi la possibilité de l'harmonie de ses relations avec l'Assemblée nationale, avec l'Assemblée unique, représentant du peuple français... Croyez-vous, sentez-vous, avec votre raison, que tout le monde ait en soi toutes les conditions pour le faire ¹ ? »

Les droits du suffrage universel écartés, de Parieu se tourne vers les pays étrangers pour leur demander des enseignements. — Les Etats-Unis recourent à l'élection populaire, mais c'est à deux degrés. Et pourtant les Etats-Unis ignorent les conflits relatifs à la forme du Gouvernement. Et pourtant en 1787 un homme s'imposait, Washington, et le vote populaire direct aurait été sans danger. — La Suisse confie à ses Assemblées le choix de ses gouvernants. — La Hollande républicaine faisait élire par ses Etats généraux son Stat-houder.

De Parieu s'en prend ensuite au système de la commission et dénonce son illogisme. Après avoir fait appel à l'élection populaire si aucun candidat n'obtenait la majorité absolue ne fait-il pas appel à l'Assemblée pour choisir le Président parmi les cinq candidats les plus favorisés ? L'élection populaire pouvait donc être écartée, et l'Assemblée pouvait porter au pouvoir le moins favorisé dans l'élection populaire des cinq candidats présentés à son choix, ainsi « un petit nombre de voix de l'Assemblée nationale pourrait compenser des millions de suffrages résultant du scrutin ouvert dans le pays ».

Il montre alors les dangers spéciaux de l'élection populaire dans un pays où la forme du Gouvernement est discutée, où cette élection

¹ *Monit. univ., eod. loc., p. 2725, 3^e colonne, in medio.*

pourrait fournir à ses adversaires l'occasion « de se compter, de se manifester, de l'ébranler ». « Oui, ce sont les cadres de la guerre civile que fourniront les résultats de votre scrutin. »

Il relève encore l'opposition existant entre le caractère de pouvoir subordonné qu'on entendait imprimer à l'exécutif et au chef de l'Etat et son élection par le peuple. « A ce pouvoir dépendant dans une certaine mesure, vous allez donner une source indépendante. » « Quand vous voulez un pouvoir fort contre ceux qui désobéiraient à la loi, mais faible vis-à-vis de ceux qui la font, vous allez lui donner en quelque sorte les racines du chêne pour mettre au-dessus une végétation de roseau. »

Il annonce que cette contradiction entre la force de par l'origine et la faiblesse de par les pouvoirs provoquerait l'éclatement du système. « Quand vous mettez dans un homme le principe du pouvoir, et quand vous lui refusez le pouvoir, qui est la conséquence naturelle de ce qu'il représente par sa puissance intime, vous organisez quelque chose contre nature, vous préparez une dislocation, quelque chose qui ira mal, tôt ou tard, dans la machine constitutionnelle ¹. » Paroles prophétiques en vérité ! et dont de Parieu précisait le sens. « Vous introduirez ainsi un antagonisme du pouvoir exécutif avec la représentation nationale, que vous mettez cependant auprès de lui, vous créez un pouvoir fort et puis, lui tressant dans la Constitution des chaînes fragiles, vous lui dites : « Tu ne te débattras pas, » tu ne t'agiteras pas, tu ne rompras pas les bandelettes, dont nous » t'entourons ¹. » On ne pouvait être plus perspicace.

A ces conflits prévus la Constitution ne donnait d'ailleurs pas de solution. Le Président ne pouvait pas en provoquer le jugement par le peuple, soit en dissolvant l'Assemblée, soit en démissionnant et en se représentant devant le pays. Dans ces conditions, de Parieu dénonce l'insurrection fatale du Président contre une Constitution qui lui donnait la force sans la liberté.

« Quand un homme viendra avec le mandat de tout un peuple, le mandat que n'a eu aucun chef de République dans les Républiques européennes modernes, le mandat qu'a eu Napoléon, quand il a voulu être Empereur... vous ne voulez pas qu'il pèse sur le pouvoir législatif ! Croyez-vous qu'il ne sera pas tenté de désobéir, quand il croira que ce que vous voulez n'est pas conforme aux intérêts du peuple qu'il représente ² ? »

¹ *Monit. univ.*, eod. loc., p. 2726, 2^e colonne, in medio et in fine.

² *Monit. univ.*, p. 2726, in fine.

L'argumentation de de Parieu était donc pressante et clairvoyante. Il répond par ailleurs aux objections qu'on pouvait lui adresser.

La séparation des pouvoirs ; — mais l'Assemblée élisait la Haute Cour. Ce que la séparation exige, c'est la « séparation dans les fonctions » et non dans l'origine.

La résurrection d'une Convention ; — mais la dictature de la Convention s'est exercée non par la nomination des titulaires du Gouvernement, mais par l'exercice par elle-même du pouvoir exécutif.

La trop grande faiblesse d'un Président élu par l'Assemblée ; — mais « ce qui est à redouter, c'est un pouvoir exécutif trop fort, qui s'affranchirait de toutes les règles, de toutes les entraves constitutionnelles ». Et de nouveau de Parieu prophétise : « Si vous avez un Président nommé par la grande majorité des suffrages de la Nation, qu'il se soit acquitté de son mandat de manière à accroître sa force dans le pays, vous ne pourrez lui dire avec commandement : « Ton » mandat est fini ; il doit s'arrêter et ne se peut continuer. » Vous ne pourrez pas enchaîner le pays dans un cas semblable, vous ne pourrez pas annuler l'influence de ce chef et vous arriverez nécessairement, avec ces relations directes du pouvoir exécutif avec la Nation, vous arriverez à ce qu'il soit plus fort qu'elle, et entraîne tôt ou tard, en le mettant en lambeaux, l'obstacle de la non-rééligibilité ¹. »

Tel fut dans ses grandes lignes le discours de de Parieu, le plus fort en faveur de l'élection du Président par l'Assemblée. Ce n'était pas de la grande éloquence, c'était du grand bon sens. Comment des idées qui nous paraissent si simples, si évidentes n'entraînèrent-elles pas l'adhésion de l'Assemblée ? Comment des hommes comme de Tocqueville, si experts en science politique n'adhérèrent-ils pas à une argumentation si lumineuse ? Que répondaient donc les partisans de l'élection nationale du chef de l'Etat ?

Si l'on se reporte au discours de de Tocqueville ², attiré par sa réputation de penseur politique, on est étonné des considérations qui le déterminaient en faveur de l'élection populaire du Président.

Considérant le Président d'abord, il partait de l'idée que la Constitution l'avait condamné dans le domaine législatif à l'impuissance et dans le domaine exécutif à la dépendance et qu'il ne serait

¹ *Monit. univ., eod. loc., p. 2727, 1^{re} colonne, in fine.*

² *Monit. univ., eod. loc., pp. 724-725.*

que l'esclave de l'Assemblée, s'il était son élu. Seule l'élection par le peuple pourrait lui rendre un peu d'autorité et de force. Pourquoi ? parce qu'alors « à côté de cet être si faible on voit marcher la grande ombre du peuple, c'est l'image du peuple qui apparaît à ses côtés ; c'est l'ombre du peuple en quelque sorte qui plane sur lui, qui fait sa seule force. Retirez-la-lui et, aux termes de la Constitution, il ne lui reste rien ». Ceci se comprend à la rigueur, quoique la faiblesse du Président sans doute de par ses attributions semble exagérée.

Mais on comprend moins quand de Tocqueville prétend que si l'Assemblée nommait elle-même le Président son autorité à elle-même diminuerait. Sa force, selon de Tocqueville lui venait du peuple. Mais la méfiance qui serait témoignée à celui-ci, si on lui retirait l'élection du Président pour la confier à l'Assemblée, romprait son union avec la Nation et du coup lui enlèverait sa puissance. Subtil argument en vérité et qui pourtant voilait aux yeux de de Tocqueville les dangers si manifestes de l'élection du Président par le suffrage universel.

Le grand champion de celle-ci fut, en vérité, Lamartine¹. Le discours qu'il prononça le 6 octobre produisit sur l'Assemblée une impression inimaginable. Les « très bien ! », les « mouvements prolongés », les « vive sensation », les « vives adhésions » hachent au *Moniteur* son discours. A sa descente de la tribune il est acclamé, entouré et le président doit suspendre la séance. On peut donc croire que l'on trouve dans ses paroles la traduction fidèle des sentiments de la majorité de l'Assemblée. Il faut donc à nouveau, si difficile que ce soit, analyser son discours et en donner des citations. Le sort de la France se décidait quand il faisait entendre ces paroles enflammées, hélas ! si inconsidérées.

Pour écarter à nouveau les enseignements de l'étranger, on admirera sa légèreté et l'obscurité de ses paroles. « Les Etats-Unis, dit-il, nomment à deux degrés, la Hollande nommait à deux degrés, la Suisse nomme à plusieurs degrés ; pourquoi ? Parce que ces trois pays sont des Etats fédératifs ; parce qu'avant que l'unité fédérale, qui est la seule représentée dans la nomination du pouvoir suprême, qui correspond à la fédération tout entière, avant que ces unités fédérales viennent porter leur suffrage pour consacrer le droit présidentiel du chef de la République, il faut qu'elles s'entendent avec elles-mêmes ; parce que, en un mot, elles représentent non pas une

¹ *Monit. univ.*, 7 oct. pp. 2737-2739.

volonté individuelle, mais la volonté de chaque membre de la fédération. » Formules incompréhensibles, car on ne voit pas, par exemple, comment les électeurs présidentiels aux Etats-Unis, au premier ou au second degré n'ont pas « une volonté individuelle », ni ce qu'est « la volonté de chaque membre de la fédération ». Et que dire de ce qui suit : « Voilà le secret de ces trois modes : ces Républiques ont ou avaient des natures particulières de pouvoirs : les Etats-Unis avaient fait alliance avec l'Océan, la Suisse avec ses montagnes, la Hollande avec ses marais, un pouvoir fort leur était moins nécessaire ¹ ? » Le Président de la République aux Etats-Unis, n'a-t-il pas toujours été considéré comme le chef d'Etat le plus fort, et d'ailleurs n'était-il pas, même avec l'élection à deux degrés, l'élus du peuple ?

Le premier argument de Lamartine en faveur de l'élection présidentielle populaire était que le peuple étant souverain tout pouvoir doit sortir de lui. — « Le peuple dans notre Constitution de février est un peuple seul et unitairement souverain, c'est donc de son sein, du sein de cette souveraineté unique et toujours debout dans le peuple que doit sortir, non pas, comme vous le disiez hier M. de Parieu, cette division des pouvoirs ... mais cette distinction de la souveraineté nationale ². »

Puis prétendant que la démocratie est inquiète et jalouse, il disait qu'il fallait « lui donner largement, amplement, sincèrement, sans lui rien retenir son droit tout entier ».

D'ailleurs et surtout pour lui l'élection populaire devait seule procurer au Président la force personnelle et indépendante qu'il lui fallait.

« Dans la République, quelle est la force ? où est la force ? où la puise-t-on ? par quels signes la marque-t-on sur le front des pouvoirs, des institutions et des hommes ? Le pouvoir dans la République est dans la popularité... La popularité elle est à elle seule, soyez-en sûrs, elle est à elle seule le pouvoir tout entier ³. »

Sans doute la popularité peut appartenir à l'Assemblée, élue par le peuple, et elle pourrait la transmettre au Président qu'elle élirait, mais l'Assemblée pourrait la perdre et celle du Président s'évanouirait du même coup. « L'impopularité qui viendrait affaiblir, ternir cette Assemblée nationale, réagirait sur le Président. » « Le pouvoir exécutif, plus en contact avec le peuple, en contact de tous les jours

¹ *Monit. univ.*, *ead. loc.*, p. 2737, 2^e colonne, *in medio*.

² *Monit. univ.*, *ead. loc.*

³ *Monit. univ.*, p. 2757. 2^e colonne, *in fine*.

avec le peuple, et par conséquent à qui la popularité est plus nécessaire qu'à tous les autres pouvoirs, le pouvoir exécutif serait atteint de la même impopularité, tout périrait, ou tout s'éclipserait à la fois dans le prestige des deux pouvoirs trop enchaînés l'un à l'autre, puisque l'un sortirait de l'autre ¹. »

Ses arguments donnés, Lamartine répondait aux objections.

Et d'abord l'élection populaire ne favoriserait-elle pas la restauration des dynasties déchues ? — Du côté des Monarchies évanouies nul danger. « Les représentants de ces dynasties éteintes, errantes aujourd'hui sur la terre étrangère, regarderaient, non pas comme un triomphe, mais comme une seconde abdication de leur naissance, de leur nature, de leurs droits divins, et primordiaux de venir briguer quoi ? Quelques voix pour une candidature à un pouvoir précaire, emprunté pendant un an, pendant deux ans, pendant trois ans, sur la République, sur le territoire de cette France... Ce pouvoir qui s'est dérobé à la France tenterait six mois après de rentrer, caché dans l'urne d'un scrutin. Quelle pitié ² ! (Très bien. Longue agitation.)

Quant aux Bonaparte, « ce qui vous préoccupe, c'est la peur que cet éclat, si naturellement fascinateur pour les yeux d'un grand peuple militaire, n'entraîne la Nation dans ce que vous pourriez considérer... comme une erreur et comme un danger du pays ». Il ne s'en inquiète pas, « convaincu qu'aucune pensée d'usurpation n'approchera jamais d'eux ». « Ils l'ont dit eux-mêmes à la tribune. » D'ailleurs, « pour arriver à un 18 Brumaire, dans le temps où nous sommes, il faut deux choses : de longues années de terreur en arrière et des Marengo, des victoires en avant ³ ». (Vive approbation. Sensation prolongée.) — Ces hommes étaient vraiment aveugles.

Ce qu'il craignait, c'était la désaffection du pays pour la République, et il en concluait qu'il fallait le regagner à la République par la confiance qu'on lui témoignerait. Ce n'est pas le moment de dire « à ce pays déjà trop refroidi, déjà trop ralenti dans son mouvement vers les institutions populaires : Nous t'enlevons ta part dans la souveraineté après l'avoir proclamée, nous te chassons de l'exercice de cette souveraineté, nous t'exilons de ta propre République, ainsi que la majorité des électeurs en furent exilés pendant trente-six ans sous le Gouvernement constitutionnel ⁴. »

¹ *Monit. univ., eod. loc., 3^e colonne, in principio.*

² *Monit. univ., eod. loc., 3^e colonne, in fine ; p. 2738, 1^{re} colonne, in principio.*

³ *Monit. univ., p. 2738, 1^{re} colonne.*

⁴ *Monit. univ., eod. loc., p. 2738, 2^e colonne, in fine.*

Il s'en prenait encore à l'élection par l'Assemblée comme impuissante à conférer au Président l'autorité et le prestige dont il avait besoin. « Voilà un citoyen qui, au lieu de sortir avec six millions de voix qui attestent des millions de points d'appui dans la conscience d'autant de citoyens de la République, sortira, peut-être à l'unanimité, je le souhaite sans l'espérer, ou sortira à une majorité quelconque du sein de cette Assemblée... Est-ce là l'autorité, la dignité, le respect, le prestige dont vous voulez investir l'élection de votre puissance exécutive ¹ ? »

Peut-être craindra-t-on de donner au Président trop de force ? Lamartine répond : « Nous parlons de l'excès de force du pouvoir exécutif sur les ruines et dans la poussière d'un trône et d'un Gouvernement à peine écroulés sous nos pas. » (Sensation.)

Mais si le peuple se laissait égarer, entraîner ? Lamartine répond en finissant à cette objection qui obsède les esprits : « Je sais bien qu'il y a des dangers graves dans les deux systèmes, qu'il y a des moments d'aberration dans les multitudes, qu'il y a des noms qui entraînent les foules comme le mirage entraîne les troupeaux, comme le lambeau de pourpre attire les animaux privés de raison. (Longue sensation.)

» Je le sais, je le redoute plus que personne, car aucun citoyen n'a mis peut-être plus de son âme, de sa vie, de sa sueur, de sa responsabilité et de sa mémoire dans le succès de la République. »

Pourtant : « Je n'hésite pas à me prononcer pour ce qui vous semble le plus dangereux, l'élection du Président par le peuple.

» Oui, quand même le peuple choisirait celui que ma prévoyance, mal éclairée peut-être, redouterait le plus de lui voir choisir, n'importe : *Alea jacta est* ! Que Dieu et le peuple prononcent ! Il faut laisser quelque chose à la Providence. Elle est la lumière de ceux qui comme nous, ne peuvent pas lire dans les ténèbres de l'avenir. Invoquons-la, prions-la d'éclairer le peuple et soumettons-nous à son décret. »

Et pour finir : « Si ce peuple s'abandonne lui-même, s'il venait à jouer avec le fruit de son propre sang, répandu si généreusement pour la République en février et en juin, s'il disait ce mot fatal, s'il voulait désertier la cause gagnée de la liberté et des progrès de l'esprit humain pour courir après je ne sais quel météore qui brûlerait ses mains... (Sensation). Qu'il le dise ! (Mouvement.) Si ce malheur

¹ *Moril. univ., eod. loc., p. 2738, 3^e colonne, in fine.*

arrive, disons, nous, au contraire, le mot des vaincus de Pharsale : *Victrix causa deis placuit, sed victa Catoni !* (Sensation.) Et que cette protestation contre l'erreur ou la faiblesse de ce peuple soit son accusation devant lui-même et soit notre absolution à nous devant la postérité. » (Longs applaudissements, rapporte le *Moniteur*, de nombreux représentants se pressent sur les marches de la tribune où l'orateur est accueilli par les plus sympathiques acclamations ¹.)

Ces longues citations étaient nécessaires pour montrer l'état des esprits au sein de l'Assemblée nationale : conscience du danger de l'élection présidentielle par le peuple, prévision d'une candidature napoléonienne et de ses suites, vertige qui emportait les esprits. Sans doute au sein de la commission et des bureaux la décision fatale avait été déjà adoptée. Mais les débats publics pouvaient éclairer l'Assemblée, le bon sens s'y fit entendre, le danger y fut dénoncé, l'avenir y fut annoncé. L'Assemblée se laissa emporter et nul plus que Lamartine ni ne montra davantage le péril, ni ne fut plus éloquent et plus entraînant pour le faire mépriser. Lamartine, pour la seconde fois, par la puissance de son verbe, rendit la représentation nationale sourde à la voix de la raison. Elle était comme intoxiquée par une sorte de romantisme et de fatalisme politiques.

Ce fut par 602 voix contre 211 que l'amendement Flocon fut repoussé.

D'autres d'ailleurs furent présentés. Mortimer Ternaux et Lacrosse proposèrent une élection au suffrage indirect par des délégués cantonaux à raison de 1 pour 2.000 habitants, au scrutin secret, ou des élections au chef-lieu de département. Paul Sevestre proposa de ne faire nommer par le suffrage universel que des candidats au nombre de dix parmi lesquels l'Assemblée élirait le Président. Larabit et Turck proposèrent l'élection directe par le peuple, mais en exigeant une majorité soit des deux tiers des votants, soit absolue sur le nombre des inscrits.

Ces amendements ne retinrent pas l'attention de l'Assemblée. Par 627 voix contre 130 elle vota le 9 octobre la proposition de la commission, l'élection au suffrage universel. Le sort en était jeté, le 2 Décembre en sortirait.

A côté de ces discussions mémorables celles qui eurent lieu sur d'autres points, même très importants, sont secondaires et ne fournissent pas d'indications méritant d'être rapportées.

¹ *Monit. univ., eod. loc., p. 2739, 1^{re} colonne*

Quel jugement formuler sur les débats constitutionnels de 1848 et quels enseignements en recueillir ?

Ces débats furent très prolongés, deux séances furent consacrées les 4 et 5 septembre à la discussion générale, en quinze séances en septembre et en treize en octobre les articles furent discutés et votés, puis un nouveau débat eut lieu du 1^{er} au 4 novembre. Et si l'on ajoute qu'il y eut d'autres délibérations dans la commission à deux reprises et dans les bureaux, on constate que les Constituants de 1848 se sont comme saturés de discours et de paroles. Tant de temps et tant de discours pour mettre sur pied un régime définitif, pour sortir d'un provisoire qui durait depuis huit mois, cela, quand les circonstances étaient critiques, c'était le fait de bavards et non d'hommes d'action.

De ces innombrables et longs discours des Constituants de 1848 quelles sont les inspirations ? L'enseignement des faits y tient peu de place. S'il est fait assez souvent allusion à la Constitution anglaise ou à celle des Etats-Unis, c'est de façon très rapide, très élémentaire et souvent erronée. On ne sent pas chez ceux qui les citent la connaissance de la vie politique de ces peuples et du fonctionnement de leurs institutions. De même nos multiples expériences politiques antérieures ne sont pas mieux utilisées. De rares allusions, rapides, sommaires, c'est tout ce que notre histoire a fourni aux Constituants. Les idées doctrinales n'ont pas non plus été utilisées par eux. Jamais, il nous semble, ils n'ont invoqué sérieusement l'autorité de tel ou tel penseur politique, de tel ou tel écrivain de science politique. Les conceptions théoriques du droit public sur l'Etat, sur ses différents pouvoirs et sur ses fonctions, sur la nature de la souveraineté, sur le droit de suffrage, sur le mandat représentatif sont complètement étrangères aux orateurs de l'Assemblée nationale.

Ils parlent d'intuition, selon leurs préoccupations en face de la situation présente, se proposant un but pratique et cherchant les solutions positives pour l'atteindre, ce sont des pragmatiques et non des théoriciens. Et c'est pour cela que leur œuvre est un produit historique. Leurs maîtres, ce sont les événements.

La preuve que ce sont bien les préoccupations du jour qui les ont inspirés se trouve dans le fait que leurs débats n'ont guère porté que sur les points sur lesquels elles se concentraient. De très nombreuses et très intéressantes questions ont été par eux à peu près passées sous silence, les discours se sont au contraire multipliés sur quelques-unes seulement. Ils jugeaient que le nouveau régime, issu d'une Révolu-

tion, était menacé par les partisans des régimes déchus, qui voudraient à nouveau restaurer l'un ou l'autre, et qu'il était aussi menacé par les tenants de la Révolution intégrale, qui de l'ordre politique voulaient l'étendre à l'ordre social. Ils étaient donc hantés par l'idée de faire aux aspirations sociales leur part en érigeant la fraternité en principe d'ordre public, mais aussi ils voulaient les arrêter en s'opposant au socialisme. C'est ainsi que la discussion sur le droit au travail eut une telle importance. Ils étaient également hantés par l'idée qu'ils devaient donner aux pouvoirs de l'Etat une très grande puissance et c'est ainsi que l'unité du législatif, la prédominance du Président de la République dans le Gouvernement et son élection par le peuple absorbèrent presque toute leur attention.

De ces préoccupations devait sortir le régime batard qui, on le sait, se dégage d'une vue d'ensemble de la Constitution. République à base de suffrage universel, à Chambre unique, de modèle révolutionnaire, — puis régime plébiscitaire à chef d'Etat maître du Gouvernement, incarnant la souveraineté nationale, selon le modèle consulaire, — enfin régime parlementaire d'inspiration monarchique destiné à contenir les pouvoirs forts institués par la Constitution.

Il ne fallait pas être bien perspicace pour comprendre que des principes aussi contradictoires entreraient en lutte et que, la porte lui ayant été ouverte, Louis-Napoléon Bonaparte, l'élus déjà de quatre départements, devenu Président de la République, exploiterait le principe plébiscitaire le plus fort des trois.

CHAPITRE III

LA VIE POLITIQUE ET LE FONCTIONNEMENT DES POUVOIRS POLITIQUES SOUS LA CONSTITUTION DE 1848

I

FORMATION DES CORPS POLITIQUES

Election du Président de la République. — La Constitution du 4 novembre votée, la fête du 12 novembre destinée à la solenniser terminée, il s'agissait de la mettre en vigueur.

Le pays avait avec l'Assemblée nationale des représentants élus au suffrage universel comme devaient l'être leurs successeurs de la future Législative. L'Assemblée décida qu'elle continuerait à siéger comme Assemblée législative, elle en remplissait d'ailleurs déjà la fonction. Les électeurs ne devaient donc être appelés que le 13 mai à élire des députés et le pouvoir législatif se trouva provisoirement constitué. Mais c'était encore à titre provisoire en effet, ce qui devait lui retirer du crédit vis-à-vis d'un pouvoir exécutif qui allait sortir fraîchement du suffrage universel.

Ce qui s'imposait sans délai, c'était l'élection du Président de la République. Elle ne fut fixée pourtant qu'au 10 décembre, soit que l'on voulût permettre au pays de s'initier à ses nouvelles institutions, soit que ce fût pour permettre aux candidatures de se produire et au pays de les apprécier.

Les candidats. — L'élection nationale exigeait des candidats des conditions tout à fait exceptionnelles, une notoriété, une popu-

larité s'étendant à toute la France. Des qualités personnelles éminentes, des services rendus considérables, de grands postes brillamment occupés ne pouvaient suffire. Il fallait attirer les regards et conquérir les foules. C'était le premier inconvénient incontestable de l'élection populaire.

Parmi les hommes politiques de la France on n'en comptait aucun dont le prestige s'imposât. On songea à des parlementaires du règne précédent, à Thiers, à Molé, politiciens de ressource, Thiers que son opposition à Guizot avait mis en relief. Mais faire d'un Ministre de Louis-Philippe le Président de la République était paradoxal. D'ailleurs ni lui ni Molé n'étaient populaires.

On songea également à des candidatures militaires, à Bugeaud, à Changarnier ; ils avaient derrière eux des victoires, ils pouvaient apporter au pouvoir de l'énergie, de la décision. Ils n'avaient pas la sympathie des foules, ils étaient plus craints qu'aimés.

Lamarline au début de la Révolution aurait été le candidat populaire. Il avait fait la République, il l'avait sauvée ensuite en la retenant sur la pente de la démagogie. Mais la solidarité qu'il conservait avec Ledru-Rollin, les faiblesses du Gouvernement provisoire et de la Commission exécutive, les journées du 15 mai, des 23, 24, 25 juin dans lesquelles s'était révélé tant d'impuissance avaient anéanti son prestige. Son éloquence avait entraîné encore l'Assemblée, mais on ne fait pas des discours à un pays tout entier. Il pouvait donc être candidat, et il le fut, visiblement ses chances étaient faibles.

Les républicains avancés choisirent leur candidat dans la Commission exécutive. Ce fut l'inévitable Ledru-Rollin. Ce n'était pas la notoriété qui lui manquait, mais comment l'homme de la Révolution parisienne et montagnarde trouverait-il dans la France entière cette masse de partisans que requerrait le succès.

Cavaignac seul parmi les hommes politiques qui venaient de jouer un grand rôle pouvait sérieusement affronter la lutte. L'Assemblée, au lendemain des journées de juin, avait proclamé qu'il avait bien mérité de la patrie, par là il était l'homme des modérés ; fils de conventionnel, frère du chef du parti républicain sous Louis-Philippe son républicanisme était garanti ; ses succès en Algérie contribuaient à sa notoriété. Par malheur, chef du Gouvernement, il avait suivi une ligne ondoyante. A Toulouse les représentants du Gouvernement assistaient au fameux banquet du 22 septembre où l'on criait : « Vive la Montagne ! Vive Robespierre ! Vive Barbès ! » Le 19 octobre il levait l'état de siège proclamé après les terribles

journées de juin, alors qu'il avait antérieurement déclaré qu'il était pour longtemps encore indispensable. Puis il remplaçait dans son Ministère, Sénard, Vaulabelle et Recurt par Dufaure, Freslon et Vivien, plus sympathiques à la droite. Pour sa campagne électorale les fonctionnaires, malgré la pression de ses Ministres, doutant de son succès, ne marchèrent pas sérieusement, craignant de se compromettre. Lui-même comme candidat tenta bien de se départir de sa réserve et de sa raideur habituelles, mais sans y réussir, il manquait d'entrain, d'allant, de séduction. Enfin les calomnies s'abattirent sur lui. On l'accusa même d'avoir aux journées de juin laissé la Révolution se développer pour l'écraser ensuite plus complètement. Il dut s'en disculper auprès de l'Assemblée, qui à nouveau vota qu'il avait bien mérité de la patrie, mais détruit-on jamais une légende ? Celle-ci se retrouve encore dans bien des histoires de la seconde République.

Cavaignac, malgré ses services, son nom, son hérédité républicaine, sa notoriété, n'était donc pas un candidat qui s'imposât à la France entière, éveillée depuis si peu de temps à la vie politique.

L'adversaire sérieux de Cavaignac était Louis-Napoléon Bonaparte. Il était pourtant personnellement un inconnu, il avait longtemps vécu en exil, il parlait mal et même avec un accent étranger, ses échauffourées lui avaient plutôt nui auprès de l'opinion. Mais son obscurité même, son effacement le soustrayaient aux attaques contre sa personne. S'il agissait peu, des hommes, qui n'étant rien avaient tout à attendre de sa fortune, faisaient pour lui une ardente campagne, multipliant les journaux, les tracts, les images, les médailles, qui faisaient connaître le « neveu de l'Empereur ».

Il ne se refusait à aucune promesse : suppression de l'impôt des 45 centimes additionnels, faveurs aux agriculteurs, rentes pour les vieux soldats, liberté d'enseignement, protection du Saint-Siège, garantie de l'ordre, de la sécurité, faveurs au profit des travailleurs dont ses ouvrages montraient qu'il connaissait les justes revendications, son programme habilement rédigé donnait des satisfactions à tout le monde.

Mais sa chance suprême, c'était son nom et les souvenirs qu'il évoquait. Le Consulat, l'Empire, on en avait oublié le prix, on ne se souvenait plus que de l'anarchie remplacée par l'ordre, que de la paix intérieure et de la paix religieuse assurées, que des principes révolutionnaires conservés dans un ordre politique nouveau, que de l'administration, que de la législation unifiées et perfectionnées, que de

l'écrasement des coalitions contre la France et de la gloire conquise en cent victoires. La survivance de la légende napoléonienne, la manifestation du retour des cendres de Napoléon l'avait démontrée d'inoubliable façon. Or depuis des mois la République était menacée par l'anarchie, le neveu de l'homme de Brumaire n'était-il pas le plus qualifié pour en triompher ? Le prince Napoléon quelle que fût la médiocrité de sa personne avait donc pour lui l'éclat du nom le plus illustre qui fût au monde, le prestige de souvenirs incomparables, la force d'un grand espoir. Il eut des entrevues avec les chefs de partis comme Thiers, Montalembert, Molé, Berryer, prenant leurs avis, leur donnant des espérances et il lança une proclamation qui ne manquait pas d'habileté.

« Pour me rappeler de l'exil, vous m'avez nommé représentant du peuple ; à la veille d'élire le premier magistrat de la République, mon nom se présente à vous comme symbole d'ordre et de sécurité. Ces témoignages d'une confiance si honorable s'adressent, je le sais, bien plus à mon nom qu'à moi-même, mais plus la mémoire de l'Empereur me protège, plus je me sens obligé de vous faire connaître mes sentiments et mes principes.

» Je ne suis pas un ambitieux qui rêve tantôt l'Empire et la guerre, tantôt l'application des théories subversives. Elevé dans les pays libres, je resterai toujours fidèle aux devoirs que m'imposent vos suffrages et les volontés de l'Assemblée.

» Si j'étais nommé Président, je ne reculerais devant aucun sacrifice pour défendre la société si audacieusement menacée. Je me dévouerais tout entier, sans arrière-pensée, à l'affermissement d'une République sage par ses lois, honnête par ses intentions, grande et forte par ses actes. Je mettrais mon honneur à laisser au bout de quatre ans à mon successeur le pouvoir affermi, la liberté intacte et un progrès réel accompli. »

Ainsi, c'était la France elle-même qui l'avait appelé. Ses succès électoraux étaient comme un premier plébiscite. Surtout, c'était son nom, le souvenir du Consulat restaurateur de l'ordre qu'il mettait en avant, s'effaçant personnellement devant l'Empereur, son protecteur. Suivant son exemple il serait le défenseur de l'ordre sans être un danger pour la République et un adversaire pour le progrès.

Défendre la religion, la famille, la propriété, garantir la liberté d'enseignement, diminuer les impôts, favoriser l'agriculture, protéger le travail, assurer la vieillesse, décentraliser, limiter les monopoles de l'Etat, alléger les charges de la conscription, assurer la paix,

tel était par ailleurs son programme. Il laissait entrevoir qu'ayant subi les rigueurs de l'exil, il pourrait les épargner à ceux qui les supportaient encore. Il conviait à cette œuvre « sans distinction les hommes que recommandent à l'opinion publique leur intelligence et leur probité ».

A côté de ces candidatures se présentait encore celle de Raspail soutenu par les socialistes. « Nous ne sommes ni des impérialistes, ni des royalistes, ni des agents de la guerre civile, ni des salariés de la ligue des Rois, ne votons pas pour Napoléon. — Nous ne sommes pas des républicains pour la forme, ne votons pas pour Cavaignac. — Nous ne sommes pas des révolutionnaires stériles, ou des socialistes hésitants, ne votons pas pour Ledru-Rollin. — Hommes de principes, révolutionnaires sérieux, socialistes inébranlables, votons pour Raspail. — Nous n'espérons pas la victoire, nous voulons protester contre l'institution monarchique de la Présidence. » Telle était la proclamation des républicains démocrates-socialistes lancée par le *Peuple*.

L'élection eut lieu le 10 décembre. Le *Journal des Débats* écrivait ce jour même : « La France joue, elle veut jouer les yeux bandés. Elle tire le gâteau des rois. Que Dieu protège et guide sa main, car lui seul peut savoir ce qu'elle va ramener du fond de ces ténèbres. » Il s'étendait sur les anxiétés, les angoisses de la Nation. « Nous allons la voir passer par toutes les émotions des joueurs. » Pourrait-elle, ajoutait-il, supporter tous les quatre ans ces fièvres ? Il annonçait que sa « rédaction » ne voterait pas, « nous n'aurions pu donner ce vote sans commettre dans notre conscience un mensonge ».

Le lendemain il constatait que « la capitale a été plus calme que peut-être on ne pouvait l'espérer... si l'on tient compte de la gravité des circonstances et de la fièvre politique qui agite toute la France ».

Dès le 12, l'élection du prince Napoléon était assurée. Les *Débats* en dépeignaient l'impression sur l'Assemblée, « hier si passionnée », aujourd'hui « l'ombre d'elle-même », « froide et inanimée ». Le 13, le *Journal* donnait cette appréciation : « Puisque la majorité a trouvé un point de ralliement, on ne peut que se féliciter pour la paix du pays de la voir se prononcer d'une façon aussi claire. C'est une solution, non pas de l'avenir sans doute, mais du présent. C'est le dénouement d'une question. »

Les résultats proclamés le 20 décembre, rectifiés le 22, furent : Votants, 7.449.471 ; suffrages exprimés : 7.426.252. Louis-Napoléon

Bonaparte, 5.534.520 ; Godefroy Cavaignac, 1.442.302 ; Ledru-Rollin, 371.431 ; Raspail, 36.920 ; Lamartine, 17.910 ; Changarnier, 4.790 et plus de 10.000 voix perdues.

Marrast proclamant ce résultat lut le serment suivant : « En présence de Dieu et devant le peuple français représenté par l'Assemblée nationale, je jure de rester fidèle à la République, démocratique, une et indivisible, et de remplir tous les devoirs que m'impose la Constitution. »

Louis-Napoléon Bonaparte, qui siégeait comme député ayant été réélu après ses premières démissions, répondit d'une voix ferme : « Je le jure » et prononça un discours.

Il considérait comme « ennemis de la patrie » ceux qui « par des voies illégales » tenteraient de changer « ce que la France a établi ». Il voulait « rasseoir la société sur ses bases », « affermir les institutions démocratiques », « soulager les maux du peuple ». Il appellerait auprès de lui « des hommes honnêtes, capables, dévoués au pays... malgré les diversités d'origine politique » pour assurer « l'application de la Constitution ». Et il terminait ainsi : « Nous avons, citoyens représentants, une grande mission à remplir ; c'est de fonder une République dans l'intérêt de tous et un Gouvernement juste, ferme qui soit animé d'un sincère amour du pays, sans être réactionnaire, ni utopiste. — Soyons les hommes du pays et non les hommes d'un parti, et, Dieu aidant, nous ferons au moins le bien si nous ne pouvons faire de grandes choses ¹. »

L'impression sur les modérés était incertaine. On comprenait plus qu'on n'approuvait. Les *Débats* du 16 décembre, par exemple, disaient :

« Nous ne connaissons pas dans l'histoire de plus grand hommage rendu à la gloire que ce qui vient de se passer... Il y a dans la légende une vitalité singulière, c'est elle qui a fait l'élection du Président. La personne était peu connue, le nom seul parlait. Le nom a suffi.

» Outre son nom, M. Louis Bonaparte a eu pour lui l'immense mécontentement qui s'est accumulé depuis dix mois au fond de toutes les âmes.

» Ceux qui ont fait le 24 février, voyez comme le pays les repousse. Voyez M. Ledru-Rollin et surtout M. de Lamartine. Quelle chute ! Quelle expiation ! » Il n'a pas eu les voix des modérés « parce qu'il a fait le 24 février ».

¹ *Monit. univ.*, 21 déc. 1848, p. 3634, 1^o et 2^o col.

« Le général Cavaignac a succombé sous l'impopularité du mal qu'il voulait réparer. »

Et les *Débats* étaient loin de marcher vers le soleil levant. Ils faisaient entendre à l'élu de la Nation cette sévère admonestation :

« Si la présidence de M. Louis Bonaparte devait être une tentative de restauration impériale, comme le Gouvernement provisoire a été une tentative de restauration jacobine... si nous devons retourner à 1804, comme on voulait nous reconduire à 93, si nous devons tâter de l'archéologie impériale, comme nous devons tâter de l'archéologie révolutionnaire, oh ! alors, nous nous saurions bon gré de notre répugnance pour la candidature de M. Louis Bonaparte. »

Le suffrage universel inexpérimenté, en un temps très difficile avait donné ce qu'il devait donner. Il avait pris un nom sans s'apercevoir qu'il prenait un maître, et devant nommer un Président pour la République, il avait désigné un candidat pour l'Empire. Le peuple selon le mot de Lamartine s'était laissé « aveugler par un éblouissement de sa propre gloire ». Et la France, lassée des faiblesses des Gouvernements provisoires et d'une Assemblée sans discipline, avait cherché le salut là où était le danger.

II

GOUVERNEMENT DU PRÉSIDENT EN FACE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le premier Ministère du Président. — Louis-Napoléon entra en possession de ses pouvoirs le 20 décembre. Le jour même il prenait comme collaborateurs : Odilon Barrot à la présidence du Conseil et à la Justice, Drouyn de Lhuys à l'Intérieur, de Malleville à l'Intérieur, le général de Rulhières à la Guerre, de Tracy à la Marine, Hippolyte Passy aux Finances, Léon Faucher aux Travaux publics, Bixio au Commerce, et de Falloux à l'Instruction publique. La caractéristique de ce Ministère était qu'il n'était pas composé d'hommes nouveaux, de partisans du Président, mais de parlementaires du régime précédent. C'était une nécessité. Les amis du prince étaient des inconnus sans l'expérience des affaires. Pour gouverner en régime parlementaire il fallait des hommes de crédit et d'expérience, ayant la pratique de la vie parlementaire.

Les Ministres avaient été pris dans l'ancienne gauche dynastique,

dont Odilon Barrot était le chef, ou dans la gauche, seuls Bixio était républicain et de Falloux légitimiste.

Les Ministres étaient à peine nommés qu'une crise survint. Le prince demanda à de Malleville communication des dossiers concernant les affaires de Strasbourg et de Boulogne. Ils lui furent refusés.

Le Président écrivit alors à ses Ministres une lettre dans laquelle il prétendait recevoir le premier les dépêches, être mis au courant des affaires, et avoir communication des pièces qu'il réclamait, son style était impérieux. Tous les Ministres démissionnèrent. Louis-Napoléon écrivit une lettre d'excuse, ils retirèrent leur démission, sauf de Malleville et Bixio qui furent remplacés. Le Président avait voulu devancer l'heure du Gouvernement personnel ; il avait créé la première crise ministérielle. Le régime partait à faux.

Conflit avec l'Assemblée. — Le conflit du Président et de l'Assemblée nationale était fatal. Elle aussi sortait du suffrage universel. Elle avait incarné la première la souveraineté nationale, le Président était sa création. Son élection l'avait surprise. Elle avait entendu les sombres prédictions dont la prévision de cette élection avait été l'occasion. Elle éprouvait de l'hésitation, presque à peine nommée, à céder la place à une nouvelle Assemblée. Elle nourrissait vis-à-vis du prince-président des sentiments de jalousie et d'hostilité. Des conflits se produisirent de suite et sans arrêt : nomination du général Changarnier au commandement de la garde nationale, abaissement de l'impôt du sel, amnistie, loi sur l'instruction, furent autant d'occasions de bataille. Entre les deux pouvoirs, c'était l'incompatibilité d'humeur.

Mais entre l'Assemblée ébranlée par les journées révolutionnaires, discréditée par ses faiblesses, condamnée à une prompt disparition et le Président tout plein de son éclatant succès, la lutte était inégale. Le Président, on le sait, ne pouvait la dissoudre. Un représentant de droite proposa une déclaration fixant au 4 mars l'élection de l'Assemblée législative et au 19 mars sa réunion. Le rapport de Grévy fut hostile à cette mesure. De Montalembert exhorta l'Assemblée à mourir. « Sachez, disait-il, conquérir la gloire la plus précieuse qu'il soit peut-être donné de posséder ici-bas, celle de savoir abdiquer à propos. » Le Gouvernement insista en ce sens. La mesure fut rejetée, mais seulement par 400 voix contre 396. Ce fut pour l'Assemblée un coup redoutable.

L'opposition révolutionnaire. Les 26, 27, 28 janvier 1849. — Toutes les forces républicaines révolutionnaires répon-

rent à l'élection du 10 décembre en s'unissant sous le nom de Solidarité républicaine avec un comité central, des comités de département, d'arrondissement, de commune. Delescluze, son secrétaire général, présentait ainsi son programme : Déclaration et Constitution de 1793 retouchées, dictature révolutionnaire, comité de salut public, conseil comprenant un délégué par département.

Le Gouvernement réagit. Il présenta notamment le 26 janvier un décret portant fermeture et interdiction des clubs. Ce fut une occasion de conflit avec l'Assemblée, le rapport de Sénart, déposé le 27, combattit le projet gouvernemental, qui fut rejeté presque sans débat, par 418 voix contre 342 ¹. Les clubs, le quartier latin, certains éléments de la garde mobile s'agitèrent. Le Gouvernement adopta la manière forte. Le Président se solidarisa avec ses Ministres. Changarnier prit des mesures militaires intimidantes, énormes. Une proclamation au peuple de Paris fut lancée. Au siège de la Solidarité vingt-sept arrestations eurent lieu. Un colonel qui avait offert à l'Assemblée de la défendre fut arrêté. Les méthodes gouvernementales n'étaient véritablement plus les mêmes. L'Assemblée ayant demandé des explications à Changarnier, il ne daigna même pas répondre. Odilon Barrot apaisa le conflit en confiant à l'Assemblée la nomination du chef militaire qui devait la défendre.

La question de la fin de l'Assemblée nationale fut reprise. Sans fixer sa date on détermina les affaires qu'il lui restait à traiter. C'était une condamnation à mort à terme non fixé, mais prochain.

Le Président avait étouffé le germe d'une Révolution, et s'affranchissait de la tutelle de l'Assemblée qui lui avait donné la vie. En deux mois il avait fait des progrès considérables. La France pouvait se sentir gouvernée.

Les difficultés intérieures de la question romaine. — Une inextricable difficulté extérieure, qui devait créer à la France les plus graves soucis se présenta alors, qui mit aux prises pouvoirs et partis; ce fut la question romaine, dont un aperçu est indispensable pour suivre la vie de nos corps politiques français.

La Révolution avait chassé Pie IX de Rome où la République avait été proclamée. Il s'était réfugié à Gaète. Toutes les puissances lui manifestaient leurs sympathies, beaucoup étaient disposées à intervenir pour son rétablissement, soit par attachement au catholicisme, soit par intérêt personnel, soit par hostilité contre la Révolu-

¹ *Monit. univ.*, 28 janvier, p. 294.

tion. La position de la France était des plus difficiles. Louis-Napoléon avait jadis, en 1831, participé à un soulèvement anti-pontifical. Pourtant le 1^{er} janvier 1849, à la réception des diplomates, il avait exprimé au Nonce ses vœux pour le rétablissement du Pape à Rome. Ses Ministres étaient très partagés, soit du fait de leurs opinions personnelles, soit du fait des obligations de leurs charges. L'extrême gauche avait adressé ses félicitations au parti révolutionnaire romain. Nous étions poussés à l'intervention soit à cause des mesures très violentes que les révolutionnaires romains prenaient, soit pour éviter les avantages que d'autres Etats pourraient recueillir de leur intervention, soit particulièrement pour enlever à l'Autriche l'occasion d'intervenir en Italie d'où nous voulions l'écarter. Mais l'intervention se heurtait à bien des résistances. Les Romains ne faisaient que ce que la France avait fait au 24 février. Nous nous étions par le paragraphe 5 du préambule de la Constitution, pour rassurer l'Europe, interdit d'intervenir dans les affaires des peuples étrangers.

Le Gouvernement se montra donc favorable à une intervention piémontaise et napolitaine. Mais la guerre ayant repris entre le Piémont et l'Autriche et le Piémont ayant succombé à Novare, la combinaison s'écroula et la suprématie de l'Autriche en Italie devint plus menaçante. La guerre fut sur le point d'être déclarée par nous à l'Autriche. Le défaut de préparatifs militaires, les voix de la sagesse nous arrêrèrent.

Le Gouvernement fit pourtant voter le 31 mars par l'Assemblée l'approbation éventuelle d'une « occupation partielle et temporaire de l'Italie par nos troupes si nos négociations l'exigeaient », sans préciser de quelle occupation il s'agissait. Un crédit de 1.200.000 francs pour l'entretien d'un corps expéditionnaire de la Méditerranée fut voté. Le Gouvernement en fit connaître le but à la commission : on voulait prévenir l'intervention autrichienne et garantir au peuple romain ses libertés contre l'esprit de réaction. Seulement il ajoutait qu'il n'avait pas reconnu le nouveau Gouvernement romain et ne répondait pas quand on lui demandait ce que feraient nos troupes si elles se heurtaient à la résistance armée des révolutionnaires romains. L'opposition qu'il rencontrait dans l'Assemblée et qui fut vive ¹ amenait le Gouvernement à une politique louvoyante, qui manquait d'énergie comme de franchise.

Le Pape éprouvait devant notre intervention un double senti-

¹ Discours de Cavaignac, de Thiers, de Ledru-Rollin, d'Odilon Barrot, 31 mars. *Monit. universel.*, 1^{er} avril, pp. 1177-1182.

ment, il en espérait le rétablissement de son Gouvernement, il en redoutait les conditions.

Le récit de l'expédition romaine n'est pas à faire ici en détail. La flotte et le corps expéditionnaire arrivèrent à Civita-Vecchia le 25 avril. L'accueil d'abord hésitant devint amical sur nos assurances de sympathie pour la Nation romaine et de respect pour sa liberté. Mais à Rome le parti de la résistance contre la France l'emporta. Mazzini, l'un des triumvirs exerçant la dictature, fit au lieutenant-colonel Leblanc, envoyé en négociateur, des déclarations intransigeantes, et l'Assemblée romaine le 26 avril confia aux triumvirs « le soin de sauver la République et de repousser la force par la force ». On cria dans les rues : « Mort aux Français ! » A Civita-Vecchia il fallut proclamer l'état de siège. Le général Oudinot n'en fit pas moins avancer nos troupes à faible distance des remparts de Rome, elles furent accueillies par le canon et la fusillade ; une tentative pour forcer la défense échoua, on dut se replier et se préparer à un siège.

A l'Assemblée l'opposition se déclina, amour-propre national, passions révolutionnaire et antireligieuse se coalisèrent. On accusa le Gouvernement d'imprévoyance et de duplicité. Le 7 mai, Jules Favre ¹, qui avait été le rapporteur pour la demande de crédit, s'écriait : « Je le dis avec douleur, je le dis avec la rougeur au front, le sang français a coulé, il a coulé pour le Pape, il a coulé pour l'absolutisme, que la responsabilité en retombe sur les imprudents qui nous ont joués, car nous l'avons été. J'ai été trompé, et l'Assemblée l'a été avec moi, par la parole d'honneur, donnée au sein de la commission, réitérée en pleine Assemblée, que l'expédition n'avait pas pour but d'attaquer la République romaine. » Les républicains s'en prirent alors à la politique personnelle du Président à propos d'une lettre écrite par lui-même au général Oudinot. Une commission d'enquête sur la proposition d'Odilon Barrot fut nommée pour étudier l'affaire. Elle proposa d'inviter le Gouvernement « à prendre sans délai les mesures nécessaires pour que l'expédition d'Italie ne fût pas plus longtemps détournée du but qui lui avait été assigné ». Notre situation était très délicate, comment renoncer à notre intervention, qui était engagée et qui évitait aux Romains celle de l'Autriche favorable à l'absolutisme, et comment la poursuivre contre l'opposition armée des Romains ?

Le Gouvernement blâmé par l'Assemblée, contrairement aux

¹ *Monit. univ.*, 8 mai, pp. 1702 et suiv.

règles du parlementarisme, — c'est ce qui intéresse l'histoire de nos institutions politiques, — ne se retira pas. L'Assemblée était à la veille de se dissoudre, il ne pouvait céder devant une Chambre moribonde. Le Gouvernement, fort de ce qu'il avait pour lui l'avenir, s'affranchit donc du contrôle de l'Assemblée et créa un précédent contraire au parlementarisme.

Une mission de de Lesseps à Rome tenta l'impossible : s'entendre avec le Gouvernement républicain romain sans déplaire au Pape et sans reconnaître la République romaine. Le 29 mai, d'accord avec Oudinot et nos diplomates auprès du Saint-Siège et de la Cour de Naples, il présenta aux Romains un arrangement : ils auraient la liberté de se prononcer sur la forme du Gouvernement, la France leur accorderait sa protection, elle ne reconnaissait pas l'actuelle République romaine, les troupes françaises seraient reçues en alliées. Le Gouvernement romain répondit le 29 mai en nous rappelant notre fameux paragraphe V de non-intervention, et en fermant Rome à nos soldats.

Le 28 mai, la veille, l'Assemblée législative, nouvelle élue, avait tenu sa première séance. Le Gouvernement délivré de l'opposition de l'Assemblée nationale avait retiré ses pouvoirs à de Lesseps et Oudinot avait annoncé la reprise des hostilités.

La question romaine avait, du point de vue du jeu de nos institutions, montré comment le Gouvernement fort du Président élu de la Nation pouvait entrer en conflit avec les représentants de l'Assemblée, se maintenir et poursuivre sa politique contre leur volonté. Elle montrait aussi que la force n'est pas un gage de perspicacité. Le Gouvernement s'était lancé en aveugle dans une aventure et nous avait engagés par une politique, en grande partie de prestige, dans de très graves difficultés internationales.

III

ÉLECTION DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

Le fonctionnement normal du nouveau régime supposait l'élection d'une Assemblée venant relever l'Assemblée nationale, nommée pour rédiger la Constitution. Mais la Constitution n'avait pas établi le régime électoral qui devait être suivi, l'une des deux lois organiques qu'elle eut à rédiger avant de se séparer fut donc la loi électorale.

Loi électorale du 15 mars 1849. — Elle fut préparée par une commission spéciale de quinze membres, et Billault, son rapporteur, déposa son rapport le 29 janvier 1849 ¹. La discussion générale n'occupa que la séance du 8 février, la seconde délibération eut lieu du 15 au 28 février, la troisième du 6 au 15 mars. Elle comptait 129 articles. Ce fut le testament politique de l'Assemblée nationale.

Elle consacrait naturellement le suffrage universel : était électeur tout Français jouissant de ses droits civils et politiques. — Elle prévoyait les causes entraînant la perte du droit de vote, peines criminelles, délictuelles, faillite. — Elle gardait le système des listes électorales communales, annuelles, permanentes, portant les noms des citoyens domiciliés ou en résidence dans la commune depuis six mois au moment de l'établissement des listes. — Elle organisait des recours au maire assisté de deux conseillers municipaux, en appel au juge de paix, en cassation à la Cour de cassation, ouverts aux intéressés et à tous les électeurs. — Elle conservait le collège électoral cantonal, pouvant être sectionné en quatre, la présidence du juge de paix, le vote sur appel nominal des électeurs, le vote durant deux jours. — Elle gardait également le vote des militaires à la caserne par collèges électoraux de département.

Pour être élu au premier tour il fallait obtenir la majorité, fût-elle relative, mais au moins un nombre de voix égal au huitième des électeurs inscrits.

Au second tour de scrutin, qui avait lieu le deuxième dimanche suivant le jour de la proclamation du premier tour, la majorité relative suffisait.

L'Assemblée était juge de la validité des élections.

Les causes d'inéligibilité pour indignité, condamnation étaient énumérées par la loi. Ce qui était nouveau, c'était d'abord que les individus chargés de fournitures pour l'Etat, les directeurs et administrateurs des chemins de fer, étaient inadmissibles et que les députés qui se trouveraient dans la même situation perdaient leur siège, c'était ensuite que toute une série de fonctions publiques conférant dans leur ressort à leurs titulaires une autorité particulière étaient des causes d'inéligibilité, même pendant six mois après l'expiration de ces fonctions. Les autres fonctionnaires étaient éligibles, mais devaient se démettre, élus, de leur fonction, à l'exception des Ministres et de quelques hauts fonctionnaires.

¹ *Monit. univ.*, 3 février 1849, pp. 305 et suiv. On le trouve également *Lois annotées* de DEVILLENEUVE et CARETTE, 1849, pp. 16 et suiv.

Les élections avaient lieu par département, le nombre des sièges étant fixé selon la population, et au scrutin de liste. Les candidatures multiples étaient autorisées.

Une indemnité parlementaire était fixée à 9.000 francs.

Le nombre des députés était de 750 ; 24 pour la Seine, 20 pour le Nord, 3 pour les départements les moins peuplés et l'Algérie, 1 pour la Guyane et le Sénégal.

De fortes pénalités étaient prononcées contre les manœuvres troublant l'ordre, la paix ou la sincérité des opérations électorales.

Le régime précédemment adopté pour l'élection de l'Assemblée nationale avait été peu modifié. Il était démocratique, libéral, il soustrayait, par le scrutin de liste départemental les élus à l'abus des influences locales, des intérêts particuliers.

Préparation des élections. — Les élections étant fixées au 13 mai les partis eurent deux mois pour s'y préparer. Ce qui les caractérisa, ce fut la double concentration qui se fit à droite et à gauche.

A droite se constitua le « parti de l'ordre ». S'y fondirent tous les partis défenseurs de l'ordre social, de la famille, de la propriété, de l'autorité ; légitimistes, orléanistes, tiers Etat, gauche dynastique, républicains modérés s'y affilièrent. C'était le résultat de la série des insurrections qui depuis le 23 février 1848 avaient mis la société en péril et épouvanté les hommes d'ordre de tous les partis. Les procès contre leurs auteurs, contre les assassins du commandant Masson, du lieutenant Roch, du général Bréa, contre les auteurs des insurrections de Rouen et de Limoges, révélèrent l'action des clubs, les menées révolutionnaires, des compromissions de fonctionnaires, de chefs militaires même, les sauvageries commises, et permirent de mesurer le danger couru. Le procès notamment des auteurs de la journée du 15 mai, de Barbès, Albert, Blanqui, Raspail, Sobrier, Flotte et de Courtais qui s'ouvrit le 7 mars ranima les plus odieux souvenirs. L'attitude des accusés et des témoins fut souvent pitoyable, on en venait presque à des rixes. Puis se produisirent les révélations sur la gestion financière extravagante du Gouvernement provisoire, sur les abus commis aux ateliers nationaux, et ceux des commissaires dans les départements. L'opinion publique se souleva et une formidable réaction se produisit de tous les éléments de la société attachés à l'ordre public.

Le « parti de l'ordre » se groupa autour de la réunion de la rue de Poitiers. Un comité, pour unifier et discipliner l'action et les

candidatures, fut formé d'hommes peu habitués à travailler ensemble : Thiers et Molé, Duvergier de Hauranne, de Malleville, de Broglie, de Montalembert, et Berryer, de Riancey, de Kerdrel, et des nouveaux venus, de Morny, de Persigny, Rouher s'y rencontraient encore. Il suscitait la formation de comités de département, les munissait de moyens de propagande, tracts, journaux, affiches, arrêtait les programmes, tranchait les conflits de candidatures. Son manifeste disait : « En présence des graves événements auxquels la France a été exposée dans ces derniers temps, des hommes de toute opinion se sont réunis pour défendre en commun la société menacée. Quoique rangés autrefois dans des partis différents ils ont oublié leurs anciennes divisions pour s'unir contre l'anarchie ; et s'ils n'ont pas toujours réussi à faire le bien, ils ont du moins contribué souvent à empêcher le mal... Le danger qui nous menace n'est pas moins grand. En présence de ce danger il importe de nous unir sans distinction de parti pour la défense de l'ordre social. »

Pour les candidatures on écartait seulement les anciens derniers Ministres de Louis-Philippe, trop impopulaires et jugés responsables des catastrophes récentes. Guizot qui d'Angleterre s'était déclaré prêt à rentrer dans la vie politique fut ainsi évincé. On rejeta de même les impérialistes qui professaient des idées sociales trop avancées.

En face de ce « parti de l'ordre » se constitua un parti socialiste au programme modifié et lui-même agrandi. Pour s'étendre à toute la France, en grande majorité paysanne, artisanne, petite bourgeoisie, il fallait abandonner un programme strictement socialiste, de lutte entre le capital et le travail, reposant sur l'organisation socialiste du travail. Ce programme était d'ailleurs décrié par les avortements antérieurs du parti. On adopta un programme de classe qui par des réformes financières, restitution des 45 centimes supplémentaires perçus, dégrèvement des petits contribuables, suppression de l'impôt du sel et des impôts sur les boissons, mesures contre la grande propriété, restitution du milliard des émigrés, devait favoriser les classes populaires. Ledru-Rollin qui n'avait jamais adhéré au socialisme devint le chef de la nouvelle armée qui compta dans son état-major tous les députés montagnards. Les ouvriers, les employés, les petits commerçants, les artisans, les petits fonctionnaires, les sous-officiers, les instituteurs fournirent des troupes, c'étaient des gens aux salaires souvent dérisoires, aux gains plus que modestes,

qui, sans programme nettement défini, cherchaient l'amélioration de leur sort dans des réformes légales et financières de l'Etat.

Les adhérents des clubs, les membres du parti socialiste, les colporteurs, les crieurs et vendeurs de journaux furent les agents du parti, excitant les passions, souvent par les nouvelles les plus fantaisistes, comme la mise en accusation des membres du Gouvernement, ou l'exécution de Changarnier.

Les élections eurent lieu dans des conditions particulièrement douloureuses. L'expédition romaine, mal préparée, mal conduite, au but incertain, troublait les esprits. Le choléra faisait nombre de victimes, en mai deux cents par jour à Paris, et affolait les populations. Les dernières séances de l'Assemblée nationale se terminaient dans un état de surexcitation extrême, dans des altercations entre députés et entre partis. Le ministre de l'Intérieur à la suite d'une demande de mise en accusation des Ministres envoyait aux préfets une circulaire si violente contre les adversaires du Gouvernement qu'il était obligé, le 14 mai, de démissionner.

La consultation nationale se produisait donc dans un état d'agitation et de fièvre extraordinaire.

Résultats des élections. — Les sièges entre les différents partis se répartirent ainsi : le « parti de l'ordre » comptait environ 500 élus, le « parti socialiste » et radical 180, le parti républicain libéral, genre *National*, 70.

Le 21 mai le *Journal des Débats* établissait cette classification : 38 départements n'ayant que des députés modérés avec 347 élus, 15 départements avec des élus tous de l'opposition radicale et socialiste avec 116, 30 départements aux résultats panachés, avec 164 modérés et 101 socialisants, 9 départements ayant des élus inclassables.

La majorité était très composite. Elle comptait 200 légitimistes ce qui constituait une résurrection, l'oubli des anciennes colères s'était produit. La majorité était composée de partisans de Louis-Philippe. Il y avait un certain nombre de partisans du Président qui allaient former le parti de l'Elysée.

Les républicains libéraux étaient écrasés. Lamartine qui en avril 1848 avait eu 260.000 voix à Paris et la majorité dans dix départements n'était élu nulle part, exemple prodigieux de la fragilité de la popularité électorale. Marrast, Marie, Garnier-Pagès, Dupont de l'Eure ses collègues de février partageaient sa défaite. Carnot, Bastide, Goudchaux, Jules Favre, Sénard, Trélat, Buchez associés à leur Gou-

vernement disparaissaient avec eux. La société qu'ils n'avaient pas su défendre leur faisait payer la rançon de leur faiblesse et de ses frayeurs.

Le parti socialiste et radical était infiniment moins atteint. Ledru-Rollin était le second élu de Paris avec 129.000 voix, il était quatre fois élu. Félix Pyat l'était trois fois. Des régions du centre, Haute-Vienne, Dordogne, Creuse, Corrèze, Allier, Cher, Nièvre, l'Alsace, la majorité des départements des vallées de la Saône et du Rhône lui donnaient la majorité.

Quoique le parti de l'ordre fût vainqueur, et largement, les *Débats* du 19 mai écrivaient : « Nous ne dissimulons pas que le résultat ne correspond pas à nos espérances ; nous attendions mieux que cela pour le parti modéré. » Le lendemain il disait qu'après l'élection du 16 décembre on avait cru à une réaction générale contre le socialisme et la Révolution. « On s'est trompé, il serait inutile de le dissimuler. » Il se refusait d'ailleurs au découragement. « Le parti modéré, disait-il le 19, n'a pas eu tout le succès auquel il avait droit de prétendre ; il a perdu du terrain, mais il n'a pas été vaincu. Tout au contraire il est assuré d'avoir la majorité dans l'Assemblée nouvelle. »

Le *National* dissimulait sa déconvenue. « Chaque parti, disait-il le 19 mai, se console de ses pertes en comptant les morts de l'ennemi. » Il prêchait l'union des républicains le 22 mai : « A l'heure qu'il est il n'y a plus en France que deux partis : les républicains et les royalistes... Pour échapper aux dangers qui nous pressent les efforts de tous sont nécessaires... Nous plaignons ceux qui songeraient encore à souffler dans nos rangs la discorde et la haine. » C'était la politique du « pas d'ennemis à gauche ».

Quant au Gouvernement, il avait pratiqué une sorte de neutralité officieusement sympathique au parti de l'ordre. Le Président n'avait pas encore de partisans susceptibles de se présenter et de former un vrai parti. Le prestige du Président n'était pas tel qu'il pût le communiquer à des candidats, qui ne se recommanderaient que de lui. Il n'y avait donc pas eu de candidatures bonapartistes organisées. Les préfets n'avaient travaillé qu'à l'union entre modérés. Le Gouvernement se montra peu satisfait du résultat des élections, la majorité comptait trop de monarchistes. Il ne voulait pas être le fourrier de la Restauration, pas plus que le fourrier de la Révolution. Il lui était très difficile de trouver dans l'Assemblée une majorité sur laquelle il pût s'appuyer.

IV

RÉACTION RÉVOLUTIONNAIRE CONTRE LES ÉLECTIONS

LA JOURNÉE DU 13 JUIN 1849

Le parti révolutionnaire socialiste comprenait que la majorité conservatrice de l'Assemblée et l'orientation du Gouvernement le condamnaient pour trois ans au moins à l'impuissance. Son succès relatif à Paris lui fit espérer qu'il pourrait soulever la capitale contre le verdict électoral rendu par la France et que le pouvoir, que l'élection ne lui avait pas donné, il pourrait s'en saisir par la violence.

Un comité dit des vingt-cinq se substitua au comité électoral démocratique socialiste. Toute une campagne de presse dans la *Vraie République*, le *Peuple*, la *Démocratie pacifique*, la *Réforme* fut menée contre la majorité des « blancs » à laquelle on déniait le droit de se dire la représentation du pays. Les dispositions révolutionnaires de quelques légions de la garde nationale, de son artillerie notamment, la propagande menée dans l'armée firent croire au succès d'un soulèvement insurrectionnel.

On pensait ameuter l'opinion contre le Gouvernement avec la reprise des hostilités contre Rome, le Gouvernement n'avait-il pas deux fois violé la Constitution en faisant la guerre sans l'autorisation de la représentation nationale et en intervenant sans cause légitime dans les affaires d'un peuple étranger ? La cause du Pape était impopulaire, celle de la République de Rome était sympathique aux foules.

Croire au succès était preuve d'un singulière illusion. La France et Paris étaient excédés des troubles révolutionnaires. Les élections d'avril et du 10 décembre 1848, celles du 13 mai 1849 prouvaient leurs sentiments d'hostilité contre les partis révolutionnaires.

Le 11 juin, Ledru-Rollin lança le défi en demandant la mise en accusation du Gouvernement pour violation de la Constitution et, Odilon Barrot lui reprochant de songer à la sédition, il s'écria : « Notre réponse est bien simple, la Constitution a été violée, nous la défendrons par tous les moyens possibles, même par les armes ! » Paroles qui déchaînèrent une tempête.

Le 12, la Montagne hésitait, elle demandait communication des documents diplomatiques. Le soir une réunion groupa la commission des vingt-cinq, le comité de la presse, des députés de la Mon-

tagne, d'anciens délégués du Luxembourg. Une proclamation au peuple fut lancée dénonçant la violation de la Constitution et rappelant son article 110 : « Le dépôt de la Constitution est confié à la garde et au patriotisme de tous les Français. »

Ainsi fut fomentée l'insurrection du 13 juin 1849. « C'est la cinquième journée depuis l'établissement de la République, la cinquième depuis quinze mois, écrivaient les *Débats* du 15 juin. A ces dates fameuses du 17 mars, du 16 avril, du 16 mai, du 23 juin, il faut ajouter celle du 13 juin. »

Elle échoua pitoyablement. Seuls les éléments les plus exaltés répondirent à l'appel. Paris était d'ailleurs dans l'angoisse du choléra qui faisait 700 victimes par jour à Paris. La manifestation de quelques milliers d'hommes parcourut les boulevards sans entraîner la foule. Changarnier la coupa en deux tronçons qu'il rejeta de part et d'autre malgré la défection déplorable d'un colonel d'artillerie, Guinard. Le Conservatoire, refuge des émeutiers, fut enlevé, sept représentants y furent pris. Ledru-Rollin était parvenu à s'échapper, plus audacieux en ses paroles que courageux dans ses actes. Le soir l'affaire était terminée.

Le *National* du même jour s'efforçait de cacher la grandeur de l'échec en niant l'importance de la tentative. Le seul objet cherché avait été, disait-il, de protester contre la politique romaine. Il parlait pourtant de la foule immense des manifestants, des acclamations qui l'avaient accueillie, des nombreuses charges de cavalerie qui avaient eu lieu, des hommes qui s'étaient agenouillés découvrant leur poitrine devant les soldats. L'embarras du journal était évidemment grand, si l'insurrection avait été sérieuse, son échec était grave, si elle ne l'avait pas été, ses promoteurs n'avaient donc plus de prise sur le peuple parisien.

L'événement prouvait que les partis avancés ne renonçaient pas à maintenir le pays dans la fièvre révolutionnaire, mais que leur puissance d'action avait singulièrement diminué, que l'Assemblée ne se laissait pas émouvoir, que le Gouvernement était d'une autre trempe que ses prédécesseurs.

Mesures de réaction prises à la suite du 13 juin. — La journée du 13 juin de Paris s'accompagna en province d'une agitation assez généralisée. A Strasbourg le 14, des affiches insurrectionnelles furent placardées. A Toulouse les 11 et 12, l'agitation avait été vive, on y avait annoncé la constitution d'un Gouvernement insurrectionnel à Paris. A Perpignan on faisait courir le bruit d'un échec

à Rome. Dans l'Allier des menaces étaient adressées aux « blancs ». A Lyon il y eut une vraie insurrection, la troupe dut intervenir, elle eut 80 tués ou blessés, les émeutiers en comptèrent environ 150, il y eut 1.487 arrestations.

Les pouvoirs de l'Etat s'unirent pour une sévère répression. On était excédé de ces perpétuelles menaces. Les légions de la garde nationale qui avaient pactisé avec l'émeute furent dissoutes. Six journaux furent suspendus. L'Assemblée autorisa les poursuites contre ses membres signataires de la proclamation au peuple, ils étaient trente-quatre, huit avaient été arrêtés, les autres étaient en fuite. La Montagne se trouva privée de ses membres les plus ardents.

On envoya dans des régiments d'Algérie les militaires qui s'étaient laissés toucher par la propagande révolutionnaire, c'était le fruit du droit de vote reconnu aux soldats.

Une loi du 19 juin 1849 suspendit celle du 28 juillet 1848, qui avait donné la liberté aux associations et aux clubs. Elle permettait au Gouvernement d'interdire tout club et toute réunion publique « de nature à compromettre la sécurité publique ». Au cours de l'année une loi devait être portée qui réglerait de nouveau la matière.

Dès le 13 juin l'état de siège avait été proclamé par une loi pour Paris et la circonscription comprise dans la première division militaire et autorisait le Gouvernement à étendre cette mesure aux villes où des insurrections éclateraient.

Une loi du 7 juillet 1849 permit au Gouvernement de réunir dans les mêmes mains le commandement des troupes et des gardes nationales.

Le 27 juillet fut portée une loi sur la presse. On frappait les attaques contre les droits et l'autorité que le Président tenait de la Constitution et les offenses envers sa personne; — les provocations à la désobéissance et au manquement à leurs devoirs adressées aux militaires; — les attaques contre le respect dû aux lois, aux droits consacrés par elles; — l'apologie des faits qualifiés crimes ou délits par la loi pénale; — la publication et reproduction de mauvaise foi de nouvelles fausses, de pièces fabriquées, falsifiées, faussement attribuées à des tiers, susceptibles de troubler la paix publique; — les souscriptions destinées à indemniser les délinquants condamnés à l'amende.

En même temps la loi soumettait à l'autorisation préfectorale les distributeurs et colporteurs de livres, écrits, brochures, gravures, autorisation toujours révocable.

Puis les atténuations au décret du 9 août 1848 en matière de cautionnement étaient prorogées. Les représentants ne pouvaient signer comme gérants responsables d'un journal. Le droit était reconnu aux autorités d'exiger l'insertion gratuite de documents officiels, de relations authentiques, de renseignements, de rectifications. La suspension pouvait être prononcée en cas de récidive contre un journal.

C'était une loi très sévère, qui prêtait à l'arbitraire. A Odilon Barrot et à Dufaure qui au nom du Gouvernement la défendirent se joignirent notamment Thiers et Montalembert, tandis que parmi ses adversaires se rencontraient Jules Favre et Grévy. Elle fut votée par 400 voix contre 146.

On peut joindre à ces mesures répressives le règlement que se donna l'Assemblée le 6 juillet, qui armait le Président soit pour assurer sa sécurité contre des menaces extérieures du droit de fixer l'importance des troupes nécessaires et d'en disposer, soit pour assurer la discipline à l'intérieur de mesures disciplinaires contre ses membres allant jusqu'à l'exclusion temporaire sanctionnée par l'emploi de la force et même par un emprisonnement de trois jours. L'Assemblée manifestait sa ferme volonté de ne plus tolérer les troubles de l'extérieur ou à l'intérieur, qui s'étaient si souvent produits antérieurement.

La loi organique sur l'état de siège du 9 août 1849 compléta l'ensemble des mesures répressives répondant aux menaces révolutionnaires. Elle avait été prévue par la Constitution et rentrait dans les travaux que l'Assemblée nationale avait voulu achever avant de se séparer. Le projet fut établi par le Conseil d'Etat assisté d'hommes comme les généraux Changarnier et Bertrand. Il fut déposé par Dufaure le 28 juillet, rapporté par Fourtanier le 7 août, discuté et adopté le 9 à la majorité de 419 voix contre 153. Dans cette hâte et cette rapidité se révèlent les sentiments du Gouvernement et de l'Assemblée, leur résolution énergique de défendre la société contre un danger sans cesse renaissant.

L'état de siège ne pouvait être établi qu'en cas de « péril imminent pour la sécurité intérieure et extérieure » et en principe seulement par l'Assemblée législative. Là était la garantie essentielle contre les abus possibles. Pourtant en cas de prorogation de l'Assemblée le Président pouvait l'établir, mais avec l'avis du Conseil des Ministres, en informant la commission permanente de l'Assemblée, en convoquant celle-ci, sa prorogation cessant de suite s'il s'agissait de

Paris. Dès que l'Assemblée était réunie l'état de siège cessait si elle n'en votait pas le maintien. L'établissement de l'état de siège était donc entouré de garanties.

Ses effets étaient considérables : les pouvoirs de police de l'autorité civile passaient à l'autorité militaire, les tribunaux militaires devenaient compétents pour juger les délits et les crimes contre la sûreté de la République, contre la Constitution, contre l'ordre et la paix publics. Puis l'autorité militaire était armée de droits exceptionnels : perquisitions de jour et de nuit aux domiciles privés, éloignement des repris de justice et des gens sans domicile, remise des armes et munitions, interdiction des réunions, des publications jugées dangereuses. L'autorité était ainsi très fortement armée.

En dehors de ces mesures législatives l'action administrative fut énergiquement employée pour se préserver des mouvements séditieux et assurer avant tout l'ordre dans les administrations.

Chaque Ministre adressa une circulaire à ses subordonnés pour leur prescrire le devoir d'obéissance aux ordres administratifs et à l'ordre général. Les préfets devaient se considérer comme les « premiers soldats de l'ordre » ; « rallier des partisans autour du pouvoir », « agir sur l'esprit public », surveiller les fonctionnaires. — Les colonels de gendarmerie devaient envoyer des rapports confidentiels au ministre de la Guerre et au Président sur l'état des esprits, particulièrement sur « les actes, les tendances des agents du Gouvernement ». — Les procureurs généraux étaient les grands observateurs et dénonciateurs patentés. Ils devaient signaler au Gouvernement ce qui pouvait être un objet d'inquiétude, ce qui pouvait lui servir à épurer les administrations des éléments hostiles ou suspects. Le ministre de la Justice Rouher leur prescrivait l'envoi d'une circulaire mensuelle. « Des fonctionnaires, disait-il, dont la moralité est équivoque ou la capacité douteuse, qui sont opposés aux vues et aux instructions du Gouvernement, ou hésitent à s'y conformer par un aveugle esprit de ménagement pour le parti et les doctrines socialistes énervent et compromettent l'action du pouvoir », ils devaient donc « signaler ceux dont le remplacement serait nécessaire ». Cette surveillance n'était pas limitée du reste aux agents du ministère de la Justice. « Je vous saurai gré, ajoutait le Ministre, des renseignements que vous me donnerez sur les fonctionnaires étrangers à votre administration et dont vous aurez été appelés à constater le défaut d'instruction et les mauvaises tendances. » Ce fut une sorte de régime des fiches avant la lettre. Si peu recommandable qu'il fût, car

que d'abus il pouvait entraîner, il avait du moins comme semblant d'excuse de venir après une période de révolutions continues.

L'anarchie, les troubles, les menaces contre la société avaient donc provoqué la réaction par laquelle tout organisme se défend. Les associations, les clubs, la presse se trouvaient à nouveau sous un régime d'arbitraire administratif, l'Assemblée s'était armée pour assurer sa défense, les libertés courantes pouvaient être suspendues par l'état de siège, l'autorité militaire était appelée à remplacer l'autorité civile et dotée de droits extraordinaires, l'administration était épurée et mise au service du Gouvernement pour la surveillance des ennemis de l'ordre et de la société. L'Assemblée nationale avait voulu des pouvoirs forts, ils répondaient à son esprit en se fortifiant encore par tous les moyens.

V

POLITIQUE CONSERVATRICE, D'ORDRE ET DE RÉSISTANCE

La loi Falloux et la liberté d'enseignement. — La politique de réaction anti-révolutionnaire se poursuivait. Ceux qui s'inquiétaient du péril social jugeaient que ce n'était pas suffisant d'armer la société contre ses ennemis entraînés par des idées subversives, qu'il fallait combattre celles-ci dans l'esprit des citoyens et de la jeunesse en particulier. Aussi quand se posa le problème de la liberté de l'enseignement, ils ne l'envisagèrent plus de la même manière.

Maxime du Camp rapporte que Cousin, rencontrant de Rémusat après les journées de 1848, se serait écrié avec terreur : « Courons nous jeter dans les bras des Evêques, eux seuls peuvent nous sauver aujourd'hui ¹. » C'était une grande exagération, mais aussi une grande conversion.

Pourtant le ministre de l'Instruction publique du Gouvernement provisoire, Carnot, ne manifesta aucune velléité d'étendre la liberté dans le domaine de l'instruction. Il rassura même l'Université qui se montrait soucieuse à ce sujet.

Dans la Constitution la liberté de l'enseignement fut bien proclamée, mais on réservait la surveillance de l'Etat sans la limiter. Cavaignac ne s'était pas décidé à faire présenter une loi en sa faveur.

¹ Maxime DUCAMP, *Souvenir de 1848*, p. 113.

Le prince Napoléon comme candidat à la Présidence avait pris des engagements au contraire vis-à-vis des catholiques pour gagner leurs suffrages et si de Falloux, leader légitimiste, entra dans son premier Ministère, ce fut pour faire aboutir le projet depuis tant d'années réclamé par eux. Aussi dès le 4 janvier 1849, de Falloux institua deux commissions au ministère de l'Instruction publique pour l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire. Elles étaient composées d'universitaires, de catholiques, même de représentants de la classe ouvrière. Saint-Marc Girardin, Dubois, Cousin, collaborèrent avec les abbés. Sibour et Dupanloup, avec Montalembert, A. Cochin, Laurentie, de Melun, le pasteur Cuvier, de Corcelles, Peupin et Thiers. De Falloux avait nommé Thiers vice-président de la commission et lui en abandonna la direction. Dans une lettre du 2 mai, celui-ci avait écrit : « Quant à la liberté d'enseignement, je suis changé ! Je le suis, non par une révolution dans mes convictions, mais par une révolution dans l'état social... Je porte ma haine et ma chaleur de résistance là où est aujourd'hui l'ennemi. L'ennemi, c'est la démagogie et je ne lui livrerai pas le dernier débris de l'ordre social, c'est-à-dire l'établissement catholique. »

Dans les débats sur l'enseignement primaire il se montra très violent. Il traitait les instituteurs « d'anti-curés » et les écoles normales de « clubs silencieux ». Il aurait voulu réserver l'instruction aux enfants dont les familles avaient quelques ressources. « Je ne veux pas mettre, disait-il, du feu sous une marmite vide. » Il aurait voulu que l'instruction primaire fût confiée aux curés. Il fallut lui expliquer qu'ils avaient d'autres besoins.

Il était plus réservé en ce qui concernait l'enseignement secondaire. Il jugeait les enfants de la bourgeoisie moins menacés par les idées antisociales. Il admettait que l'Etat pouvait « frapper la jeunesse à son effigie ». Au sujet des congrégations il gardait le silence. L'abbé Dupanloup formula une sorte de transaction entre les revendications séculaires de l'Eglise en matière d'instruction et le monopole que l'Etat s'était arrogé : Université et enseignement officiel, surveillance et inspection, même par l'Université, des établissements libres ; collation des grades par l'Université, abolition de l'exigence du certificat d'études, droit d'enseigner pour les congrégations reconnues par l'Eglise, liberté des petits séminaires, réduction des exigences quant aux grades universitaires pour les chefs d'établissements libres. La question la plus difficile était celle des congréga-

tions. Thiers finit par céder, déclarant que le jour où la question serait débattue à la Chambre il devrait se cacher.

Le 18 juin, donc au lendemain de la nouvelle insurrection, le projet fut déposé à la Chambre ¹. Il fut soumis à une commission qui comprenait les députés de la commission ministérielle et des membres nouveaux, parmi eux Mgr Parisis et Beugnot ¹. Le projet au dehors était attaqué, d'une part par les républicains et les universitaires, d'autre part par l'épiscopat, la presse religieuse et les catholiques intransigeants. Le droit reconnu à tous, même aux congrégations et aux Jésuites, d'enseigner était pour les uns une trahison. Le monopole des grades, la surveillance des établissements libres au profit de l'Université, les conseils universitaires et leurs pouvoirs pour les autres étaient la négation de la liberté. On allait jusqu'à dire que de Falloux présentait une loi contre la liberté d'enseigner. Les membres de la commission sous la violence des critiques eurent des moments de découragement, ils modifièrent pourtant peu les projets déposés.

Le projet, après le dépôt de son rapport par Beugnot, le 6 octobre, connut bien des vicissitudes. Le conflit entre le Président et les catholiques sur la question romaine ; la retraite de de Falloux, la crise ministérielle du 31 octobre, la nomination de de Parieu au ministère de l'Instruction publique, le renvoi du projet pour avis au Conseil d'Etat voté par 307 voix contre 303 et destiné à le faire avorter menacèrent son succès.

Le Gouvernement incertain de son sort fit voter un certain nombre d'articles concernant l'instruction primaire, qui ne rencontrèrent pas d'opposition sérieuse, ce fut la « petite loi » du 11 janvier 1850.

La discussion sur le reste du projet commença le 14 janvier. Les deux grands champions en faveur de la loi furent de Montalembert et Thiers. Ce qu'il y a d'intéressant, au point de vue de l'évolution politique et du jeu des pouvoirs politiques, dans la loi Falloux et dans son élaboration, c'est qu'elle est la manifestation de l'influence des événements, des troubles révolutionnaires, qui agissaient sur les esprits et qui amenaient les partis à conclure la paix pour lutter contre l'ennemi commun, le parti que l'on considérait comme celui de la désorganisation sociale. Les discours de ces deux orateurs sont sur ce point concluants.

¹ *Monit. univ.*, 22 juin 1849, p. 2129. — Rapport de Beugnot, 5 octobre, p. 3263. Dans *Lois annotées* de DEVILLENEUVE et CARETTE, année 1850, pp. 71-74, exposé des motifs.

Montalembert ¹ disait : « J'ai fait la guerre, je l'ai aimée. Je l'ai faite plus longtemps, aussi bien et peut-être mieux que la plupart de ceux qui me reprochent aujourd'hui de la cesser. (Ses adversaires de droite.) »

» Mais je n'ai pas cru que la guerre fût... la première nécessité du pays. Au contraire, en présence du danger commun, des circonstances si graves et si menaçantes où nous sommes, et en présence aussi des dispositions que je rencontrais chez des hommes que nous avons été habitués à regarder comme adversaires, le premier de nos devoirs était de répondre à ces dispositions nouvelles... Oui, nous avons rencontré des adversaires pour qui les leçons des événements n'avaient pas été stériles, pas plus qu'elles ne l'ont été pour nous, car tout le monde avait à apprendre et tout le monde à profiter. Nous avons rencontré des hommes, nos adversaires de la veille, qui nous ont tendu la main au lendemain de ce que nous regardions tous comme une catastrophe imprévue. Devions-nous repousser cette main ?

» Messieurs, on fait la paix au lendemain d'une bataille, on fait la paix au lendemain d'une défaite, mais on la fait surtout selon moi au lendemain d'un naufrage ². »

Et plus loin : « L'œuvre que nous vous apportons... est dès à présent une œuvre sacrée, sacrée par l'esprit qui l'a dictée, par l'esprit d'union, de paix, de conciliation en même temps que de patriotisme qui l'a dictée. »

Thiers de son côté disait à la fin de son discours : « La guerre a cessé. Qu'est-ce qui a fait cesser la guerre ? Le voici : d'un côté les grands intérêts qui doivent réunir tous les honnêtes gens, en présence des dangers qui nous menacent, et de l'autre la certitude, en lisant notre Constitution, que ce qu'ils désirent ne peut leur être refusé. Savez-vous ce qu'il faudrait pour faire renaître la guerre ? Il faudrait refuser de voter la loi ³. »

Ainsi, c'est bien comme un moyen de défense contre la Révolution sociale, et comme un traité d'alliance entre ceux qui la repoussaient que la loi était présentée. Le passage à la seconde délibération fut voté par 455 voix contre 187.

Lors de la deuxième délibération la liberté sans restriction, qui comportait le droit d'enseigner pour les congrégations, fut l'objet

¹ Séance du 17 janvier 1850. *Monit. univ.*, pp. 197-200.

² *Eod. loc.*, p. 199, 3^e colonne, *in medio*.

³ Séance du 18 janv. 1850, *Monit. univ.*, Discours de Thiers, pp. 208-211.

d'amendements que Thiers combattit vigoureusement. Quand un citoyen se présente avec ses preuves de capacité et de moralité « s'il porte la robe du prêtre, disait-il, on ne peut lui demander s'il appartient à telle congrégation ».

A la troisième lecture pour le vote final des défections se produisirent. Toute la gauche, même Cavaignac et Lamartine, des catholiques comme Wallon et l'abbé Cazalis, pour des motifs d'ailleurs opposés, votèrent contre la loi. Des Ministres, Ferdinand Barrot qui avait pris la place de son frère, Rouher, Bineau, s'abstinrent, manquant à la solidarité ministérielle. La majorité descendit à 399 voix contre 237. Mais en définitive une Assemblée républicaine, issue du suffrage universel avait fait ce que le Gouvernement et les Chambres censitaires, bourgeoises et de fonctionnaires de Louis-Philippe n'avaient pas voulu ou osé réaliser, proclamer la liberté de l'enseignement.

Ce qu'était la loi en elle-même importe moins ici que sa signification politique ; on n'en donnera qu'une idée sommaire.

L'esprit nouveau de liberté se marquait dans la composition des « Conseils » universitaires. Le « Conseil supérieur de l'instruction publique » par exemple, outre ses membres universitaires avait pour membres quatre archevêques, un évêque, un membre de l'Eglise réformée, un membre de l'Eglise de la confession d'Augsbourg, trois conseillers d'Etat, trois membres de la Cour de cassation, trois membres de l'Institut.

La liberté comportait la reconnaissance des écoles privées primaires ou secondaires à côté des écoles publiques.

Le droit d'inspection sur les premières comme sur les secondes était exercé par une série de fonctionnaires de l'instruction publique, et les délégués cantonaux, les maires, curés, pasteurs, délégués des consistoires israélites.

Les conditions pour être instituteur libre, les formalités pour ouvrir une école, les oppositions possibles des autorités administratives à ces ouvertures, le régime disciplinaire de l'enseignement libre étaient prévus par la loi.

La liberté comportait celle pour les communes, de choisir leurs instituteurs sur les listes dressées par le conseil académique départemental, ou sur la présentation des supérieurs des associations religieuses vouées à l'enseignement, autorisées par la loi ou reconnues comme établissements d'utilité publique. Les institutrices des écoles

de filles religieuses pouvaient produire leurs lettres d'obédience au lieu du brevet de capacité.

Pour l'enseignement secondaire la grande innovation était la liberté elle-même, qui n'existait pas antérieurement. Tout Français âgé de 25 ans n'ayant pas encouru de condamnations pouvait « former un établissement d'enseignement secondaire », il devait faire une déclaration au recteur, produire un certificat de stage, un diplôme de bachelier ou un bref de capacité, le plan des locaux, l'objet de l'enseignement. La loi favorisait les établissements privés en permettant aux départements et aux communes de leur accorder des subventions, ou de leur affecter des bâtiments publics.

De plus, les écoles secondaires ecclésiastiques, ou petits séminaires, étaient maintenus et demeuraient sous la surveillance de l'Etat.

Telle était dans ses plus grandes lignes cette fameuse loi, qui a suscité depuis tant de protestations et qui du reste sur bien des points a été modifiée. Parce qu'elle consacrait la liberté de l'enseignement on l'a accusée de sacrifier les droits de l'Etat, mais toute liberté diminue son pouvoir. Parce que les églises étaient appelées à jouer dans les Conseils ou dans les écoles un rôle, parce que les congrégations participaient à l'exercice de la liberté, on l'a accusée de cléricisme, mais les églises étaient des services publics. Parce que les établissements privés furent en fait presque exclusivement des établissements religieux on l'a accusée d'avoir consacré un privilège pour les églises, mais cela vint de ce que seules les églises purent concurrencer l'enseignement donné presque gratuitement par l'Etat au moyen de maîtres à peine rétribués et de sacrifices que leurs fidèles s'imposaient, soutenant par ailleurs de leurs impôts les écoles publiques.

Ce n'est du reste ni un exposé de la loi, ni un réquisitoire ou un plaidoyer à son sujet qu'il s'agit ici d'établir. Si la loi Falloux devait y trouver sa place, c'est parce qu'elle est l'indice éclatant de l'état des esprits d'alors, de l'union qui se produisit au début du nouveau régime, en face de la menace sous laquelle vivaient la France et les pouvoirs publics, entre ceux-ci et entre les partis.

Cette union paralysa tant qu'elle dura les antagonismes que la Constitution avait comme à plaisir multipliés entre les pouvoirs publics. Pour comprendre leur fonctionnement et l'évolution du régime il importait donc de la relever et de montrer dans la loi Falloux une de ses manifestations les plus significatives.

Les élections du 10 mars et du 28 avril 1850. — La crainte qui unissait les partis conservateurs et modérés victorieux le 13 juin 1849, fut entretenue par les élections du 10 mars et du 28 avril 1850.

Les accusés, auteurs ou complices de l'attentat du 13 juin, au nombre de 77, furent traduits le 10 octobre 1849 devant la Haute Cour, 37 étaient contumaces, dont Ledru-Rollin, Considérant, Félix Pyat, ils furent tous condamnés à la transportation ; sur les 40 autres 17 furent condamnés à la même peine, et 3 à 5 ans de détention, 11 furent acquittés.

Par suite des condamnations qui les atteignaient trente députés furent déchus de leurs mandats. De là la nécessité d'élections qui furent fixées au 10 mars 1850. La Seine avait notamment trois députés à nommer.

La campagne électorale dans la surexcitation produite par le procès fut ardente. Les partis de l'ordre s'unirent à nouveau, la campagne étant menée pour eux par « l'union électorale ». Ils eurent pour candidats Fernand Foy, fils du général, le général de la Hitte, ministre de la Guerre, et l'avocat Bonjean.

Les partis de gauche formèrent un nombreux comité électoral de 228 délégués des arrondissements, le « conclave », disait-on, qui examina les listes de 48 aspirants candidats. De Flotte obtint dans ce cénacle 204 voix, Vidal 182 et Carnot 135. La coalition allait du communisme avec Cabet jusqu'au républicanisme modéré avec Goudchaux, qui avait été l'homme des banquiers dans le Gouvernement provisoire.

C'était bien la lutte de deux blocs cimentés l'un par l'esprit révolutionnaire, l'autre par la crainte de la Révolution sociale.

Dans les départements les élections se présentèrent dans les mêmes conditions.

Les modérés comptèrent 10 élus, c'étaient autant de sièges conquis, puisque les 30 sièges à pourvoir avaient été occupés par des hommes de la Révolution. Mais que 20 hommes de la Montagne eussent triomphé, qu'à Paris les trois candidats des gauches, Carnot avec 132.797 voix, Vidal avec 128.439 voix et de Flotte avec 126.982 voix l'eussent emporté, ce fut envisagé comme une catastrophe.

« Le socialisme, écrivaient les *Débats* du 17 mars, a-t-il un représentant plus avancé que M. Vidal ? M. Vidal n'était-il pas au Luxembourg le secrétaire de M. Louis Blanc ? N'est-ce pas M. Vidal qui a découvert que chacun devait consommer, non pas en proportion de son travail, mais en proportion de ses besoins, de sorte que les plus

sobres, les plus laborieux, les plus habiles travailleraient pour les plus paresseux, les plus avides, les plus incapables ? Et M. de Flotte, quel est son titre ? Lui-même il n'en prend qu'un, celui de transporté de juin. Est-ce comme républicain modéré que M. Carnot a été porté sur la liste socialiste ? Non. M. Carnot est accusé d'avoir, étant Ministre, favorisé le développement du socialisme dans les écoles primaires... Il est choisi et nommé pour la cause qui l'a fait destituer. »

Voilà comment était apprécié à droite le résultat des élections.

La Bourse baissa. Les partis de l'ordre se resserrèrent. Ferdinand Barrot à l'Intérieur fut remplacé par Baroche, jugé plus énergique. Un comité de douze membres pris parmi les chefs parlementaires de la droite et du centre, baptisés « les Burgraves », fut constitué pour unifier leur action politique et s'aboucher avec le Président de la République.

Mais Vidal avait été élu à la fois à Paris et dans le Haut-Rhin. Il opta pour ce département et à Paris une nouvelle élection eut lieu le 28 avril. Le « conclave » eut à faire son choix entre trente candidats, parmi lesquels on rencontrait Dupont de l'Eure et un simple soldat, Daniel, dont le mérite était d'avoir résisté à son colonel qui le pressait de ne pas se présenter. Il choisit comme candidat Eugène Sue par 143 suffrages. C'était un transfuge du légitimisme qui ne donnait guère l'exemple de la vertu, mais qui dans ses romans, à des peintures peu morales ajoutait des thèses socialistes. Il avait commercialisé le roman et vendait sa prose aussi bien aux *Débats* et au *Constitutionnel* qu'à des journaux avancés.

On lui opposa un commerçant, Leclerc, qui aux journées de juin 1848 s'était comporté comme un héros antique. Après une lutte acharnée, Eugène Sue triompha le 28 avril. La garnison de Paris lui donna la majorité. La consternation fut profonde, plus encore qu'après le 10 mars, le 5 % perdit encore 2 points. En six semaines il avait baissé de 7 francs.

La défaite était cette fois sans compensations et toutes les forces conservatrices, même l'administration, avaient donné pour la conjurer. Paris était-il donc gagné à la Révolution sociale ?

Loi électorale du 31 mai 1850, loi sur les clubs du 6 juin 1850, loi sur la presse du 16 juillet 1850. — Une réforme électorale sérieuse fut jugée indispensable pour éviter le retour de pareilles manifestations. Le Président, la Chambre hésitaient à prendre la responsabilité de cette mesure. Si le prince Napoléon était le symbole de l'ordre, il était aussi le courtisan de la popularité. Il se rési-

gna pourtant à présenter un projet de loi électorale, mais il la fit étudier par une commission de dix-sept membres, nommée le 1^{er} mai, dans laquelle figuraient les chefs de groupes: Thiers, Berryer, de Broglie, Montalembert, les « burgraves », Buffet, Léon Faucher, Beugnot, de Lasteyrie, Daru, Benoist d'Azy... Le 8 mai, Baroche déposa le projet hâtivement établi ¹. Les points essentiels étaient l'exigence pour l'inscription sur les listes électorales d'un domicile de trois ans consécutifs dans la commune, la preuve étant subordonnée à de sévères conditions, comme on le verra, et la multiplication des cas d'exclusion. On estimait que le nombre des électeurs, de 9.618.057 tomberait à 6.809.281.

Avant même que les débats s'ouvrirent on attaquait le projet comme contraire à la Constitution, qui avait établi dans son article 24 le suffrage universel. Barrot répondait que le projet ne portait pas atteinte à la Constitution parce qu'il conservait les modalités du suffrage universel que les articles 24 et 25 avaient déterminées, le scrutin demeurait secret, le cens n'était pas rétabli, l'âge de 21 ans demeurait l'âge de l'électorat, et il suffisait encore de jouir de ses droits civils et politiques pour voter. La réponse était rigoureusement exacte rien de ce qui était écrit dans la Constitution au sujet du suffrage n'était en effet violé. Il n'en était pas moins vrai que dans la nouvelle réglementation du suffrage universel on supprimait 2.800.000 électeurs. Mais on pouvait faire observer que le suffrage universel, même le plus libéralement octroyé, ne confère le droit de voter qu'au quart de la population et qu'il n'est en aucun cas que très relativement universel.

Les adversaires du projet cherchèrent à l'arrêter par la question préalable, lors de son dépôt. Elle fut repoussée et l'urgence fut votée. La commission de la Chambre nommée pour l'étudier le modifia fort peu et Léon Faucher déposa son rapport le 18 mai. On entendait en finir vite. Les débats s'ouvrirent le 21 mai. La discussion générale mit aux prises d'un côté Cavaignac, Victor Hugo, Grévy, Jules Favre, de l'autre, de Lasteyrie, Montalembert, Thiers ².

La gauche dénonçait la violation de la Constitution, la méconnaissance des droits des travailleurs condamnés par leurs professions à l'instabilité de leur résidence, les difficultés de la preuve de celle-ci, qui normalement s'établissait par l'inscription au rôle de la taxe personnelle, ce qui ressuscitait de façon indirecte le cens.

¹ *Monit. univ.* 1850, p. 1575.

² *Monit. univ.*, 1850, pp. 1759 et suiv.

La droite, Montalembert ¹, répondaient que presque toute loi méconnaissait une liberté, un droit consacrés par la Constitution. Il s'étonnait de voir unis dans l'attaque contre la loi les hommes des journées de juin et leur plus dur adversaire, Cavaignac. Il présentait la condition de domicile comme le moyen qui avait permis, sans violer la Constitution, de donner à la société des garanties. Il sonnait le ralliement de ses défenseurs. « Nous avons pour nous, disait-il, le droit et la force. Je ne veux pas douter un instant que nous aurons le courage. » Il dénonçait les menaces adressées aux partisans de la loi dont on « dévouait la tête aux dieux infernaux de la Révolution ».

Dans la discussion sur l'article premier, Baroche au nom du Gouvernement revendiqua la responsabilité de la réforme. Le Gouvernement et la majorité se présentaient donc comme solidaires et c'est là une constatation de très grande importance ².

Thiers ³ souleva la tempête en s'en prenant pour défendre la loi à la « vile multitude », il entendait par là « la partie dangereuse des grandes populations agglomérées », non le « pauvre », mais le « vagabond ». Il s'écriait : « Les amis de la vraie liberté, les vrais républicains, redoutent la multitude, la vile multitude, qui a perdu toutes les Républiques. Je comprends que les tyrans s'en accommodent, parce qu'ils la nourrissent, la châtient et la méprisent. Mais des républicains chérir la multitude et la défendre, ce sont de faux républicains, de mauvais républicains. » Et de l'antiquité à nos jours il montrait les crimes de la multitude ainsi comprise. Les déchainements de la gauche à ces paroles virulentes secouaient la droite et la maintenaient unie, c'était le calcul de Thiers ⁴. Pourtant il y avait à droite des représentants qui ne voyaient pas sans regret exclus du vote les hommes ne payant pas la taxe personnelle et n'étant pas inscrits personnellement au rôle de la prestation en nature pour les chemins vicinaux, parce que, dans les campagnes, beaucoup de vieux paysans, les plus solides soutiens du parti conservateur, étaient dans cette situation.

Malgré tout, la majorité fut inébranlable et le 31 mai la loi fut votée par 433 voix contre 241 ⁵. L'union devant le danger ne fléchissait pas.

¹ Séance du 22 mai.

² Séance du 24 mai.

³ Séance du 24 mai, *Monit. univ.*, pp. 1802-1806.

⁴ *Monit. univ.*, p. 1805.

⁵ *Monit. univ.*, pp. 1888-1896.

De cette loi, dont le vote devait avoir une si grande importance politique, voici les dispositions essentielles.

On demeurait électeur à 21 ans, sans condition de cens.

Il fallait à l'établissement des listes électorales prouver qu'on était domicilié dans la commune depuis trois ans. La preuve devait se faire ou par l'inscription aux rôles de la taxe personnelle, ou de la prestation en nature pour les chemins vicinaux, ou par la déclaration des parents ou beaux-parents remplissant eux-mêmes ces conditions, ou par déclaration des maîtres ou patrons. — Echappaient à cette exigence de durée du domicile, les fonctionnaires publics, les ministres des cultes, les membres de l'Assemblée nationale.

Puis la loi créait des causes nouvelles d'exclusion : le vagabondage, la mendicité, la destitution d'offices ministériels, les condamnations disciplinaires pour les militaires, les condamnations pour rébellion, outrages et violences envers les dépositaires de l'autorité et de la force publiques.

La loi prenait encore d'autres garanties : Pour être élu au premier tour il fallait avoir obtenu un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits. Puis le Président pouvait ne convoquer les électeurs d'un collège électoral que six mois après l'expiration des pouvoirs de son représentant. On voulait ainsi éviter les surprises et permettre au Président de choisir le moment opportun pour provoquer une élection.

Les *Débats*, le 1^{er} juin, disaient au sujet du vote de cette loi : « Si ce n'est pas une victoire matérielle, c'est une victoire morale que le pays vient de remporter sur le parti du désordre... Le vote de la loi électorale est l'acte le plus décisif et le plus éclatant de l'Assemblée législative. » Ils ne croyaient pas si bien dire, puisque c'est celui qu'on devait exploiter le plus contre elle, celui qui devait faciliter le coup d'Etat.

La majorité dans sa lutte contre les partis révolutionnaires ne s'en tint pas là. Elle s'en prit aux armes dont ils disposaient : clubs et presse. Une loi du 6 juin 1850, prorogea jusqu'au 22 juin 1851 la loi du 19 juin 1849, qui avait ordonné la fermeture des clubs pour une année, et elle étendit cette interdiction même aux réunions électorales « qui seraient de nature à compromettre la sécurité publique », ce qui ouvrait la porte à l'arbitraire administratif et complétait les entraves à l'exercice du suffrage.

La loi sur la presse augmentait l'importance du cautionnement

très variable selon les lieux. Elle exigeait la signature des articles « de discussion politique, philosophique ou religieuse ». Elle rétablissait le droit de timbre dans des conditions très variables.

Le nouveau régime reprenait les traditions de la Monarchie dans sa lutte contre l'opposition. Elle lui enlevait par la loi électorale sa clientèle, et par les lois sur les clubs et les journaux ses armes.

VI

LA VIE DES POUVOIRS POLITIQUES LIBÉRÉS DES MENACES RÉVOLUTIONNAIRES

PREMIERS CONFLITS ENTRE LE PRÉSIDENT ET LA CHAMBRE

Quand le péril révolutionnaire n'imposait pas aux deux pouvoirs politiques l'union pour une résistance commune, entre ces antagonistes nés les divisions ne tardaient pas à se produire, et en même temps le goût du Président pour le Gouvernement personnel se donnait libre carrière.

La question romaine. — La question romaine en fut la première occasion. Le 8 juillet, après vingt-six jours de siège, nos troupes entraient dans Rome, et comme dans la lutte on avait ménagé la ville, dans l'occupation on ménagea la population. — Le rétablissement du Saint-Siège fut différé, la proclamation n'en eut lieu que le 14 juillet. Pie IX n'osa rentrer de suite dans sa ville et y envoya trois cardinaux constituant une commission de Gouvernement, 31 juillet. La proclamation qu'elle lança blessa l'armée et la France. Elle attribuait la restauration « au bras vaincu et glorieux des armées catholiques » sans nommer la France. D'autre part le général Oudinot à Gaète, n'obtint aucune promesse de libéralisme. Notre position en devenait très difficile, puisque le motif donné à notre intervention était qu'elle serait pour le peuple romain une garantie contre une restauration absolutiste, qui serait l'œuvre de l'Autriche. Les premières mesures des cardinaux y tendaient au contraire. Il en résulta des froissements entre eux et notre commandement. A Gaète nos représentants continuèrent à ne rien obtenir, le Pape déclarait que son pouvoir spirituel s'opposait à des institutions libérales et redoutait d'avoir l'air de céder à la pression d'une puissance étrangère. Le 11 août, à Gaète, le sous-Secrétaire d'Etat fit entrevoir qu'il serait

accordé de larges franchises provinciales et communales et qu'une consulte en matière financière serait établie. Nous insistions pour qu'elle eut voix délibérative, ce qui aurait constitué une sorte de parlementarisme financier. Le cardinal Antonelli s'appuyant sur les autres puissances étrangères refusa. Nous insistâmes sans plus de succès pour que des garanties fussent données quant aux libertés individuelles. La situation était d'autant plus difficile que le Président était un ancien carbonaro qui en 1831 avait participé à une expédition contre Rome. Il suivait avec impatience ces négociations et ces refus successifs.

Il écrivit alors de lui-même une lettre à Edgard Ney, un de ses aides de camp, envoyé à Rome. Elle était très vive contre le Saint-Siège. « La République française, disait-il, n'a pas envoyé une armée à Rome pour y étouffer la liberté italienne, mais au contraire pour la régler en la préservant de ses propres excès. » Son programme pour le Pape était : « Amnistie générale, sécularisation de l'administration, Code Napoléon, et Gouvernement libéral. » La lettre connue à Paris et à Rome, publiée au *Moniteur* le 7, souleva des critiques acerbes. Elle émanait du Président, non de son Gouvernement, ses formes étaient tout à fait irrégulières, c'était une immixtion dans les affaires d'un Etat étranger, elle se présentait comme un ultimatum.

Comment l'affaire se dénoua, comment par un *motu proprio* le Pape créa un nouveau régime politique, comment ses mesures d'amnistie répondirent peu à nos désirs, comment notre diplomatie s'en contenta, comment le Gouvernement obtint de l'Assemblée les crédits nécessaires pour couvrir les frais de l'expédition romaine, il est sans intérêt de le rapporter.

Ce qui intéresse au contraire l'histoire de nos institutions politiques, c'est qu'à l'occasion de ces événements d'abord le Président n'hésita pas à faire un acte de politique personnelle caractérisée, puis que la Chambre n'osa pas formuler contre lui un blâme, qui aurait engagé sa responsabilité, c'est surtout que sa politique lui aliéna une partie de la majorité, les catholiques qui avaient mal supporté son attitude vis-à-vis du Saint-Siège.

Crises ministérielles. Le manifeste du Gouvernement personnel. — Ce n'est pas seulement entre l'Assemblée et le Président que des divergences de vues se produisent, c'est au sein du Gouvernement que le conflit se présente. Quand la menace révolutionnaire se dissipe, le prince Président manifeste son impatience de l'attitude à son gré trop indépendante de ses Ministres, des entraves mises à sa

politique personnelle et affirme son « système », c'est-à-dire le caractère personnel du Gouvernement.

Après les élections du 13 mai et la constitution, le 28, de l'Assemblée législative, le Ministère Odilon Barrot démissionna. Il entendait ainsi affirmer son caractère parlementaire. A une Assemblée et à une majorité nouvelles devait correspondre un Ministère nouveau. Le chef de l'Etat devait être en mesure de choisir de nouveaux collaborateurs à raison de la nouvelle situation parlementaire. C'était pousser le scrupule parlementaire bien loin. Il est admis que des élections générales ne sont pas forcément suivies d'un changement de Ministère.

Le Président aurait pu nommer à nouveau ses Ministres démissionnaires, car la nouvelle Assemblée était plus modérée encore que sa devancière. Il n'en saisit pas moins l'occasion d'affirmer son droit, sa politique personnelle en appelant au Gouvernement trois hommes nouveaux : de Tocqueville qui remplaça Drouyn de Lhuys aux Affaires étrangères, Dufaure à l'Intérieur à la place de Faucher, Lanjuinais au Commerce et à l'Agriculture succédant à Buffet. C'étaient des hommes plus libéraux que leurs prédécesseurs. Cette promotion était donc en sens inverse de l'évolution politique de l'Assemblée. Par là le prince marquait qu'il entendait être indépendant vis-à-vis des partis, ne pas se solidariser avec eux.

Le second Ministère Odilon Barrot du 2 juin 1849 se comporta à nouveau en Ministère parlementaire. Il délibérait et hors la présence du Président de la République et sous sa présidence, il arrêtait ses projets, ses résolutions dans les premières de ces réunions. La question romaine les mit en conflit avec le prince. Il était exaspéré de la tournure des affaires de Rome et de l'impuissance de notre diplomatie à obtenir du Saint-Siège des garanties libérales. La lettre à Edgard Ney fut la manifestation de sa volonté d'action personnelle, comme de son mécontentement. Il aurait voulu que le Gouvernement désavouât notre représentant à Rome, de Corcelles, il ne l'obtint pas. On craignit une nouvelle manifestation personnelle de sa part.

Il fit plus. Le 31 octobre 1849 dans un message à l'Assemblée il exprima sa volonté de se séparer de ses Ministres. C'était un très gros événement, un acte caractérisé de Gouvernement personnel et l'affirmation d'un nouveau « système » ¹.

On y lisait : « Pour raffermir la République... pour assurer l'or-

¹ *Monit. univ.*, p. 3464.

dre... pour maintenir à l'extérieur le nom de la France à la hauteur de sa renommée il faut des hommes, qui, animés d'un dévouement patriotique, comprennent la nécessité d'une direction unique et ferme... qui soient aussi préoccupés de ma propre responsabilité que de la leur et de l'action que de la parole.

» Depuis un an j'ai donné assez de preuves d'abnégation... au lieu d'opérer une fusion de nuances, je n'ai obtenu qu'une neutralisation de forces. Au milieu de cette confusion, la France inquiète parce qu'elle ne voit pas de direction, cherche la main, la volonté de l'élu du 10 décembre. Or cette volonté ne peut être sentie que s'il y a communion entière de vues, d'idées, de convictions entre le Président et ses Ministres, et si l'Assemblée elle-même s'associe à la pensée nationale, dont l'élection du pouvoir exécutif a été l'expression.

» Tout un système a triomphé le 10 décembre... Car le nom de Napoléon est à lui seul tout un programme... C'est cette politique inaugurée par mon élection que je veux faire triompher avec l'appui de l'Assemblée et celui du peuple... »

Toutes ces paroles sont de la plus grande portée. Elles tendent à la substitution du Gouvernement d'un homme au parlementarisme. Il faut une « direction unique et ferme », — les Ministres ne peuvent pas substituer leur responsabilité à celle du Président. — La France cherche la main, la volonté de son élu. — Son règne suppose l'union entière entre les Ministres, l'Assemblée et le Président. — C'est « tout un système qui a triomphé le 10 décembre », l'élection de Napoléon l'emporte sur la Constitution. — Le « nom de Napoléon » est « tout un programme ».

Le message du 31 octobre est donc bien plus qu'un changement de Ministère, c'est un changement de régime.

Le choix des nouveaux Ministres en est la manifestation. Les nouveaux Ministres furent de Rayneval qui n'accepta pas et fut remplacé par de la Hitte aux Affaires étrangères, Rouher à la Justice, de Parieu à l'Instruction publique, Fould aux Finances, Romain Desfossés à la Marine, Bineau aux Travaux publics, Dumas au Commerce; Ferdinand Barrot, le frère du président révoqué, qu'on baptisa du nom de Caïn, à l'Intérieur. C'étaient des hommes nouveaux que ne soutenaient pas leur passé et leurs services parlementaires. C'étaient les hommes du Président. Le prince était devenu le vrai chef du Gouvernement. On crut au coup d'Etat. Mais il procédait par étapes et après avoir fait preuve d'autorité il fit preuve d'accommodement.

VII

DÉVELOPPEMENT DE L'ANTAGONISME ENTRE L'ASSEMBLÉE
ET LE PRÉSIDENT
MANŒUVRES DES PRÉTENDANTS

L'effacement des partis révolutionnaires et républicains.

— Le mécontentement de l'Assemblée et l'antagonisme entre elle et le Président furent favorisés par l'effacement des partis de gauche. Les mesures prises après le 13 juin, les élections du 10 mars et du 28 avril leur firent abandonner la lutte. Il n'y eut plus de journées révolutionnaires. Les élections complémentaires sous le nouveau régime électoral tournèrent exclusivement au profit des modérés. Les rapports des procureurs généraux et des colonels de gendarmerie signalèrent l'apaisement de la fièvre révolutionnaire. Les chefs de la Montagne de leur exil s'indignaient de cet abandon de la campagne révolutionnaire. Ceux qui en France dirigeaient le mouvement savaient que toute manifestation nouvelle serait l'objet d'une répression énergique. Ils se réservaient pour la double échéance de 1852 qui devait voir se produire la fin des pouvoirs de l'Assemblée et du Président, dont tout le monde s'inquiétait déjà.

Les conflits des frais de représentation et de l'article du « Pouvoir ». — Dans cette sécurité jusqu'alors inconnue les deux pouvoirs purent laisser libre cours à leurs mécontentements réciproques.

Le premier conflit s'éleva à propos d'une question d'argent, les questions de cet ordre étant des plus irritantes. La Constitution attribuait au Président une dotation de 6 millions, un décret du 12 mars 1849 lui allouait la même somme comme frais de représentation. L'installation à l'Elysée, les services du palais figuraient au budget, les libéralités du Président étaient payées par l'Intérieur. Mais le Président était arrivé au pouvoir avec des dettes, il menait le train d'un Souverain, non d'un Président de République, son entourage était besogneux; il se trouva en déficit. Le 4 juin 1850 le ministre des Finances présentait un projet augmentant de 2.400.000 francs ses frais de représentation ¹. Il fut très mal accueilli, on appelait la loi

¹ *Monit. univ.*, 1850, pp. 1936-1937.

« loi d'assistance ». Au sein de la commission, dans l'Assemblée toute une série de marchandages eurent lieu. En réalité ce n'était pas d'argent, mais de politique qu'il s'agissait. « Il s'agit de savoir, disaient les *Débats* du 9 juin, si l'union et l'entente des deux grands pouvoirs, à peine cimentée, sera de nouveau rompue. Il s'agit de savoir si l'on veut se rejeter dans la carrière des hasards et des aventures. »

La majorité se rallia aux objurgations de Changarnier, mais elle ne fut que de 354 voix contre 308. La lutte avait été vive, la blessure d'amour propre fut et demeura cuisante. L'Assemblée avait ainsi manifesté à la fois son hostilité et sa faiblesse.

La réplique présidentielle semble avoir été un article du 15 juillet, très offensant pour l'Assemblée, du *Pouvoir*, journal dévoué à la Présidence. La presse présidentielle d'ailleurs attaquait couramment l'Assemblée. L'article du *Pouvoir* dépassait toute mesure. « On se demande, disait-il, si la France tant qu'elle dépendra des Assemblées n'est pas fatalement condamnée aux Révolutions... » « On croyait, ajoutait-il, que la Constituante avait atteint en tombant la dernière limite du discrédit. L'Assemblée actuelle semble destinée à franchir cette limite... Tout paraît annoncer sa fin prochaine ; car tous ses actes sont autant de démissions. » L'indignation à l'Assemblée fut aussi vive que justifiée. On s'en prit au Gouvernement, qui ne retirait pas aux vendeurs du journal sur la voie publique leur autorisation de colportage. Les Ministres interpellés désavouèrent le journal. Il n'en était pas moins un des soutiens de l'Elysée et l'on put dire que l'amende de 5.000 francs à laquelle il fut condamné et les frais de sa défense furent payés sur la cassette du Président. De part et d'autre les procédés étaient donc mauvais et révélaient une hostilité qui n'était plus latente, mais ouverte.

L'hostilité s'afficha encore dans le choix des membres de la « commission de permanence », qui pendant la prorogation de l'Assemblée, du 11 août au 11 novembre 1850, devait surveiller les événements et le Gouvernement. Ils furent tous choisis parmi ses adversaires. Les partisans de l'Elysée virent là une provocation. « Ce choix de légitimistes et de montagnards, disait le *Moniteur* du soir des 25 et 26 juillet 1850, est une attaque au Président... Qui pourrait le blâmer si ressentant l'injure il faisait un éclat ?... Si vous croyez que le pays est avec vous, vous vous trompez. Que répondraient les électeurs si on leur disait demain : Entre l'Assemblée et le Président, choisissez ? » On voit à quels termes on en arrivait.

Le danger disparu, l'alliance était rompue. La guerre, la petite guerre, en attendant mieux, était déclarée.

Vacances parlementaires. Manœuvres des prétendants.

— L'Assemblée se prorogea donc pour trois mois. Dans cette trêve des pouvoirs et cet apaisement des partis révolutionnaires, en face de la faiblesse du régime qui apparaissait à tous, le moment était favorable pour les prétendants qui aspiraient à sa succession.

Le Président entra de suite en campagne. Il entreprit une série de voyages dans les provinces qui lui avaient relativement donné moins de voix, quoique, sauf en Bretagne, il eût eu partout la majorité. Il se rendit d'abord dans l'Est, Bourgogne, Lyonnais, Franche-Comté, Alsace, Lorraine, Champagne. Il y rencontra de l'opposition, il y eut des manifestations d'hostilité. A Montbard, à Dijon des cris hostiles ; à Châlon, à Mâcon, une opposition plus bruyante ; à Lyon la visite courageusement faite à la Croix-Rousse donna lieu à du tumulte ; à Besançon, s'étant rendu dans un bal public donné en son honneur, Louis-Napoléon, comme on l'appelait alors, dut être protégé par quelques officiers ; à Strasbourg la municipalité avait refusé tous crédits pour sa réception. On aurait pu croire après l'élection du 10 décembre à un accueil plus triomphal, pourtant partout, même dans ces villes où quelques dissidences se produisaient, la grande majorité se montrait sympathique. Le pays était flatté de la démarche du Président qui venait à lui et de sa crânerie qui le portait là où il avait eu le moins de voix. Le prince savait désormais prononcer des allocutions simples, cordiales, qui plaisaient aux foules.

A Lyon il prononça un discours très habile dans lequel il remettait au pays le soin de statuer sur son avenir, se mettant à sa disposition simplement. Il évoquait le souvenir de l'Empereur qui avait laissé là de « si profondes traces ». Il était venu « juger par lui-même des sentiments et des besoins du pays ». Il se disait donc au service du pays, prêt à accepter sa décision quelle qu'elle fût. Il repoussait l'idée d'un coup d'Etat. « Fier de mon origine et de mon drapeau, je leur resterai fidèle ; je serai tout entier au pays, quelque chose qu'il exige de moi, abnégation ou persévérance. » « Des bruits de coup d'Etat sont peut-être parvenus jusqu'à vous, vous n'y avez pas ajouté foi ; je vous en remercie... L'élu de six millions de suffrages exécute les volontés du peuple, il ne les trahit pas ¹. »

C'était au moins montrer au peuple qu'il était le maître de ses

¹ *Monit. univ.*, 18 août 1850, p. 1844, 2^e colonne

destinées, que la Constitution ne s'imposait pas à lui et qu'il serait à sa disposition s'il voulait la bouleverser. Sous une forme discrète, c'était poser sa candidature.

Rentré le 28 août, le prince repartait le 9 septembre pour la Normandie. Pays riche, conservateur, ami de l'ordre, elle lui était favorable. A Caen et à Cherbourg il s'avança davantage. « Lorsque partout la prospérité semble renaître, dit-il à Caen le 6 septembre, il serait bien coupable celui qui tenterait d'en arrêter l'essor par le changement de ce qui existe aujourd'hui, quelque imparfait qu'il puisse être. » C'était le couplet du constitutionnalisme. Mais il ajoutait : « Si des jours orageux devaient reparaître et que le peuple voulût imposer un nouveau fardeau au chef du Gouvernement, ce chef, à son tour, serait bien coupable de désertir cette haute mission » et c'était le couplet de l'impérialisme plébiscitaire, de l'appel au peuple ¹.

« Plus je parcours la France, disait-il ensuite à Cherbourg, le 8 septembre, et plus je m'aperçois qu'on attend beaucoup du Gouvernement... Rien de plus naturel que la manifestation de ces vœux, elle ne frappe pas, croyez-le bien, une oreille inattentive, mais à mon tour je dois vous dire : Ces résultats tant désirés ne s'obtiendront que si vous me donnez le moyen de les accomplir, et ce moyen est tout entier dans votre concours à fortifier le pouvoir et à écarter les dangers de l'avenir ². »

« Imposer au chef du Gouvernement un nouveau fardeau », « fortifier le pouvoir », c'était changer la durée et le titre de son pouvoir, c'était passer de la République à l'Empire.

A son retour à Paris, une manifestation, préparée par la Société du 10 Décembre, eut lieu aux cris de Vive Napoléon ! Vive l'Empereur ! à laquelle répondit du reste une manifestation contraire le 12 septembre. La fortune demeurait hésitante.

Les Conseils généraux, sollicités d'ailleurs par les préfets au sujet d'une révision de la Constitution qui devait supprimer la non-rééligibilité du Président, se prononcèrent au nombre de 52 en sa faveur, et de 10 contre elle, 21 s'abstenant. C'était une très importante manifestation.

L'armée était essentielle à gagner. Déjà des projets d'augmentation de soldes, des banquets offerts à des officiers, même à des sous-officiers à l'Elysée étaient des indices du désir du Président de gagner

¹ *Monit. univ.*, 7 sept., p. 2937, 1^{re} colonne.

² *Monit. univ.*, 9 sept., p. 2947, 3^e colonne.

sa sympathie. A l'automne pour se montrer à elle il passa quatre revues, les dernières à Saint-Maur et à Satory. A la première des cris de Vive Napoléon! Vive l'Empereur ! furent poussés et les officiers et les hommes virent l'ordinaire de leur repas amélioré. A Satory l'infanterie, à laquelle son général Neumayer avait rappelé que sous les armes les cris sont interdits, défila en silence, tandis que la cavalerie se livra à une manifestation.

De ces incidents militaires la commission de permanence de l'Assemblée s'émut. A la suite de la revue de Saint-Maur elle s'enquit des mesures de bienveillance dont les troupes avaient bénéficié. Changarnier entendu par elle prononça des paroles sévères. Cela n'empêcha pas la manifestation de Satory de se produire. La commission convoqua devant elle le ministre de la Guerre et celui de l'Intérieur qui s'y rendit seul, protestant contre tout soupçon de velléité de coup d'Etat. Elle n'osa pas pousser les choses plus loin et convoqua l'Assemblée.

La restauration de l'Empire se préparait donc presque ouvertement.

Les Monarchistes jugeaient aussi le moment venu d'agir. On sentait l'opinion désabusée. Aux élections de la Constituante et de la Législative les légitimistes avaient conquis d'assez nombreux sièges. Le comte de Chambord n'avait pas hérité du discrédit de Charles X et les souvenirs d'avant 1830 s'estompaient. Les d'Orléans bannis à leur tour souffraient de leur exil et se rapprochaient des Bourbons. Ils comprenaient qu'une restauration ne pouvait se faire que par un commun effort, la Monarchie de Juillet avait trop souffert d'apparaître comme une usurpation; on jugeait donc qu'une fusion était nécessaire. Elle était possible, puisque le comte de Chambord étant sans enfants, le comte de Paris devait être son héritier au trône. Au printemps de 1850, Guizot s'étant rendu près de Louis-Philippe l'avait trouvé dans ces dispositions d'esprit. La duchesse d'Orléans il est vrai répugnait à ce parti qui écartait du trône son fils pour un temps indéterminé et de nombreux orléanistes jugeaient que l'impopularité des Bourbons compromettrait la restauration.

Au cours de l'été de 1850 le comte de Chambord, résidant à Wiesbaden, reçut des orléanistes, mais s'éleva contre l'idée qu'il appartenait au pays de décider de ses institutions. Après la mort de Louis-Philippe survenu le 26 août, le comte de Chambord manifesta sa sympathie à ses cousins. Mais si cela favorisait l'union, l'intransigeance des légitimistes rendait une restauration chimérique. Une

circulaire du comité légitimiste, la nomination de cinq légitimistes comme les seuls interprètes de la pure doctrine monarchiste rendaient la fusion impossible. « C'est notre Waterloo ! » disaient certains royalistes.

On s'efforça d'en atténuer l'effet. Mais quelques mois plus tard l'entente essayée se rompit. Une proposition d'abrogation de la loi d'exil avait été préparée. Les d'Orléans en souhaitaient le vote, les légitimistes votèrent contre le projet, pour eux le comte de Chambord ne pouvait rentrer en France que comme Roi, non comme simple citoyen et par l'effet d'une mesure bienveillante de la représentation nationale.

Ainsi pendant les vacances le temps avait travaillé pour l'Empire et non pour la Monarchie.

Rentrée de l'Assemblée. Nouveau conflit entre le Président et l'Assemblée. — Avant même la rentrée de l'Assemblée de nouveaux conflits s'étaient élevés. Le Gouvernement avait mis en disponibilité le général de Neumayer dont l'attitude lors de la revue de Satory avait été très correcte. Changarnier, qui était son supérieur, qui, commandant la garde nationale et la première division militaire, se considérait comme le vrai chef de l'armée et qui de son succès lors des derniers mouvements révolutionnaires avait conçu l'idée qu'une mission spéciale lui incombait, adressa aux troupes un ordre du jour rappelant que toutes acclamations et manifestations sous les armes étaient interdites. Il dénonçait d'ailleurs les ambitions du Président, parlait du duel engagé entre celui-ci et lui-même et se présentait comme le défenseur de la Constitution et de l'Assemblée.

En même temps un certain Allais, agent de police au service du commissaire Yon, préposé au service de l'Assemblée fournissait à la commission permanente de l'Assemblée des rapports dénonçant les agissements de la Société du 10 décembre et de sa filiale la Société du 15 août. En des réunions secrètes on aurait décidé la suppression de Changarnier et de Dupin, président de l'Assemblée. Ces rapports furent publiés, les faits furent reconnus faux, Allais fut condamné. Les impérialistes dénonçèrent la crédulité et le parti pris de la commission. Les rapports des deux pouvoirs devenaient de plus en plus mauvais.

Louis-Napoléon adressa le 12 novembre à l'Assemblée un message destiné à prouver sa bonne volonté et son respect de la légalité. Il disait :

« La France veut avant tout le repos. Encore émue des dangers

que la société a courus, elle reste étrangère aux querelles de partis ou d'hommes, si mesquines en présence des grands intérêts qui sont en jeu...

» La règle invariable de ma vie politique sera dans toutes les circonstances de faire mon devoir, rien que mon devoir.

» Il est aujourd'hui permis à tout le monde, excepté à moi, de vouloir hâter la révision de la Constitution. Ce vœu ne s'adresse qu'au pouvoir législatif. Quant à moi, élu du peuple, ne relevant que de lui, je me conformerai toujours à ses volontés légalement exprimées...

» Ce qui me préoccupe surtout, soyez-en persuadés, ce n'est pas de savoir qui gouvernera la France en 1852, c'est d'employer le temps dont je dispose, de manière que la transition quelle qu'elle soit, se fasse sans agitation et sans trouble.

» Le but le plus noble, et le plus digne d'une âme élevée, n'est point de rechercher, quand on est au pouvoir, par quels expédients on s'y perpétuera, mais de veiller sans cesse aux moyens de consolider, à l'avantage de tous, les principes d'autorité et de morale qui défient les passions des hommes et l'instabilité des lois ¹. »

Le Gouvernement procéda à la dissolution de la Société du 10 Décembre ; la commission ne publia pas le procès-verbal contenant son blâme au Gouvernement. L'activité de l'Assemblée se tourna vers des réformes législatives. Ce fut une accalmie. Mais la durée n'en fut pas longue.

VIII

LA CRISE DÉCISIVE DE JANVIER 1851 ET SES SUITES

LA RÉVISION

Louis-Napoléon était résolu à se saisir du pouvoir et à restaurer l'Empire. Son adresse du 12 novembre et l'apaisement qui suivit lui permirent d'agir par surprise quand ses adversaires n'étaient plus sur leurs gardes.

Une offensive subite fut déclanchée aux premiers jours de janvier 1851. Le 2, la *Patrie*, un de ses journaux, publia des instructions du général Changarnier aux chefs de troupes placés sous son commandement leur interdisant de répondre à tout ordre n'émanant pas

¹ Monit. univ., 13 novembre, message, pp. 3245-3247, citation p. 3247, 1^{re} colonne, in fine.

directement ou indirectement de lui, mais d'une autorité politique, civile ou judiciaire quelconque. Il s'agissait de le rendre suspect à l'Assemblée armée du droit de réquisition, à laquelle il soustrayait tous les corps de troupes dont le secours eût pu leur être nécessaire.

Le 3 janvier, Jérôme Bonaparte, qui siégeait dans les rangs de la Montagne, adversaire donc de Changarnier, interpella à ce sujet le ministre de la Guerre. Celui-ci sans démentir l'accusation demandait un délai pour s'informer. Mais Changarnier s'expliqua de suite. Ses ordres dataient des troubles du 15 juin et avaient pour but d'éviter que l'unité de commandement pour la défense de l'Assemblée fût compromise. L'Assemblée lui fit une ovation qui scellait l'union entre la représentation nationale et son défenseur ¹.

Or le soir même le Président demanda à ses Ministres la révocation du général. Les Ministres la refusèrent et démissionnèrent pour laisser au Président la responsabilité de son acte.

Le Président voulut en éviter les suites nécessaires, écarter l'homme qui disposant de la force pouvait arrêter son entreprise et endormir l'Assemblée. Il convoqua les chefs des groupes de la majorité, les fameux « Burgraves ». Il leur expliqua que le double commandement de Changarnier à la tête de la garde nationale et de la première division militaire était anormal. Il constituait un troisième pouvoir, qui troublait le jeu des deux autres. Mettre fin à cet état de choses, disait-il, est mon droit, je suis résolu à en user, seulement, je vous demande d'être auprès de l'Assemblée les garants de la légalité de la mesure et de la loyauté de mes intentions. » Ses auditeurs se refusèrent à jouer ce rôle. « C'en est fait de l'accord des deux pouvoirs », lui dit Daru. Frapper le général le jour même où l'Assemblée l'acclamait, c'était en effet un défi caractérisé. L'entretien de l'Elysée ne fit qu'exaspérer davantage les esprits.

Le 9 janvier, un décret sans destituer Changarnier nommait le général Baraguey d'Hilliers à la tête de la première division militaire, et le général Perrot au commandement de la garde nationale.

D'autre part le Président constitua un nouveau Ministère avec : Drouyn de Lhuys aux Affaires étrangères, Regnaud de Saint-Jean d'Angély à la Guerre, Ducos à la Marine, Magne aux Travaux publics, Bonjean à l'Agriculture et au Commerce, Baroche, Fould, de Parieu, Rouher gardaient leurs portefeuilles.

L'Assemblée provoquée et menacée réagirait-elle ? Le Président

¹ *Monit. univ.*, 4 janvier, pp. 22 et 23.

aussi bien que les Ministres était responsable devant elle. L'acte était personnel au chef de l'Etat, c'était l'occasion ou jamais de se servir de la prérogative que la Constitution lui attribuait. Sinon celle-ci était lettre morte, le Président devenait inviolable et les Ministres disparaissaient derrière lui. L'essence même de la Constitution était en question, et que de choses avec elles !

Mais alors se vérifia l'éternelle loi, à savoir que dans le domaine politique le droit est affaire de force. Légalement l'Assemblée tenait entre ses mains la vie du Président. Effectivement ses mains étaient trop faibles pour le tuer.

Le 10 janvier, de Rémusat interpella le Ministère. Baroche et Rouher protestèrent que le Président restait fidèle à son message du 12 novembre. Dufaure et le général Bedeau montrèrent ce que la conduite du Président avait d'incorrect et de menaçant. De Rémusat n'avait proposé que la nomination d'un comité chargé d'étudier les mesures à prendre. Ce ne fut voté que par 330 voix contre 273, la majorité ne faisait pas bloc ¹.

On se demandait quelles seraient ces mesures à prendre. Constitution en Comité de salut public du comité à nommer ? Mise en accusation du Président ? L'Assemblée n'était pas unie en vue d'une mesure énergique. Les orléanistes, le centre hésitaient à provoquer une crise du régime, et à se lancer dans l'aventure, la Montagne haïssait Changarnier. Le comité fut composé d'hommes de tous les partis, donc voué à la faiblesse. Le 14 janvier, Lanjuinais présenta son rapport. Il proposait une simple démonstration politique.

« L'Assemblée nationale, tout en reconnaissant que le pouvoir exécutif a le droit incontestable de disposer des commandements militaires, blâme l'usage que le Ministre a fait de ce droit et déclare que l'ancien général en chef de l'armée de Paris conserve tous ses titres au témoignage de confiance que l'Assemblée lui a donné dans sa séance du 3 janvier ². »

La faiblesse de l'Assemblée se révélait déjà, puisqu'elle s'en prenait au Ministère d'un acte tout personnel du Président, antérieur à la formation du Cabinet.

La discussion dura quatre jours. Le discours de Thiers, du 17 janvier, demeuré célèbre, fut d'une clairvoyance absolue. « Il n'y a que deux pouvoirs dans l'Etat : le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Si l'Assemblée cède aujourd'hui, il n'y en a plus qu'un, et

¹ *Monit. univ.*, 11 janvier, pp. 95-99.

² *Monit. univ.*, 15 janv., pp. 147-148.

quand il n'y en aura plus qu'un, la forme du Gouvernement est changée, le mot et la forme viendront... Quand ? Cela importe peu, mais ce que vous dites ne pas vouloir, si l'Assemblée cède, vous l'aurez obtenu aujourd'hui même, la forme du Gouvernement sera changée. Dès aujourd'hui on pourra dire : l'Empire est fait ¹ ! » Berryer, Cavagnac, Changarnier, Crémieu, Dufaure, Lamartine, Lanjuinais prirent la parole. Berryer dit : « Si cette majorité est brisée, si elle est scindée, je déplore l'avenir qui est réservé à mon pays, je ne sais quels seront vos successeurs, je ne sais pas si vous aurez des successeurs, ces murs resteront peut-être debout, mais ils seront habités par des législateurs muets ². »

Les débats furent clos le 18 janvier et treize ordres du jour présentés. Le centre désertait la majorité. Pour la reconstituer on recourut à la Montagne en supprimant le témoignage rendu à Changarnier. On se bornait à cette phrase si banale, qui correspondait si mal à la gravité de la crise et qui était un mensonge : « L'Assemblée déclare qu'elle n'a pas confiance dans le Ministère et passe à l'ordre du jour. » Il ne visait que le Ministère et ce n'était à lui qu'il s'adressait. Il fut voté par 417 voix contre 278. Le lendemain le Ministère démissionnait.

L'événement était d'une portée incalculable.

L'Assemblée sortait de la crise profondément atteinte. Elle avait révélé sa faiblesse de toute façon : elle n'avait pas osé faire remonter la responsabilité à celui qui était vraiment le responsable, elle se désarmait pour l'avenir en abandonnant l'arme que la Constitution lui avait confiée. Le Président devenait inviolable et pouvait tout se permettre. — La majorité s'était brisée, — l'extrême gauche avait dû être appelée à remplacer le centre pour constituer une majorité de rencontre, sans autorité morale et sans lendemain, — elle avait abandonné pour y parvenir l'homme qui était seul capable de s'opposer à l'entreprise impérialiste.

Le Président sortait victorieux de l'aventure. La crainte de la Révolution, qui avait empêché le centre de voter pour l'ordre du jour, l'avait imposé à des hommes qui par ailleurs étaient ses adversaires. Il pouvait en toute circonstance spéculer sur ce sentiment de pusillanimité. A moins que ce ne fût la crainte même d'un immédiat coup d'Etat qui eût amené le centre, les orléanistes à cette capitulation. D'une façon ou d'une autre ils s'étaient condamnés à tout subir.

¹ *Monit. univ.*, 18 janv., pp. 183-187, citation *in fine*.

² *Monit. univ.*, 17 janv., p. 170, 3^e col., *in medio*.

Louis-Napoléon avait désarmé l'opposition. Il pouvait précipiter ses desseins.

Le Ministère de transition du 24 janvier 1851. — A la manifestation de l'Assemblée le Président répondit par un message et par la formation d'un Ministère qu'il qualifia lui-même de « Ministère de transition ».

Dans son message, avec un grand calme, une grande modération de langage, il prêchait l'union des pouvoirs, manifestait la plus grande bonne volonté pour l'observer, dénonçait le mécontentement du pays à voir régner entre eux la discorde. C'était mettre tous les torts au compte de l'Assemblée et se présenter à la Nation comme l'homme de la concorde. « L'opinion publique, confiante dans la sagesse de l'Assemblée et du Gouvernement ne s'est point émue des derniers incidents. Néanmoins la France commence à souffrir d'un désaccord qu'elle déplore. Mon devoir est de faire ce qui dépendra de moi pour en prévenir les résultats facheux. L'union des deux pouvoirs est indispensable au repos du pays ; mais, comme la Constitution les a rendus indépendants, la seule condition de cette union est une confiance réciproque. Pénétré de ce sentiment, je respecterai toujours les droits de l'Assemblée, en maintenant intactes les prérogatives que je tiens du peuple... J'ai accepté après le vote récent de l'Assemblée la démission d'un Ministère qui avait donné au pays et à la cause de l'ordre des gages éclatants de son dévouement... Je me suis résolu à former un Ministère de transition composé d'hommes spéciaux n'appartenant à aucune fraction de l'Assemblée et décidés à se livrer aux affaires sans préoccupations de parti ¹. » Toutes ces phrases étaient des contre-vérités. La confiance de l'opinion publique était plus qu'ébranlée. Le Président faisait tout ce qui était nécessaire pour compromettre l'union des pouvoirs. La Constitution ne rendait pas du tout les deux pouvoirs indépendants l'un de l'autre, mais au contraire rendait et le Président et les Ministres responsables devant l'Assemblée. Ne former qu'un Ministère de transition après que l'Assemblée avait provoqué la chute du Ministère était une protestation incorrecte contre un acte parfaitement régulier. Mais l'opinion ne se laisserait-elle pas égarer par cet habile plaidoyer ?

Le Ministère fut en effet composé d'hommes qui n'appartenaient pas à la politique : de Royer à la Justice, Brenier aux Affaires étrangères, le général Randon à la Guerre, le contre-amiral Vaillant à la

¹ *Monit. univ.*, 25 janv., p. 259.

Marine et aux Colonies, Vaïsse à l'Intérieur, Schneider à l'Agriculture et au Commerce, Ch. Giraud à l'Instruction publique, de Germiny aux Finances. Magne, seul survivant, demeurait aux Travaux publics.

L'Assemblée ne désarma pas. Son hostilité trouva pour se manifester une nouvelle occasion avec la demande d'un crédit supplémentaire de 1.800.000 francs au profit du Président dont les besoins d'argent étaient criards, le banquier qui le finançait refusant d'escompter ses billets. L'occasion était bonne pour l'Assemblée de manifester son animosité en humiliant son adversaire sans courir le risque d'une crise politique. Malgré Montalembert qui, à son bureau, disait : « Ce n'est pas la dignité du Président qui serait atteinte, sa dignité, son autorité morale ne pourraient qu'y gagner, c'est la dignité, la popularité surtout de l'Assemblée qui auraient à en souffrir, ce sont les intérêts du Gouvernement parlementaire que l'on va compromettre », la demande fut repoussée par 396 voix contre 204. Mais c'était la même coalition de la droite et des républicains qui constituait cette majorité. L'échec fut très humiliant pour le Président qui vendit avec ostentation ses chevaux et ses voitures à l'Elysée et emprunta de l'argent auprès de l'ambassadeur d'Espagne. La division ne faisait que croître.

Elle existait au sein de l'Assemblée, la droite et le centre s'unissant pour rejeter une proposition d'amnistie en faveur des condamnés politiques présentée par la Montagne, la droite et les républicains repoussant ensemble une demande des Orléanistes en faveur de l'abrogation des lois d'exil.

Le Ministère transitoire s'était perpétué au pouvoir. Il fallait en constituer un définitif. Ce ne fut que le 10 avril. Magne et Randon conservèrent leurs départements, on vit revenir Baroche aux Affaires étrangères, de Chasseloup-Laubat à la Marine, Faucher à l'Intérieur, Buffet à l'Agriculture et au Commerce, Fould, bientôt remplacé par Vuitry aux Finances, de Crouseilhès à l'Instruction publique ; Faucher n'avait accepté qu'en stipulant que la loi électorale ne serait pas modifiée.

Mouvement révisionniste. Le manifeste du Président à Dijon. — Ces divisions étaient d'autant plus graves que le pays était comme hypnotisé par l'échéance de 1852, des élections législatives devant avoir lieu le 29 avril, l'élection présidentielle étant fixée par la loi du 28 octobre 1848 au deuxième dimanche de mai, et le Président n'étant pas rééligible. Les partis révolutionnaires ne profite-

raient-ils pas de cette double crise pour s'emparer du pouvoir et réaliser la Révolution politique et sociale ?

L'idée de la révision se posa devant les esprits. Elle était d'une réalisation difficile. L'Assemblée seule en avait l'initiative ; — elle ne pouvait être proposée que dans sa dernière année de fonctionnement ; — elle devait subir trois délibérations successives ; — elle devait être votée par les trois quarts des membres de l'Assemblée ; — et la révision était réalisée par une Assemblée spécialement élue à cet effet.

Comment aboutir dans ces conditions ? Le parti républicain qui était hostile comptait plus d'un quart de l'Assemblée ! De plus, les révisionnistes ne s'entendaient pas. Les légitimistes, qui rêvaient d'une restauration, voulaient une révision totale, les partisans du Président et les orléanistes se contentaient d'une révision partielle. Certains voulaient une prolongation des pouvoirs du Président, d'autres sa rééligibilité.

Favorisé par le Gouvernement un pétitionnement se poursuivait dans le pays, qui au 1^{er} juillet 1851 devait atteindre 1.120.000 signatures.

C'est dans cet état des esprits que le 1^{er} juin Louis-Napoléon déchira en quelque sorte les voiles et se posa en prétendant, invoquant le vœu du pays, sa popularité et dénonçant l'attitude de l'Assemblée. C'était au cours de l'inauguration du tronçon du chemin de fer de Tonnerre à Dijon et dans cette dernière ville. Il proclama tout d'abord sa propre popularité. « Je voudrais, disait-il, que ceux qui doutent de l'avenir m'eussent accompagné à travers les populations de l'Yonne et de la Côte d'Or. Ils eussent vu que ni les intrigues, ni les attaques, ni les discussions passionnées des partis ne sont en harmonie avec l'état et les sentiments du pays. La France ne veut ni le retour à l'ancien régime, quelle que soit la forme qui la déguise, ni l'essai d'utopies funestes et impraticables. C'est parce que je suis l'adversaire le plus naturel de l'un et de l'autre qu'elle a placé sa confiance en moi. S'il en était autrement, comment expliquer cette touchante sympathie du peuple à mon égard, qui résiste à la polémique la plus dissolvante et m'absout de ses souffrances ¹ ? »

Puis il se livra à une attaque si vive contre l'Assemblée que le texte de son discours, ici rapporté, ne fut pas publié tel qu'il le prononça.

¹ *Monit. univ.*, 3 janv., p. 1557.

« Depuis trois ans, disait-il, on a pu remarquer que j'ai toujours été secondé par l'Assemblée quand il s'est agi de combattre par des mesures de compression. Mais quand j'ai voulu faire le bien, améliorer le sort des populations, elle m'a refusé ce concours. Je profite de ce banquet, comme d'une tribune, pour ouvrir à mes concitoyens le fond de mon cœur. Une nouvelle phase de notre vie politique commence. D'un bout de la France à l'autre des pétitions se signent. J'attends avec confiance les manifestations du pays, et les décisions de l'Assemblée, qui ne seront inspirées que de la seule pensée du bien public. Si la France reconnaît qu'on n'a pas eu le droit de disposer d'elle sans elle, la France n'a qu'à le dire, mon courage et mon énergie ne lui manqueront pas. Quels que soient les devoirs que mon pays m'impose, il me trouvera toujours disposé à suivre sa volonté. Et croyez-le bien, Messieurs, la France ne périra pas par mes mains. »

Le prince revendiquait pour la France, non consultée, le droit de disposer d'elle-même après avoir affirmé sa popularité et mettait à son service « son courage et son énergie ». Pétition et coup d'Etat, tel était le programme.

Le maire de Dijon but « au prince Louis-Napoléon Bonaparte, Président de la République ¹ ». Le tribunal de commerce qui était républicain ne se présenta pas à la réception des autorités à la Préfecture. Le ministre de l'Intérieur retoucha le passage le plus agressif du discours présidentiel contre l'Assemblée et partit pour Paris par un train spécial pour veiller à l'impression du discours retouché par lui.

L'importance de l'événement n'échappait à personne.

Dans son article du 3 juin du *Constitutionnel*, partisan du Président, Granier de Cassagnac commentait ainsi l'incident : « Nous entrons dans une de ces crises décisives, où il est juste que chacun ait sa part de responsabilité. Le pays sait désormais ce qu'il doit attendre de Louis-Napoléon Bonaparte, c'est à l'Assemblée de faire connaître ce qu'on doit attendre d'elle. La France dans son équité jugera tout le monde. » C'était comme un procès institué entre l'Assemblée et le Président. Lamartine se posa en juge. Il relevait les injustices de l'Assemblée, ses soupçons de coup d'Etat, ses précautions et ses terreurs offensantes, son insurrection contre la mesure prise vis-à-vis de Changarnier très correcte et constitutionnelle, ses mises en minorité de Ministères, dont le tort n'était que d'être les

¹ *Monit. univ.*, 3 juin, p. 1557, 1^{re} colonne.

Ministres du Président. Mais Lamartine blâmait aussi les attaques du Président contre l'Assemblée. « Le Président est un pouvoir, à ce titre il devrait être impassible, muet sur l'Assemblée... qu'il se repose sur le pays et qu'il s'en rapporte à sa justice... les Assemblées ont aussi des juges. »

Et le *Constitutionnel* qui rapportait ce passage de Lamartine, concluait : « On peut déjà, sans être prophète, deviner le dénouement de cette longue comédie du dépit, des intrigues et des calomnies. Il est probable que la question sera résolue par une nouvelle explosion de l'admirable instinct populaire qui a prévalu le 10 décembre. »

On voit quel était le retentissement de ce discours. Tout l'avenir était mis en question. Entre le Président et l'Assemblée le duel devant l'opinion était engagé.

La question de la révision à la Chambre. — La question de la révision s'imposait, des propositions se multiplièrent à l'Assemblée, qui pouvait les examiner à partir du 28 mai. La plus importante émana de de Broglie, et fut revêtue de 233 signatures. Après des débats dans les bureaux révélant l'embarras et les divergences qui régnaient, une commission fut nommée composée de membres de tous les partis. Elle conclut à une révision totale, qui permettrait à la France de disposer complètement d'elle-même, le vœu des légitimistes était satisfait.

Le rapport de de Tocqueville, lu le 8 juillet ¹, est des plus intéressants.

Il fait la peinture très fouillée des défauts de la Constitution de 1848. « Une Chambre chargée seule de faire la loi, un homme chargé seul de présider à l'application de toutes les lois et à la direction de toutes les affaires, tous deux élus de même, directement, par l'universalité de tous les citoyens ; l'Assemblée toute-puissante dans le cercle de la Constitution, le Président obligé de lui obéir dans la même limite, mais tenant de son élection une force morale qui permet d'imaginer la résistance et qui rend la soumission malaisée, pourvu d'ailleurs de toutes les prérogatives que possède le chef de l'exécutif dans un pays où l'administration publique, partout répandue et mêlée à tout, a été faite par la Monarchie et pour elle : ces deux grands pouvoirs égaux par l'origine, inégaux par le droit, condamnés par la loi à la gêne, conviés en quelque sorte par elle aux soupçons, aux jalousies, à la lutte, obligés pourtant de vivre resserrés

¹ *Monit. univ.*, 9 juillet, pp. 1943-1945

l'un contre l'autre, dans un tête-à-tête éternel, sans un intermédiaire ou un arbitre qui puisse les concilier ou les contenir, ce ne sont pas les conditions d'un Gouvernement régulier et fort. »

C'était la plus perspicace condamnation de la Constitution de 1848.

De Tocqueville insistait ensuite sur l'inquiétude, le trouble et le vœu des masses en faveur d'une réforme qu'on pouvait croire inefficace sans pouvoir la refuser. Il évoquait l'échéance de 1852 qui réellement affolait le pays et faisait entrevoir le risque, si la révision ne se faisait pas, d'une réélection anticonstitutionnelle du Président. « La Constitution non pas légalement changée, mais violée et renversée tout est permis, tout peut être essayé, tout est possible... La France est de nouveau livrée aux caprices de la foule et aux hasards de la force. »

Mais après avoir dit que « le *statu quo* actuel doit aboutir presque nécessairement, soit à l'usurpation, soit à l'anarchie, en tous cas à la ruine de la République et peut-être de la liberté », de Tocqueville se montrait très sceptique sur les chances de la révision et concluait que le *statu quo* demeurerait l'ordre et la légalité.

Les débats commencèrent le 14 juillet. Les légitimistes, de Falloux, Berryer soutinrent la révision totale et le retour à la Monarchie. Michel de Bourges, Victor Hugo, combattirent la révision, dénoncèrent la faiblesse des partisans de la Monarchie et les fautes de celle-ci et attaquèrent en même temps le Président, dénonçant ses ambitions et son insuffisance. Parmi les modérés, Dufaure, par exemple, combattait la révision, s'efforçant de montrer les avantages de la Constitution, le rétablissement de l'ordre qu'elle avait permis, l'habitude que le pays en prenait. Il faisait crédit au Président et au pays pour le respect de l'ordre et de la légalité quand l'échéance des pouvoirs se présenterait. D'autres comme Odilon Barrot insistaient sur le danger du coup d'Etat. Le 19, la révision obtenait 446 suffrages contre 287, comme elle exigeait le vote aux trois quarts des votants, elle était rejetée¹. On pouvait reprendre le mot de Lamartine : *Alea jacta est*, le sort de la France venait de se jouer.

¹ *Monit. univ.*, 20 juillet, pp. 2073-2074, liste des votants, art. 111.

IX

PRÉPARATION DU COUP D'ÉTAT

Le Ministère mis en minorité est maintenu. — L'Assemblée humiliée par l'échec du projet de révision, échec qui prouvait au pays son impuissance, voulut se venger sur le Gouvernement. Les Ministres et les préfets ayant encouragé les pétitions, le Ministère fut interpellé, blâmé, mais le Président maintint le Ministère en fonctions. C'était un premier coup d'Etat parlementaire, la Constitution étant violée.

Or l'Assemblée, abandonnant la partie, du 9 août se prorogea au 4 novembre. Elle laissait le champ libre au Président pour préparer le véritable coup d'Etat. Il le fit de main de maître. Pour renverser un régime et en mettre un nouveau à sa place, il faut posséder la force qui brise les résistances possibles, être sûr de collaborateurs capables, assumer le pouvoir, avoir pour soi l'opinion qui vous laisse faire et vous soutient.

Le prince Président exécuta ce programme dans la perfection. Les étapes qu'il suivit ont été maintes fois rappelées, à grands traits il faut pourtant retracer les phases de la destruction d'un régime et de l'édification d'un autre, rien ne montre mieux que les institutions valent par les forces qu'elles incarnent.

Conquête de l'armée. — Selon que l'armée avait combattu ou non une Révolution celle-ci avait avorté ou réussi. Le Président devait donc la mettre dans son jeu. Il s'y était déjà appliqué. Il avait pris l'initiative de relèvements de soldes, dans toutes les revues il avait fait faire des distributions de vivres et de vin auxquelles le soldat est infiniment sensible. Il avait enlevé ses commandements à Changarnier qui était son adversaire et le protecteur de l'Assemblée. Les souvenirs de l'Empire, l'intérêt que, par suite de ses études personnelles et de sa propre carrière, il portait à l'armée le rendaient sympathique aux troupes. Restait à trouver l'homme à mettre à leur tête pour en faire une force à sa disposition. Il choisit Saint-Arnaud. Soldat depuis l'âge de 17 ans, il en avait 53 ans et possédait toute son énergie. Sa jeunesse avait été très agitée, il avait beaucoup voyagé, Bugeaud l'avait distingué et il avait gagné ses grades en Algérie, pépinière des grands chefs d'alors. En février, à la tête d'une brigade, il avait assisté

impuissant à la Révolution qu'il méprisait. Dès les débuts de Louis-Napoléon il s'était rallié à lui. Pour lui donner du prestige celui-ci lui avait confié une expédition contre la petite Kabylie. On en fit un divisionnaire. Le 8 août il quitta l'Algérie, c'était le successeur désigné du ministre de la Guerre. Le 16 juillet le commandement de l'armée de Paris fut confié au général Magnan, qui avait prouvé son énergie à Lyon et que dès Boulogne le prince avait voulu associer à sa fortune. En même temps celui-ci s'entourait des généraux Fleury, Vaudrey et recevait à l'Elysée un grand nombre d'officiers.

Comment l'armée, où l'on commande, toujours antipathique au Parlement, où l'on discute, ainsi préparée, n'aurait-elle pas pris le parti du Président contre l'Assemblée ?

Les premiers collaborateurs du coup d'Etat. — Tout coup d'Etat a besoin d'hommes résolus, prêts à prendre de suite la direction des affaires, qui ne peuvent chômer. Le Président avait de la peine à en trouver. Il n'était pas l'homme d'un parti pouvant compter sur un état-major tout formé. Ses cousins siégeaient à la Montagne. Ses amis personnels étaient sans valeur. De Persigny avait surtout du dévouement.

De Morny qui passait pour son demi-frère utérin, pour le fils de la Reine Hortense, était de ressource. C'était un homme du monde et de plaisir, qui fréquentait tous les mondes, même le monde mêlé, un homme intelligent, mais non travailleur, brillant, mais superficiel. Il était député depuis 1842 et connaissait le personnel et la pratique politiques. Il pouvait être un guide, un initiateur pour Louis-Napoléon. L'Empire répondait à ses goûts, il s'y donna.

De Maupas devait être un second collaborateur précieux. Il était parti de la sous-préfecture de Beaune. Avait conquis la confiance du Président en lui adressant en dehors de ses supérieurs des rapports sur l'état de l'opinion. Par un avancement de faveur exceptionnel il avait été nommé à la Préfecture de la Haute-Garonne. Devenu suspect à Faucher, ministre de l'Intérieur, pour ses intrigues, il avait été maintenu par le Président. Il connaissait l'administration et était prêt à toutes les audaces. Avec de Persigny cela faisait à peine quelques hommes, mais ils étaient de ressource, déterminés et la surprise exige que le nombre des confidents soit aussi réduit que possible.

L'opinion. La réforme de la loi du 31 mai, le Ministère du 26 octobre. — Pour gagner l'opinion Louis-Napoléon joua un double jeu. Il se présenta toujours comme le représentant de l'ordre, le défenseur de la société contre les menaces de Révolution sociale.

Or les manifestations de la Montagne à l'Assemblée, les menées et les complots que les instructions judiciaires révèlent entretiennent la crainte, et les modérés se demandent qui en 1852 pourrait remplacer le Président dans son rôle de protecteur des intérêts nationaux. Un article du D^r Véron du *Constitutionnel* du 5 février 1851 explique ainsi la popularité du prince Président. S'il est populaire auprès des modérés, « c'est que depuis deux ans il a su se placer dans le courant des idées et des intérêts des partis, c'est qu'une expérience journalière lui a inspiré l'horreur des coups de main et des aventures, c'est que pour gouverner aujourd'hui la France, au milieu de la division et de l'ardeur des partis, il croit à la République et que pour maintenir l'ordre et la tranquillité, il cherche bien plus à accroître son autorité morale, qu'il ne compte sur de vains attirails de guerre ». La protection des intérêts, c'est bien ce qui, à la session d'août 1851, déterminait 85 conseils généraux à réclamer la révision de la Constitution, ce qui constituait une sorte de plébiscite.

Mais en même temps le Président, pour gagner le peuple, la « vile multitude » comme disait Thiers, n'hésitait pas à imposer à son Gouvernement un projet de loi abrogeant la loi du 31 mai. Le *Constitutionnel* du 8 octobre, sous la signature de Granier de Cassagnac, l'annonçait. Au Conseil des Ministres du 11, le ministre de l'Intérieur, Faucher, non prévenu, demanda si l'article exprimait la volonté du Président ; le préfet de police dénonça les périls que cette abrogation présenterait. Baroche et Randon se prononcèrent dans le même sens. Le Président remit ses explications au 14. Il fit alors savoir qu'il était en effet décidé à la réforme de la loi. Ses Ministres démissionnèrent, ils jugeaient impossible d'attaquer une loi qui avait été votée avec le gré du Gouvernement comme une mesure de salut public.

Le 26, un nouveau Ministère était formé de Corbin à la Justice, Turgot aux Affaires étrangères, Ch. Giraud à l'Instruction publique, de Thorigny à l'Intérieur, de Casabianca à l'Agriculture, Lacrosse aux Travaux publics, Fortoul à la Marine, Blondel aux Finances, Saint-Arnaud à la Guerre. On rappela le mot de Lamoricière : « Quand vous verrez Saint-Arnaud à la Guerre, dites : Voilà le coup d'Etat. »

Le 11 août déjà, dans une réunion à Saint-Cloud avec de Morny, de Persigny, Carlier, Rouher, il en avait été question, le Président inclinait à profiter des vacances pour n'avoir pas à arrêter les députés, on avait parlé du 1^{er} septembre. Saint-Arnaud fit observer

qu'après la rentrée on se saisirait bien plus facilement des chefs de l'opposition.

L'Assemblée en face du péril. La question du droit de réquisition. — L'Assemblée rentrée le 4 novembre fut saisie par le message du Président ¹ et par un projet gouvernemental de l'abrogation de la loi du 31 mai ².

Comment se déjuger à dix-huit mois de distance et comment oublier les menaces révolutionnaires ? On imagina une transaction. Le projet serait repoussé, mais dans une réforme partielle de la loi municipale on introduirait de nouvelles conditions de l'électorat réduisant la durée du domicile et elles seraient étendues aux élections législatives.

Le Gouvernement repoussa ce compromis, son projet fut rejeté par 355 voix contre 348. Louis-Napoléon pouvait se dire le partisan et proclamer l'Assemblée l'adversaire du suffrage universel. On crut à un coup d'Etat immédiat.

L'Assemblée n'avait plus qu'à se défendre. L'article 32 de la Constitution lui reconnaissait le droit de fixer l'importance des forces militaires établies pour sa sûreté » et ajoutait : « Elle en dispose. » Mais il ne disait pas si elle pouvait réquisitionner directement les corps de troupes, ou si elle devait recourir pour cela à leur supérieur, le ministre de la Guerre. Le droit de réquisition directe était consacré par l'article 83 du règlement de l'Assemblée nationale et le décret du 11 mai 1848. Mais ce décret n'ayant pas été publié au bulletin des lois on pouvait douter de la validité de l'article 83. Les questeurs rédigèrent en conséquence un projet de loi qui aurait établi le droit de réquisition directe, mais cette mesure parut trop offensante pour le Président. On crut suffisant de provoquer de la part des ministres de la Guerre et de l'Intérieur la reconnaissance de la légalité de la réquisition directe. Dans une entrevue dont le procès-verbal fut dressé ils l'admirent formellement. Seulement le lendemain quand le procès-verbal fut publié, ils protestèrent. Ils n'avaient jamais admis la validité du décret du 11 mai. Le Président leur avait imposé cet humiliant désaveu. Il fallait en revenir au projet de loi des questeurs. La Montagne contre laquelle la réquisition pouvait être un jour utilisée se sépara de la droite, n'admettant pas que cette mesure fût nécessaire pour le salut de la République et se laissant prendre à l'attitude du Président à l'égard du suffrage universel. La discussion

¹ *Monit. univ.*, 5 novembre, p. 2756.

² *Eod. loc.*, p. 2758.

fut passionnée, beaucoup comprenaient que l'Assemblée jouait sa dernière carte.

Michel de Bourges, au nom de la gauche, combattit le projet. « Il n'y a pas de danger, dit-il, et j'ajoute que s'il y avait un danger, il y a ici une sentinelle invisible qui nous protège, cette sentinelle invisible, c'est le peuple. » Vainement Thiers adjura-t-il la gauche, montrant que la réquisition directe était la seule arme de l'Assemblée, que la Constituante l'avait établie, que le ministre de la Guerre en la niant en prouvait la nécessité. Vainement on signala à l'Assemblée que le Ministre venait de donner l'ordre de faire disparaître le texte du décret des casernes, où il était encore affiché. La gauche résista. Saint-Arnaud, Magnan, de Maupas quittèrent la séance pour agir de suite si le projet était voté. Il fut repoussé par 408 voix contre 300. L'Assemblée s'était désarmée.

Le Président et ses complices en dehors du Gouvernement arrêtaient dès lors les mesures à prendre et, après avoir envisagé les dates du 20, puis du 25 novembre, fixèrent le coup d'Etat au 2 décembre, anniversaire d'Austerlitz.

L'Assemblée s'occupa de la réforme électorale, détachée de la loi municipale. Elle refusa de limiter à un an la durée du domicile exigée et s'arrêta à deux ans à une voix de majorité. Ce n'est pas ainsi qu'elle pouvait reconquérir de la popularité ¹.

L'opinion suivait sans s'illusionner la marche des événements.

Les *Débats* du 20 novembre dénonçaient la Constitution comme la cause du déplorable gâchis dans lequel on piétinait. « Fille de l'anarchie, disaient-ils, elle devait ressembler à sa mère. La crise actuelle n'est que le développement naturel, normal, logique de la Constitution : elle y était, elle y est encore en germe, elle en est déjà sortie, et il ne faudra qu'un incident pour l'en faire sortir encore. La Constitution après avoir créé deux pouvoirs rivaux avec des prérogatives et des forces rivales, les a enfermés dans un cercle infranchissable, et les y a mis en présence l'un de l'autre comme dans un champ clos... Nous avons vu le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif s'attaquer et se répondre par des mesures et des propositions qui portaient en elles la guerre civile, sans qu'on pût dire qu'aucun des deux sortît de son droit, et tous deux sont arrivés à l'état d'hostilité flagrante, armés tous deux de la Constitution... Quant à nous, nous répétons à nos adversaires ce qu'ils nous ont dit tant de fois en d'au-

¹ Séance du 29 novembre, *Monit. univ.*, 30 novembre, débats et votes, pp. 997-999.

tres temps : Faites une réforme pour éviter une Révolution... Elargissez le cercle de la souveraineté nationale, sinon elle brisera les digues dans lesquelles vous voulez l'emprisonner et l'étouffer. »

Aussi le 30 novembre la réforme électorale ayant été rejetée, les *Débats* écrivaient : « Aucun vote n'avait encore jeté sur la situation une lumière aussi vive et aussi désespérante. Ce qu'il y a de plus triste, c'est que ce vote n'atteint pas seulement la loi du 31 mai, il porte un coup funeste à l'autorité morale de l'Assemblée, à l'espoir et à la confiance que le pays a mis en elle. Il y a dix-huit mois le principe de la loi sur lequel on délibère était accepté par 433 voix contre 241. Aujourd'hui qu'il s'agit de maintenir ce principe cette majorité se trouve réduite à une seule voix. Il n'y a pas de majorité pour détruire la loi du 31 mai, mais il n'y a plus de majorité pour la maintenir... La majorité conservatrice est dissoute ; il n'y a plus qu'une majorité de hasard, et d'aventure, une majorité dont la Montagne dispose en arbitre souveraine. »

C'était l'attente. Le *Journal des Débats* du 1^{er} décembre écrivait : « Malgré les bruits qui avaient été répandus hier... la journée d'aujourd'hui dimanche s'est passée très paisiblement. »

X

LE COUP D'ÉTAT DU 2 DÉCEMBRE 1851

Si le succès et les suites du coup d'Etat ont pour notre histoire constitutionnelle une très grande importance, les détails de son exécution en ont moins. On peut pourtant relever qu'il fut l'œuvre d'un homme assisté seulement de quelques complices, que cet homme, le chef de l'Etat, s'appuya sur des moyens de violence et de force, sur l'armée, qu'il ne fut soutenu ni par une fraction de l'Assemblée, ni par une partie de la population. Il opéra comme dans le vide. S'il ne rencontra point de résistance, il ne rencontra pas non plus de soutien. Il profita du discrédit de l'Assemblée que ses conflits avec le Gouvernement, ses divisions intérieures, ses faiblesses avaient créé. Il ne trouva pas, le coup d'Etat opéré, la faveur qui avait suivi le 18 Brumaire.

Le 2 décembre, décret et proclamations. — Le 2 décembre n'eut rien d'un mouvement populaire, il fut subi ou accepté, il ne fut pas provoqué, encouragé par l'opinion. Et ce sera pour le nouveau

régime sa grande faiblesse, il n'a pas de racines dans le pays, il ne correspond pas à un mouvement des esprits. Il n'a paru fort que parce qu'il détruisait ce qui était faible et qu'il s'est servi de la force, mais la force n'était pas en lui.

Sans s'attacher au détail des faits, il faut relever les actes du pouvoir dans l'accomplissement de son œuvre de destruction et de construction.

La fameuse soirée de l'Elysée du 1^{er} décembre destinée à endormir les craintes s'achève. Le Président rejoint dans son cabinet Saint-Arnaud, de Morny, de Maupas, de Persigny, Mocquart, son secrétaire. Il s'agit de saisir la France du fait accompli par des décrets et proclamations.

Le décret essentiel, qui opère la Révolution, est ainsi conçu :

Au nom du peuple français.

Le Président de la République

Décète :

Art. 1. — L'Assemblée nationale est dissoute.

Art. 2. — Le suffrage universel est rétabli. La loi du 31 mai est abrogée.

Art. 3. — Le peuple français est convoqué dans ses comices ; à partir du 14 décembre jusqu'au 21 décembre suivant.

Art. 4. — L'état de siège est décrété dans l'étendue de la première division militaire.

Art. 5. — Le Conseil d'Etat est dissous.

Art. 6. — Le ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution du présent décret.

Fait au palais de l'Elysée, le 2 décembre 1851 ¹.

Louis-Napoléon Bonaparte.

Le ministre de l'Intérieur,

De Morny.

Toutes ces mesures, qui opèrent le changement de régime, sont naturellement inconstitutionnelles, le prince ne se prévaut même pas de son titre de Président de la République. Le rétablissement du suffrage universel, l'appel au peuple, voilà ce qui doit couvrir l'illéga-

¹ MUEL, *Gouvernements, Ministères et Constitutions de la France depuis cent ans*, p. 265 et *Monit.* du 2 décembre.

lité commise. La Nation est appelée à l'exercice direct de sa souveraineté.

Ce décret est accompagné d'une proclamation, au titre significatif, destinée à justifier la Révolution accomplie.

Appel au peuple

Français,

« La situation actuelle ne peut plus durer longtemps. Chaque jour qui s'écoule aggrave les dangers du pays. L'Assemblée qui devait être le plus ferme appui de l'ordre est devenue un foyer de complots. Le patriotisme de trois cents membres n'a pu arrêter ses fatales tendances. Au lieu de faire des lois dans l'intérêt général, elle forge des armes pour la guerre civile, elle attende au pouvoir que je tiens directement du peuple, elle encourage toutes les mauvaises passions. Elle compromet le repos de la France, je l'ai dissoute et je rends le peuple juge entre elle et moi.

» La Constitution avait été faite dans le but d'affaiblir le pouvoir que vous alliez me confier. Six millions de suffrages furent une éclatante protestation contre elle, pourtant je l'ai fidèlement observée. Les provocations, les calomnies, les outrages m'ont trouvé impassible. Mais aujourd'hui que le pacte fondamental n'est plus respecté de ceux-là même qui l'invoquent sans cesse et que les hommes qui ont déjà perdu deux Monarchies veulent me lier les mains afin de renverser la République, mon devoir est de déjouer leurs perfides projets, de maintenir la République et de sauver le pays en invoquant le jugement du seul souverain que je reconnaisse en France : le peuple.

» Je fais donc un appel loyal à la Nation tout entière, et je vous dis : Si vous voulez continuer cet état de malaise qui nous dégrade et qui compromet notre avenir, choisissez un autre à ma place, car je ne veux plus d'un pouvoir qui est impuissant à faire le bien, me rend responsable d'actes que je ne puis empêcher et m'enchaîne au gouvernail quand je vois le vaisseau courir à l'abîme.

» Si au contraire vous avez encore confiance en moi, donnez-moi les moyens d'accomplir la grande mission que je tiens de vous.

» Cette mission consiste à fermer l'ère des Révolutions en satisfaisant les besoins légitimes du peuple et en le protégeant contre les passions subversives. Elle consiste surtout à créer des institutions qui survivent aux hommes et qui soient enfin des fondations sur lesquelles on puisse asseoir quelque chose de durable.

» Persuadé que l'instabilité du pouvoir, que la prépondérance d'une seule Assemblée sont des causes permanentes de troubles et de discorde, je soumets à vos suffrages les bases fondamentales suivantes d'une Constitution que les Assemblées développeront plus tard ;

» 1° Un chef responsable nommé pour dix ans ;

» 2° Des Ministres dépendant du pouvoir exécutif seul ;

» 3° Un Conseil d'Etat formé des hommes les plus distingués préparant les lois et soutenant la discussion devant le Corps législatif ;

» 4° Un Corps législatif discutant et votant les lois, nommé par le suffrage universel, sans scrutin de liste qui fausse l'élection ;

» 5° Une seconde Assemblée formée de toutes les illustrations du pays, pouvoir pondérateur, gardien du pacte fondamental et des libertés publiques.

» Ce système, créé par le premier Consul au commencement du siècle, a déjà donné à la France le repos et la sécurité, il les lui garantirait encore. Telle est ma conviction profonde. Si vous la partagez, déclarez-le par vos suffrages. Si je n'obtiens pas la majorité de vos suffrages, alors je provoquerai la réunion d'une nouvelle Assemblée, et je lui remettrai le mandat que j'ai reçu de vous... ¹ »

C'était une histoire bien particulière que celle que le prince brossait ainsi, dans laquelle il apparaissait comme le bienfaiteur de la France, comme l'observateur scrupuleux de la Constitution et l'Assemblée comme la cause de tous les maux et l'insurgée perpétuelle contre le pacte constitutionnel. C'était une bien fausse conception que celle de l'appel au peuple permettant de tout faire sous réserve d'une approbation de la Nation. Et c'était une grande hardiesse de se présenter comme le champion de la République en reprenant la tradition napoléonienne.

Ce décret et cette proclamation étaient accompagnés d'une proclamation « à l'armée » et d'une autre encore du préfet de police aux « habitants de Paris ».

Louis-Napoléon faisait appel à l'armée pour qu'elle le soutînt. « Soldats ! disait-il. Soyez fiers de votre mission, vous sauvez la patrie, car je compte sur vous, non pour violer les lois, mais pour faire respecter la première loi du pays, la souveraineté nationale, dont je suis le légitime représentant... ². »

Le préfet de police de son côté disait aux Parisiens : « C'est au nom du peuple, c'est dans son intérêt et pour le maintien de la Ré-

¹ MUEL, *op. cit.*, pp. 265-266 et *Moniteur* du 2 décembre.

² MUEL, et *Moniteur*, *eod. loc.*

publique que l'événement s'est accompli. C'est au jugement du peuple que Louis-Napoléon Bonaparte soumet sa conduite... ¹ »

Imprimés à l'imprimerie nationale avec un luxe de précautions extraordinaires, affichés de même, ces décret et proclamations apprirent dès le matin aux ouvriers se rendant au travail « l'événement ». L'Assemblée jouissait de peu de sympathie auprès du peuple sans en avoir beaucoup plus auprès de la bourgeoisie. « L'événement » habilement présenté ne provoqua pas dans l'ensemble de la capitale un soulèvement sérieux de l'opinion.

La force prévient et brise les résistances. — Le Président s'était attribué le pouvoir et avait supprimé par décret les pouvoirs établis. Il fallait éviter dans la mesure du possible et réprimer les résistances certaines.

La nuit même le préfet de police avait fait arrêter seize représentants, les chefs militaires : Bedeau, Changarnier, Lamoricière, Cavagnac, Charras, Le Flô, quelques députés influents : Thiers, Royer du Nord, Baze, Cholat, Valentin, Greppo, Nadaud, Miot, Baune et Lagrange, les uns pouvant soulever l'armée, les autres les faubourgs. De plus soixante-deux républicains notoires membres des anciens clubs, furent incarcérés à Mazas.

Le Palais Bourbon fut aussi occupé par des troupes et fermé de nuit.

Pour éviter toute velléité d'insurrection il fallait déployer d'importantes forces militaires. Le général Magnan, qui n'avait voulu intervenir que le fait une fois accompli, fut réveillé de nuit. Il mit sur pied ses régiments, alerta les garnisons voisines de Paris, occupa les points stratégiques. Les chefs de la garde nationale avaient consigné de ne pas la mettre en mouvement.

A dix heures du matin le Président passa une revue aux Champs Elysées.

Restait l'Assemblée. Certains d'entre les députés réunis chez Odilon Barrot prononcèrent la déchéance du Président. D'autres pénétrant dans le Palais Bourbon par une issue dérobée firent ouvrir un simulacre de séance par Dupin, mais la gendarmerie mobile les dispersa.

Un grand nombre au contraire se réunirent chez Daru, puis à la mairie du X^e arrondissement (faubourg Saint-Germain). Ils arrivèrent à être 300, deux vice-présidents pouvaient diriger leurs travaux. L'As-

¹ MUEL, *op. cit.*, p. 267, *Moniteur*, 2 décembre.

semblée prononça la déchéance de Louis-Napoléon Bonaparte et déclara prendre la direction du pouvoir exécutif. Mais elle refusa de faire appel aux faubourgs, seule force à opposer à l'armée.

Le Président voulait user le moins possible de la force apparente, faire le moins de victimes et créer à son régime le moins d'hostilité possible. Une série de démarches furent faites auprès de l'Assemblée pour l'amener à se disperser. Elle protestait, invoquait la Constitution, nommait Oudinot commandant en chef des troupes. Finalement les soldats pénétrèrent dans la salle occupée par les députés, les conduisirent à la caserne du quai d'Orsay d'où ils furent conduits à Mazas, à Vincennes et au Mont-Valérien.

La Haute Cour elle aussi esquisssa une résistance. Elle se réunit au Palais de Justice, où elle fut dissoute, puis chez son président, où elle nomma le ministère public chargé de requérir contre le Président, qui fut inculpé de haute trahison. Le lendemain, devant les entraves qu'elle rencontra, elle s'ajourna.

Dans les deux cas le droit avait cédé devant la force.

Organisation du nouveau Gouvernement. — Issu de la violence le nouveau Gouvernement devait chercher à se créer le plus vite possible une légitimité. Elle ne pouvait lui venir que de la souveraineté populaire. D'ailleurs en toutes circonstances le Président avait proclamé qu'il se soumettrait au verdict du peuple, juge entre lui et l'Assemblée.

Un décret du 2 décembre organisait le plébiscite dans le pays même. Il était ainsi rédigé : Article premier — Le peuple français est solennellement convoqué dans ses comices, le 14 décembre présent mois, pour accepter ou rejeter le plébiscite suivant :

« Le peuple français veut le maintien de l'autorité de Louis-Napoléon Bonaparte, et lui délègue les pouvoirs nécessaires pour établir une Constitution sur les bases proposées par sa proclamation du... »

Art. 2. — Sont appelés à voter, tous les Français âgés de 21 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques...

Suivait l'indication des conditions dans lesquelles le vote aurait lieu dans les mairies sur deux registres d'acceptation et de non-acceptation, pendant huit jours, du 14 au 21 décembre ¹.

Un second décret organisait le plébiscite pour l'armée.

Il y fut apporté quelques retouches, le vote dut avoir lieu par

¹ MUEL, *op. cit.*, p. 268, *Moniteur*, 2 décembre.

bulletin imprimé ou manuscrit portant « oui » ou « non » et le vote fut limité aux 20 et 21 décembre.

Le ralliement au coup d'Etat fut hésitant. Il avait été l'œuvre de cinq personnages. On ne s'installe pas, on ne s'organise pas à cinq. Se rallierait-on ? Les partisans de l'Elysée éprouvèrent de l'hésitation à approuver un acte si contraire à la loi, si attentatoire à la représentation nationale. Puis quel en serait le succès ? Ce fut comme en se cachant que quelques hommes politiques se risquèrent à se rendre à l'Elysée. Le prince eut de la peine à former, le 3, un Ministère. Quand il nomma sa commission consultative il éprouva des refus. Louis-Napoléon put douter ainsi du succès, mis en quarantaine il n'aurait pas pu gouverner. Mais la force, la perspective des faveurs à conquérir d'un nouveau Gouvernement constituent une singulière attraction. Les visiteurs de l'Elysée se multiplièrent vite et l'on vit des représentants qui, arrêtés et incarcérés, dès leur mise en liberté s'y précipitèrent sans rentrer chez eux.

Commission consultative et Ministère du 3 décembre. —

Dès le 2 décembre le Président, sentant la nécessité d'associer des partisans à sa fortune et de partager avec eux la responsabilité qui pesait sur lui, décréta la formation d'une « Commission consultative ». Elle comprenait 80 membres auxquels on en adjoignit 39 le 4. La présidence appartenait à Louis-Napoléon. Baroche était le vice-président.

De même le 3 décembre fut constitué un Ministère ¹ avec Rouher à la Justice, Turgot aux Affaires étrangères, Saint-Arnaud à la Guerre, Ducos à la Marine, de Morny à l'Intérieur, Magne aux Travaux publics, Lefebvre-Durufly au Commerce, Fortoul à l'Instruction publique et Fould aux Finances. C'étaient des hommes éprouvés, plusieurs, la majeure partie, avaient déjà été des Ministres du Président. Morny seul avait été pourtant un artisan du coup d'Etat ; ils étaient tous prêts à en être les bénéficiaires et les soutiens.

De Morny donna de suite les instructions les plus fermes aux préfets et pour l'affichage des proclamations du Président, et pour l'épuration du personnel administratif, et pour qu'une action répressive immédiate fût intentée contre la presse et les soulèvements, qui se produiraient contre le nouvel ordre de choses.

Soulèvement des 3 et 4 décembre, leur répression. La province. — Le peuple vit sans protester l'arrestation des représentants à la mairie du X^e arrondissement, ils lui étaient antipathiques.

¹ MUEL, *op. cit.*, p. 272.

Mais des représentants républicains le 3 au matin s'efforcèrent sans grand succès d'appeler aux armes et aux barricades le faubourg Saint-Antoine. C'est alors que Baudin fut tué sur une barricade. Dans la journée le mouvement gagna les faubourgs Saint-Martin et Saint-Denis. Bien inutilement. Selon la tactique de Cavaignac, on laissa les insurgés s'organiser et on les attaqua avec de fortes colonnes. Malheureusement sur les boulevards la foule se mêlait aux manifestants. Le refoulement fut d'abord facile. Sur une alerte mal définie la troupe se livra à une fusillade, on tira même le canon. Le *Moniteur* accusa du côté de la troupe 27 tués et 181 blessés, du côté des insurgés 380 tués¹. Massacre déplorable, parce qu'inutile. Les soulèvements étaient sans importance et devaient être faciles à dissiper. De ces faits il résulta que l'armée apparut comme l'auteur du coup d'Etat, que Louis-Napoléon sembla s'être heurté aux masses populaires et que lui qui accomplissait une Révolution apparut comme le vainqueur de la Révolution. Les sympathies des hommes d'ordre allèrent à lui, qui avait été la cause initiale du désordre.

Si Paris fut relativement calme, il n'en fut pas de même dans tous les départements, où ne se trouvait pas comme à Paris un Gouvernement très ferme et des troupes considérables. Le bassin du Rhône, Bourgogne, haute vallée de la Loire, Cévennes, hautes vallées des Alpes, Provence, Languedoc connurent une insurrection paysanne. Tout un mouvement républicain s'y était développé, une société la Nouvelle Montagne avait fait une active propagande. On s'y était préparé en vue de l'échéance de 1852. Le coup d'Etat du 2 décembre par le déploiement de sa force, par son succès à Paris, par la suppression de l'échéance de 1852 causa une vive déception. Un mouvement de sédition se déclencha, qui ne s'attaqua pas aux grandes villes, où les autorités étaient sur leur garde et munies de moyens, mais dans les localités moyennes ou petites, à Clamecy, Auch, Villeneuve-sur-Lot, Mirande, Bédarieux, Béziers, etc. Ces troubles paralysaient ou chassaient les autorités locales. Ce fut une sorte de jacquerie qui permit aux haines de classes de se produire. Dans certaines localités, à Clamecy et à Bédarieux tout spécialement il y eut de graves conflits. Dans le Var et la Drôme de vraies petites armées révolutionnaires se formèrent et agirent. Ainsi se manifestait, sinon une menace grave pour le Gouvernement, du moins un trouble sérieux des esprits, qui donnait comme une raison d'être au coup d'Etat et une justification à l'emploi de la force. Dans une circulaire

¹ *Moniteur* du 4 décembre.

aux préfets, du 10 décembre, qui fut publiée, le ministre de l'Intérieur disait : « Vous venez de soutenir la guerre sociale qui devait éclater en 1852. Vous avez dû la reconnaître à son caractère d'incendie, de brigandage et d'assassinat. Si vous avez triomphé des ennemis de la société, c'est qu'ils ont été pris à l'improviste et que vous avez été secondé par les honnêtes gens ¹. » L'exagération est manifeste, mais il est aussi exagéré de ne présenter ces désordres que comme des incidents sans importance, où quelques gendarmes, haïs pour leur rigueur, seuls auraient péri.

La répression fut rigoureuse. Il y eut près de 27.000 personnes arrêtées. Un décret du 8 décembre donna aux préfets le pouvoir de transporter à Cayenne ou en Algérie sans jugement, en même temps que les repris de justice en rupture de ban, les membres des sociétés secrètes, et, selon une circulaire du 20 décembre, les associations politiques qui n'étaient pas en règle, étaient considérées comme telles ². Beaucoup de départements mis en état de siège virent fonctionner les conseils de guerre, puis les fameuses commissions mixtes.

Le plébiscite des 21-22 décembre 1851. — Ces événements, d'ailleurs intentionnellement grossis par le Gouvernement, devaient singulièrement influencer le plébiscite en faveur du Président.

Comment celui qui disposait de la force et dont « le nom était symbole d'ordre » ne serait-il pas apparu comme un sauveur au milieu de pareils troubles, de pareilles menaces pour la société ?

Louis-Napoléon s'entendit d'ailleurs à se gagner des sympathies de tous côtés. Aux catholiques, à l'Eglise il rendait le Panthéon pour le culte, et il interdisait le travail du dimanche dans les travaux publics, si bien que les évêques et Montalembert faisaient voter « oui ». A l'armée il accordait des promotions nombreuses dans la Légion d'honneur, des secours pour les vieux soldats de l'Empire, les combats contre l'émeute étaient tenus pour faits de guerre, aux travailleurs il promettait du travail par de grands travaux publics.

Le résultat fut écrasant. Il y eut 7.439.216 « oui » et 640.727 « non » ; dans un seul canton, à Vernoux dans l'Ardèche, il y eut une majorité de non. Quand le résultat du dépouillement lui fut porté par Baroche, Louis-Napoléon lui dit : « Je comprends toute la grandeur de ma mission nouvelle... J'espère me rendre digne de la confiance que le peuple continue à mettre en moi. J'espère assurer les

¹ *Monit. univ.*, 11 décembre, p. 3061, 3^e colonne.

² *Monit. univ.*, 9 décembre, p. 3047, 1^{re} colonne avec les considérants.

destinées de la France en fondant des institutions qui répondent à la fois et aux instincts démocratiques de la Nation et à ce désir exprimé universellement d'avoir désormais un pouvoir fort et respecté ¹. »

L'expérience de 1848 était terminée. La Constitution avait donné ce qu'elle devait donner. Elle avait créé des pouvoirs forts, mais rivaux ; elle avait avec l'élection du Président par le peuple appelé à ce poste supérieur l'homme héritier de la plus extraordinaire renommée, qui, fort de cette popularité et du choix populaire, devait bouleverser une Constitution qui par ailleurs le ligotait. Du point de vue de la science politique, les événements de 1848 à 1851 se présentent comme une expérience supérieurement réussie, le mélange avait provoqué l'explosion, fatale depuis le premier jour.

Et comme le régime malgré la force apparente de chaque pouvoir était un régime d'opposition et de faiblesse des pouvoirs, une fois de plus le balancier politique en sa nouvelle oscillation se porta à l'extrême, à une concentration excessive de l'autorité aux mains d'un pouvoir personnel et sans contrôle.

¹ FAUSTIN-HÉLIE, *Les Constitutions de la France. Decret du 31 décembre 1851 donnant le résultat du plébiscite.*

DIXIÈME PARTIE

LE SECOND EMPIRE, 2 DÉCEMBRE 1851-

4 SEPTEMBRE 1870

LE RÉGIME PLÉBISCITAIRE : DU GOUVERNEMENT PERSONNEL ET AUTORITAIRE AU GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE

La caractéristique du Gouvernement, qui prit possession le 2 décembre 1851 du pouvoir par un coup de force et qui finit par un désastre militaire le 2 septembre 1870, fut qu'il évolua dans le sens du libéralisme à l'inverse du Consulat auquel il se rattachait et comme n'avait fait aucun de nos régimes antérieurs.

Il commença par une dictature absolue, suivie d'un régime de Gouvernement personnel et autoritaire, qui conférait au chef de l'Etat à peu près toute l'autorité, les autres corps de l'Etat étant dans une situation tout à fait subordonnée vis-à-vis de lui, et qui étouffait dans les Assemblées et dans le pays toute vie politique réelle. Il finit par un parlementarisme à peu près intégralement reconstitué. Comprendre cette évolution est du point de vue de la science politique des plus intéressants, d'autant plus qu'elle se fit en plusieurs étapes, graduellement, et qu'elle ne fut pas le fait d'événements révolutionnaires brusques, mais d'une sorte de mouvement progressif, qui permet mieux de suivre les forces internes qui la déterminaient.

Ce personnalisme absolutiste du début et cette transformation progressive se comprennent d'ailleurs aisément.

Le régime de 1851-1852 s'explique et par la réaction dont il est le produit contre celui qui l'avait précédé, régime dans lequel le

heur de principes contradictoires, principe révolutionnaire, principe parlementaire et principe plébiscitaire qui s'opposaient, créait l'antagonisme et l'anarchie des pouvoirs et par la tradition napoléonienne, que Louis-Napoléon incarnait, qui faisait sa force et qui le dirigeait.

L'évolution du régime s'explique lui aussi par deux causes qui la provoquèrent : par le jeu du principe plébiscitaire et par le jeu des événements eux-mêmes. L'Empereur reconnaissait la souveraineté du peuple, son pouvoir venait exclusivement du plébiscite qui l'avait consacré, et il avait comme conséquence rétabli le suffrage universel intégral, par suite les manifestations électorales devenaient des sortes de plébiscites qui devaient orienter sa politique et les tendances libérales qu'elles allaient manifester ne pouvaient pas ne pas retentir sur sa conduite. Les événements devaient de même orienter l'évolution du régime, car un régime autoritaire qui prive un pays de la liberté, n'est, on l'a vu, au sujet du premier Empire, supportable et supporté que s'il assure au pays des compensations : la fortune, le prestige, la gloire. Or après la prospérité et des succès le régime connut le ralentissement et la gêne des affaires en même temps que de désastreuses entreprises et de graves revers diplomatiques. Il dut alors payer en liberté son déficit de prospérité et de gloire.

L'évolution, qu'il s'agira donc de retracer, comporte à peu près trois phases. Dans la première, qui va jusqu'en 1860, l'autoritarisme du début demeure entier, le souvenir des misères de la seconde République est présent aux esprits, la tradition napoléonienne est agissante, la fortune sourit au Souverain et au pays. Dans la seconde période qui va de 1860 à 1869, les manifestations électorales sont moins favorables, on assiste au réveil et aux progrès de l'opposition, la politique étrangère est malheureuse, les affaires sont difficiles. Par de petites concessions successives l'Empire fait fléchir son autoritarisme. La troisième période s'ouvre en 1869, c'est le retour au parlementarisme, le retour à l'équilibre et à la collaboration des pouvoirs. On pourrait se croire à l'avènement d'une ère de stabilité. Mais ce parlementarisme inexpérimenté et les manœuvres de ses adversaires lancent la France dans une folle aventure et le régime s'abîme dans les revers lamentables de la guerre franco-allemande.

C'est donc un régime non pas fixe, immobile dans son absolutisme, mais mouvant dans sa vie très agitée et qui laisse bien voir les ressorts des institutions aux prises avec les vicissitudes d'une Nation, qu'il s'agit de décrire pour clore le cycle de l'histoire de nos Constitutions.

CHAPITRE PREMIER

LA DICTATURE ET LA CONSTITUTION DE 1852

I

LA DICTATURE

Le coup d'Etat avait instauré en France une dictature de fait que le plébiscite transforma, en une certaine mesure, en une dictature de droit. Louis-Napoléon, tous les pouvoirs étant dissous, concentrait en sa personne tous les attributs de la souveraineté. Il prit en conséquence les mesures les plus graves non seulement de l'ordre gouvernemental, mais de l'ordre législatif et de l'ordre judiciaire. Bonaparte lui-même, après le 18 Brumaire, n'avait pas été investi d'une pareille autorité.

Ses tâches étaient écrasantes. Il y avait à liquider le coup d'Etat en donnant les suites qu'elles comportaient aux innombrables arrestations qui avaient eu lieu. — Il y avait à assurer le régime et l'ordre contre les retours offensifs possibles d'adversaires pour l'instant abattus, mais qui devaient reprendre courage, s'organiser et agir, il fallait armer contre eux le pouvoir. — Il y avait à donner le plus vite possible une Constitution à la France pour que des pouvoirs réguliers collaborassent avec le Président et partageassent ses responsabilités.

Or les collaborateurs du Président dont la pensée, dont la volonté étaient souveraines, étaient extrêmement peu nombreux et leur expérience des affaires était courte, si bien qu'on peut s'étonner qu'ils aient pu faire face aux nécessités d'une situation si difficile, quelque jugement que l'on porte d'ailleurs sur les mesures qu'ils prirent.

Liquidation du coup d'Etat. — Il fallait statuer au plus vite

sur le sort des individus arrêtés le 2 décembre ou par la suite. La force et l'arbitraire soulèvent les consciences quand leur règne se prolonge après les événements qui ont pu paraître les justifier.

Les deux cent dix-huit députés arrêtés à la mairie du X^e arrondissement, furent en principe libérés de suite. Certains refusèrent leur élargissement pour faire éclater l'arbitraire de leur détention, et on dut user de la force pour leur rendre la liberté. Pour certains, on l'a vu, le chemin de Mazas avait été le chemin de Damas, celui du ralliement, et sortis de prison ils se précipitèrent à l'Elysée.

Mais la liberté ne fut pas le sort de tous. Se transformant en haut justicier le Président prit contre certains des détenus, à lui seul, arbitrairement, des mesures rigoureuses. Cinq d'entre eux, considérés comme ayant fait acte d'insurrection, furent soumis à la transportation à Cayenne, transformée pour quatre d'entre eux en exil et pour le cinquième en déportation en Algérie. Soixante-dix députés de la Montagne, dont Victor Hugo, Schoelcher, Charras, qualifiés chefs du parti socialiste, furent exilés, d'autres « qui s'étaient fait remarquer par leur hostilité violente », étaient « éloignés », tels les généraux d'Afrique : Le Flô, Bedeau, Changarnier, Lamoricière, et des hommes politiques comme Thiers, de Rémusat, Edgard Quinet, de Girardin ¹. C'étaient 90 personnes dont la liberté était gravement atteinte, qui subissaient pour la plupart la dure peine de l'exil, et cela sans jugement, par la décision tout arbitraire du chef de l'Etat.

Restaient les 26.000 détenus. A Paris ils étaient 4.000. Les commissaires de police et les juges d'instruction en élargirent un très grand nombre. Ceux qui étaient prévenus de délits ou de crimes véritables furent déférés aux tribunaux ou aux conseils de guerre. Ceux que l'on considérait comme des révolutionnaires dangereux, en vertu du décret du 8 décembre furent acheminés par bandes lamentables vers les ports pour être transportés. Beaucoup d'entre eux furent exilés ou transportés en Algérie et échappèrent à Cayenne.

Pour les 22.000 incarcérés de province l'embarras était grand. La circulaire des ministres de la Justice, de la Guerre et de l'Intérieur, créant les « commissions départementales mixtes pour le prompt jugement des individus arrêtés à la suite des événements de décembre 1851 ² », recommandait de statuer sur leur sort « dans le

¹ Décret du 9 janvier 1852. — Taxile DELORD, *Histoire du Second Empire*, t. I, p. 390, noms des bannis et des « éloignés ».

² Circulaire des Ministres de la Justice, de la Guerre et de l'Intérieur relative à la créa-

plus bref délai ». Le Gouvernement avait déjà donné l'ordre aux préfets de faire relacher les « égarés ». Pour juger les autres cette simple circulaire constituait « une sorte de tribunal mixte composé de fonctionnaires de divers ordres, assez rapprochés des lieux où les faits se sont passés pour en apprécier le véritable caractère, assez haut placés dans la hiérarchie pour comprendre l'importance d'une pareille mission, en accepter résolument la responsabilité et offrir à la société comme aux particuliers toute garantie d'intelligence et d'impartialité ». Ce furent les fameuses « commissions mixtes » formées du commandant de la division militaire, du préfet, du procureur général ou du procureur de la République. Elles siégeaient à l'hôtel de la Préfecture, « compulsaient tous documents » mis à leur disposition et « après mûr examen » statuaient de suite ou prescrivaient un supplément d'information, confié à « tout agent judiciaire, administratif ou militaire ». Elles pouvaient ou renvoyer devant un conseil de guerre ou condamner soit à la transportation à Cayenne ou en Algérie, soit à l'expulsion, soit à l'éloignement momentanée du territoire, soit à l'internement, soit au renvoi en police correctionnelle, soit à la mise en surveillance. Le pouvoir des commissions était donc considérable et les garanties de compétence, d'impartialité, d'étude des affaires des plus minimes. Elles constituaient de redoutables juridictions devant lesquelles les règles les plus élémentaires de la procédure criminelle étaient supprimées. L'accord entre les autorités et la célérité dans les jugements étaient le mot d'ordre donné. Il était prescrit de terminer « tout le travail » « au plus tard à la fin du mois de février ». C'était la parodie de la justice. L'excuse, en effet, c'était de ne pas prolonger des internements faits en masse, à l'aveugle. L'arbitraire dans l'arrestation commandait l'arbitraire dans le jugement.

L'indulgence dans cette incertitude des vraies responsabilités s'imposait. Or le bilan du « travail » des commissions fut celui-ci : 2.804 condamnations à l'internement, 1.545 condamnations à l'expulsion, à l'éloignement du territoire, 9.530 déportations en Algérie, 239 transportations à Cayenne; sur 22.000 inculpés cela faisait 14.000 condamnés dont près de 10.000 transportés. Il était difficile de voir dans ces mesures des actes de justice, c'étaient des mesures politiques destinées à supprimer des adversaires politiques, à supprimer

tion des commissions départementales mixtes pour le prompt jugement des individus arrêtés à la suite des événements de décembre 1851. — *Monit. univ.*, 4 février, p. 189. — Lois annotées, DEVILLENEUVE et CANETTE, 1852, p. 43.

d'éventuels éléments de troubles. C'était une sorte de terreur sans condamnations à mort, qui prouverait la force et la décision du Gouvernement. Le Président oubliait que le respect qui n'est que l'effet de la force est précaire et que de pareilles répressions préparent des représailles.

Mesures de sûreté. — Le Gouvernement sans plus de souci de la légalité et de la liberté n'hésita pas à prendre les mesures les plus rigoureuses pour briser tout ce qui pouvait être suspect d'hostilité, étouffer toute opposition au Gouvernement, entraver toute propagande d'idées subversives. Il institua un régime de compression sans précédent.

Il fallait s'assurer de l'obéissance et de la fidélité de l'administration destinée à être le soutien du régime. Les préfets reçurent donc l'ordre de remplacer tous les fonctionnaires, dont le dévouement ne serait pas certain. En même temps furent dissoutes toutes les municipalités dont on pouvait craindre l'hostilité.

Et comme l'autorité militaire a la main plus ferme que l'autorité civile on la substitua à celle-ci dans un grand nombre de départements en y proclamant l'état de siège. Partout où des troubles avaient eu lieu, des décrets se multiplièrent pour l'établir. Les 2, 5, 7, 9 10, 15 et 17 décembre ils se succédèrent sans interruption.

D'innombrables perquisitions eurent lieu pour rechercher des coupables, des dépôts d'armes, des pièces à conviction. Des poursuites furent intentées contre les personnes suspectes de donner asile aux insurgés. Des garnisaires furent établis dans les familles des suspects non saisis.

Décret du 8 décembre 1851, mesures de sûreté générale. — La mesure la plus exceptionnelle fut le décret qui arma les autorités administratives du droit de prononcer contre des catégories d'individus très indéterminées la peine de transportation à Cayenne ou en Algérie. Le décret dénonçait les affiliés aux sociétés secrètes et les repris de justice comme les instigateurs des troubles insurrectionnels et sociaux dont la France souffrait depuis si longtemps de façon chronique, et « considérant que par ses constantes habitudes de révolte contre toutes les lois, cette classe d'hommes, non seulement compromet la tranquillité, le travail et l'ordre public, mais encore autorise d'injustes attaques et de déplorables calomnies contre la saine population ouvrière de Lyon et de Paris... » le décret autorisait la transportation à Cayenne ou en Algérie « par mesure de sûreté générale », c'est-à-dire arbitrairement, par simple mesure administrative, des indivi-

duc qui placés sous la surveillance de la haute police se rendraient coupables de rupture de ban, ou qui seraient reconnus avoir fait partie d'une société secrète. C'était ainsi un nombre considérable d'hommes qui arbitrairement pouvaient être frappés d'une peine terrible équivalente le plus souvent à la mort, car il était facile de prétendre qu'un individu avait appartenu à une société secrète et nombreux étaient ceux qui en avaient fait partie ¹.

Mesures concernant la garde nationale. — La suspicion, qui était à l'ordre du jour, atteignit naturellement la garde nationale. Certaines légions parisiennes furent de suite dissoutes. Puis le décret du 11 janvier 1852 prononça sa dissolution pour toute la France. Elle ne pouvait être rétablie que dans les communes où le Gouvernement jugerait bon de l'organiser et dans des conditions toutes nouvelles, soit pour son recrutement, soit pour son commandement, soit quant aux autorités qui pouvaient en disposer « considérant, disait le décret, que la garde nationale doit être non une garantie contre le pouvoir, mais une garantie contre le désordre et l'insurrection ».

De même le Gouvernement s'en prit aux sociétés coopératives. Elles avaient été encouragées par la seconde République, on y avait vu la réalisation de « l'organisation du travail », alors à l'ordre du jour. Mais elles pouvaient dissimuler des sociétés politiques, elles pouvaient être des centres de propagande et de groupement, elles pouvaient alimenter de leurs fonds la propagande et l'action révolutionnaires. Presque toutes furent dissoutes ainsi que les associations fraternelles de Lyon.

Mesures contre la presse. — La presse devait tout particulièrement attirer les mesures de répression et de prévention contre les propagandes suspectes ou dangereuses. Dès les 4 et 6 décembre le ministre de l'Intérieur ordonna la suspension de tous les journaux qui pouvaient troubler la tranquillité publique et soumit par la suite au visa administratif leurs articles, en attendant une loi à intervenir.

La première mesure prise fut le décret du 31 décembre 1851 ². Il attribua aux tribunaux correctionnels « la connaissance de tous les délits prévus par les lois sur la presse et commis au moyen de la parole » et cela rétroactivement.

Puis un décret du 17 février ³ ramena la France au régime le

¹ Texte et considérants du décret, *Monit. univ.*, 9 décembre, p. 3047.

² *Monit. univ.*, 1er janvier 1852, p. 1.

³ *Monit. univ.*, 18 février 1852, p. 273. Voir également les circulaires du 27 mars (*Moniteur*, 28 mars) et du 30 mars (*Moniteur*, 3 avril) des ministres de la Justice et de la Police générale.

plus oppressif de la Restauration. — Tous les journaux ou écrits périodiques paraissant même irrégulièrement, traitant de politique ou d'économie sociale étaient soumis à l'autorisation préalable du Gouvernement. Celle-ci devait être obtenue à nouveau pour tout changement dans la gérance, la rédaction en chef, parmi les administrateurs et les propriétaires ; ce qui permettait au Gouvernement d'imposer qui bon lui semblait. L'autorisation était exigée naturellement pour l'introduction des journaux étrangers en France.

Le cautionnement rétabli était de 50.000 francs ou 30.000 selon la périodicité pour la Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne et le Rhône, à 25.000 francs et 15.000 francs pour les villes de plus ou de moins de 50.000 habitants.

Les infractions à ces règles étaient frappées d'amendes élevées ou d'emprisonnement d'un mois à deux ans, l'imprimeur étant solidairement responsable et le journal devant cesser de paraître.

Le droit de timbre était porté comme point de départ de 5 à 6 centimes et un droit de poste de 4 centimes s'y ajoutait, ce qui faisait 10 centimes de charges par numéro et entravait la diffusion des journaux dans les classes populaires.

Puis toute une série de publications étaient interdites et réglementées. Le compte rendu des séances de la Chambre devait se borner à la reproduction du procès-verbal, celui des séances du Sénat devait n'être que la reproduction des articles insérés au journal officiel. Ainsi était étouffé l'écho des débats législatifs, s'il devait y en avoir.

Même silence était imposé concernant les procès de presse.

Par contre l'administration avait le droit d'imposer des insertions de documents officiels, de relations authentiques, de réponses ou de rectifications d'autorités publiques .

La presse était ainsi de toutes façon paralysée. Et l'administration la tenait par la bourse, le préfet désignant chaque année les journaux qui pouvaient insérer des annonces légales ; ressource importante pour eux. De plus, pour la librairie le brevet était rétabli, qu'il fallait obtenir de l'autorité. Enfin le Gouvernement était armé vis-à-vis des journaux des droits draconiens de suspension et de suppression. — En définitive la presse était en état de servitude : ne paraissaient que les journaux agréés par le Gouvernement, dirigés à son gré, pouvant payer un cautionnement élevé, et supporter les droits de timbre et de poste, les journaux chers. Sans liberté dans leur publication, ils vivaient sous menace de mort s'ils déplaisaient. Le plus

puissant moyen de formation et d'information de l'opinion publique était entre les mains du Gouvernement.

De ses droits sur la presse il n'hésita pas à se servir avec une très grande énergie. En six mois, 63 avertissements furent adressés à des journaux. Et de leurs motifs, M. Seignobos ¹ donne de significatifs exemples. « *Le Guetteur* (de Saint-Quentin) est averti pour avoir reproduit la publication mensongère du *Charivari* qui annonçait ironiquement que la torture était rétablie pour les prisonniers politique. » Ces sévérités contre la presse étaient-elles une preuve de force pour le Gouvernement ? Sans doute il gênait ainsi la propagande de ses adversaires, mais il montrait en même temps qu'il la redoutait, que donc il ne se sentait pas sûr de lui-même.

Mesures contre les associations, les débits et les cafés.

— Le Gouvernement devait entraver de même tous les organes de l'opinion.

La loi du 28 juillet 1848 avait établi la liberté d'association en y comprenant les clubs, une loi du 19 juin 1849 l'avait supprimée pour une année, et d'année en année cette loi avait été prorogée. Le Gouvernement, sans attendre le 22 juin 1852, le 25 mars abrogea définitivement la loi du 28 juillet 1848 et clubs et associations retombèrent sous le régime du code pénal renforcé par la loi du 10 avril 1834 si restrictif de la liberté. Il voulait exercer « sur toutes les réunions publiques une surveillance qui est la sauvegarde de l'ordre et de la sûreté de l'Etat ».

Il s'en prit de même aux débits et cafés. « Considérant, disait le préambule du décret du 29 décembre 1851, que dans les campagnes surtout ces établissements sont devenus, en grand nombre des lieux de réunion et d'affiliation pour les sociétés secrètes, et ont favorisé d'une manière déplorable le développement des mauvaises passions, qu'il est du devoir du Gouvernement de protéger par des mesures efficaces les mœurs publiques et la sûreté générale », il était décidé que les préfets pouvaient fermer les établissements existants à la suite d'une infraction aux lois en la matière et aussi par « mesure de sûreté générale », et que de nouveaux établissements ne pourraient pas être ouverts sans l'autorisation préalable des mêmes autorités.

Tout ce qui pouvait former, propager les idées, les opinions, était donc livré à l'arbitraire du pouvoir.

L'administration instrument de règne. — Toutes ces me-

¹ LAVISSE, *Histoire de France contemporaine*, t. VI, p. 238.

res exigeaient le concours d'autorités administratives sûres et dévouées. Le décret sur la décentralisation administrative du 25 mars 1852 y pourvut. La situation des préfets fut relevée, et par une augmentation de leur traitement allant en province de 20.000 à 40.000 francs, ce qui était alors un gros traitement, et par l'attribution d'un droit de décision propre pour des affaires antérieurement soumises à l'approbation du Ministre.

Quant aux maires, leur docilité devait être assurée par le droit de nomination attribuée aux préfets pour les communes de moins de 3.000 habitants et au chef de l'Etat pour les autres.

Une sérieuse épuration des préfets, la menace de la révocation suspendue sur tous complétèrent cette politique de Gouvernement par action et compression administratives. Les « préfets de l'Empire » devaient jouer un grand rôle dans l'histoire du régime. Ils furent ses auxiliaires zélés dès son début.

Mesures antirépublicaines. — Le Président ne s'attaquait pas seulement à la liberté, il prit des mesures contraires au régime républicain. Il se fit appeler « prince-président » et « Monseigneur ». A Notre-Dame lors d'un *Te Deum*, à l'invocation *Domine salvam fac Rempublicam* on ajouta celle-ci : *Salvum fac Ludovicum Napoleonem*. La devise Liberté-Egalité-Fraternité dut être effacée, les arbres de la liberté abattus. La célébration de l'anniversaire de la République le 24 février fut supprimée. Au 10 mai les aigles impériales furent rendues à l'armée et le Président évoqua les gloires de l'Empire. « L'histoire des peuples, s'écriait-il, est en grande partie l'histoire des armées... Aussi les Nations comme les armées, portent-elles une vénération religieuse à ces emblèmes de l'honneur militaire... L'aigle romaine, adoptée au commencement de ce siècle par l'Empereur Napoléon, fut la signification la plus éclatante de la régénération et de la grandeur de la France. Elle disparut dans nos malheurs. Elle devait revenir lorsque la France, relevée de ses défaites, maîtresse d'elle-même, ne semblerait plus répudier ses propres gloires. »

Par tous ces actes le Président, affranchi de toute contrainte, de toute manifestation hostile ébranlait dans la conscience publique le régime qu'il affectait de protéger.

Les décrets du 22 janvier 1852 sur les biens de la famille d'Orléans. — Parmi les mesures arbitraires qui soulevèrent l'opinion et provoquèrent des résistances sérieuses, il faut relever un premier décret qui prescrivait aux membres de la famille d'Orléans de vendre les biens meubles et immeubles qu'ils possédaient en France

et un second décret du même jour, 22 janvier, prescrivant la restitution au domaine de l'Etat des « biens meubles et immeubles qui sont l'objet de la donation faite le 7 août 1830 par le Roi Louis-Philippe ». Pour le premier décret le Président invoquait les précédents de Louis XVIII et de Louis-Philippe lui-même, ayant pris la même mesure vis à-vis de la famille Bonaparte et pour le second il invoquait le principe selon lequel les biens appartenant à un prince à son avènement au trône sont de plein droit réunis au domaine de la couronne. Et pour faire accepter cette mesure, il affectait 10 millions aux sociétés de secours mutuels, 10 millions à des constructions de logements ouvriers, 10 millions à des sociétés de crédit, 5 millions à une caisse de retraite, le surplus à la Légion d'honneur au profit de laquelle d'autres dispositions favorables étaient prises.

Ces mesures atteignant non plus la liberté, mais la propriété suscitèrent des résistances de la part du conseil d'Etat. Le maître des requêtes Reverchon, qui conclut au rejet du projet et qui n'avait pas voulu renoncer au rapport, fut destitué. Trois conseillers s'élevèrent contre cette mesure, deux furent révoqués. Le Ministère lui-même fut disloqué. De Morny, Fortoul, Magne, Rouher démissionnèrent. Ce fut la cause de tout un remaniement ministériel. A la Cour de cassation, Dupin abandonna son poste de procureur général étant exécuteur testamentaire de Louis-Philippe. Le Tribunal de la Seine fut saisi par la famille d'Orléans de cette affaire, le Gouvernement souleva le conflit et le Conseil d'Etat n'admit la validité des décrets qu'à une voix de majorité. La société, l'opinion qui avaient supporté sans protester les atteintes à toutes les libertés s'insurgèrent donc. Rien ne montre mieux la lassitude du pays devant toutes les insurrections, tous les troubles de ces dernières années. La liberté, dont on avait tant abusé, ne l'intéressait plus. Le pays s'abandonnait à l'arbitraire d'un Gouvernement fort qui matait la Révolution. Mais la fortune des d'Orléans ne lui apparaissait pas comme un danger justifiant une confiscation et cette mesure lui parut être une menace pour la propriété en général, il s'insurgea.

Ces décrets furent les plus maladroites mesures de la dictature. Ils montrent que l'habitude de l'arbitraire fait perdre le sentiment de la révolte possible de l'opinion et des limites qu'il ne faut pas dépasser.

II

LA CONSTITUTION DU 14 JANVIER 1852

Son élaboration. — En même temps qu'il prenait ces mesures de liquidation et de protection, Louis-Napoléon poursuivait l'œuvre de la Constitution qui devait rendre sa dictature plus régulière.

Dans sa proclamation il en avait posé en cinq paragraphes les bases fondamentales, et le plébiscite les avait sanctionnées. Elles devaient servir d'assises aux divers organes de l'Etat, Président, Ministres, Conseil d'Etat, Corps législatif, Sénat, et pour chacun d'eux établir sa caractéristique.

Sur ces fondements l'édifice constitutionnel était à édifier.

Quel en serait l'architecte ? Le Président, sous la réserve du plébiscite, se considérait comme investi du pouvoir constituant. Il confia pourtant à d'autres la rédaction de la Constitution. Mais, comme pour affirmer sa puissance, ce ne fut pas à la Commission consultative qu'il avait établie le 3 décembre, mais à une commission spéciale formée de Troplong, Rouher, Mesnard, de Persigny et Flahaut. De leurs travaux on ne trouve pas trace et ceci fait que les idées qui les inspirèrent ne nous sont pas parvenues. Il n'y a donc pas à retracer l'histoire de ces débats et à y chercher des lumières. On sait seulement que le 11 janvier pas un article n'était rédigé et que le 14 elle l'était toute entière ¹. Le Président avait exigé qu'on allât vite. Aucune de nos Constitutions ne fut rédigée avec une telle hâte.

Proclamation du 14 janvier. — A défaut de travaux préparatoires la proclamation ² qui l'accompagnait est à consulter pour saisir la pensée de son auteur.

Avant tout il est soucieux de la rattacher aux Constitutions consulaires. Il n'a pas voulu « substituer une théorie personnelle à l'expérience des siècles », mais « chercher dans le passé quels étaient les meilleurs exemples à suivre ». Il a donc « pris comme modèles les institutions politiques qui, déjà au commencement du siècle, dans des circonstances analogues ont affermi la société ébranlée et élevé la France à un haut degré de prospérité et de grandeur ».

¹ FAUSTIN-HÉLIE, *Les Constitutions de la France*, p. 1172. L'auteur qui loue L.-Napoléon d'avoir procédé ainsi, rapporte les conditions dans lesquelles la Constitution fut rédigée.

² DUGUIT et MONNIER, *Constitutions et lois politiques de la France*, pp. 269 et suiv.

Depuis cinquante ans « la France ne marche qu'en vertu de l'organisation administrative, militaire, judiciaire, religieuse, financière du Consulat, pourquoi n'adopterions-nous pas aussi les institutions politiques de cette époque ? »

Puis il rejette l'idée du chef d'Etat irresponsable, que trois fois les faits ont démenti. Le chef élu sera donc responsable devant le peuple, son électeur.

« Il faut donc que son action soit libre et sans entraves. » Les Ministres seront « les auxiliaires honorés et puissants de sa pensée », mais ne formeront plus « un Conseil responsable composé de membres solidaires », « expression d'une politique émanée des Chambres ».

A cet homme il faut « des conseils éclairés et consciencieux ». Ils lui viendront du Conseil d'Etat, « véritable conseil du Gouvernement ».

Mais il faut aussi un contrôle : d'où la Chambre des députés élue au suffrage universel, peu nombreuse, votant les lois et l'impôt, limitée dans le droit d'amendement, sans contact avec les Ministres.

De là aussi le Sénat dépositaire du pacte fondamental et des libertés compatibles avec la Constitution pouvant « annuler tout acte arbitraire et illégal », mais sans pouvoir judiciaire.

Une Haute Cour de justice formée de magistrats pris « dans la haute magistrature », et de jurés pris dans les conseils généraux. Elle sera chargée de « réprimer seule les attentats contre la sûreté de l'Etat et la sûreté publique ».

C'était le reniement du régime parlementaire, de la séparation des pouvoirs, l'annonce d'une Constitution essentiellement autoritaire et personnelle.

Coup d'œil sur le texte constitutionnel. — Un simple coup d'œil sur la Constitution permet de dégager quelques-uns de ses traits.

Son intitulé inusité montre tout d'abord qu'elle est bien une émanation de la volonté de l'auteur du coup d'Etat. Le titre: Constitution du 14 janvier 1852, est suivi de cette adjonction : « Faite en vertu des pouvoirs délégués par le peuple français à Louis-Napoléon Bonaparte par le vote des 20 et 21 décembre 1851. » Sans doute il y a là un hommage à la souveraineté du peuple. Le Président tient ses pouvoirs de lui. Mais il lui a confié le droit de faire la Constitution. D'ailleurs le texte continue ainsi : « Le Président de la Répu-

blique, considérant... promulgue la Constitution dont la teneur suit. » Elle est son œuvre.

On remarque ensuite la brièveté de l'acte, qui ne compte que 58 articles, brièveté qui prouve la simplicité du régime, la concentration du pouvoir en un organe suprême.

On remarque encore que les expressions « pouvoir exécutif », « pouvoir législatif », « pouvoir judiciaire » ne se trouvent pas dans la Constitution. Ses titres sont consacrés au « Président », au « Corps législatif », au « Sénat », etc. C'est que ces divers corps n'ont plus les attributions qui en feraient des « pouvoirs », ce sont des collaborateurs du chef de l'Etat, qui seul a vraiment le pouvoir.

On remarque enfin que la Constitution ne contient pas de déclaration des droits. Elle se borne à dire en son article premier : « La Constitution confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789, et qui sont la base du droit public des Français. » Il valait mieux ne pas les énumérer au moment où on les méconnaissait tous.

Analyse de la Constitution du 14 janvier 1852. — De son titre I, sans en-tête, qui ne contient qu'un article pour dire que les principes de 1789 sont conservés, il n'y a plus rien à dire.

Titre II. Formes du Gouvernement de la République. — Presque aussi court est le titre II, il ne compte que trois articles, mais il est très important. L'article 2 proclame que « le Gouvernement de la République française est confié pour dix ans au prince Louis-Napoléon Bonaparte, Président actuel de la République ». L'article 3 pose que « le Président gouverne au moyen des Ministres, du Conseil d'Etat, du Corps législatif et du Sénat », et l'article 4 dit que « la puissance législative s'exerce collectivement par le Président de la République, le Sénat et le Corps législatif ».

Le rapprochement avec la Constitution consulaire de l'an VIII, dont le Président se prévalait, est extrêmement instructif.

On voit tout d'abord que le Gouvernement prend ici la première place, il figure en tête de la Constitution, alors qu'en l'an VIII il n'apparaît qu'au titre IV. C'est que la tradition révolutionnaire qui faisait du Gouvernement, exécuter de la loi, un pouvoir subalterne était en l'an VIII encore puissante, tandis qu'en 1852 elle est singulièrement moins vivante.

On voit surtout que le Gouvernement de l'an VIII était un pouvoir collectif de trois hommes, malgré la présence de Bonaparte, tandis que le Gouvernement de 1852 est un Gouvernement personnel,

d'un seul homme, de Louis-Napoléon Bonaparte, c'est qu'en l'an VIII le sentiment antimonarchique est tout-puissant et que le Gouvernement même temporaire d'un homme, semble être monarchique et est jugé intolérable.

La durée seule des pouvoirs, le décennat, est la même dans les deux Constitutions. La différence est ici avec la Constitution de 1848. La durée du pouvoir présidentiel était plus que doublée et la Constitution ne disait pas que le mandat du Président ne pouvait pas être renouvelé.

Ce qui ressort également de ces dispositions, c'est l'importance des pouvoirs du Président. Quand l'article 3 dit qu'il « gouverne au moyen des Ministres, du Sénat et du Corps législatif », il marque que par « gouverner » il ne faut pas entendre prendre des mesures d'exécution, de gestion des services publics, de gouvernement *stricto sensu*, mais bien exercer tous les attributs de l'Etat. L'article 4, ajoutant que « la puissance législative s'exerce collectivement par le Président de la République, le Sénat et le Corps législatif », montre d'ailleurs que la législation qui rentre dans ses attributions est une branche de son Gouvernement.

L'exaltation du Gouvernement, placé en tête de la Constitution, englobant tous les attributs de l'Etat, la concentration du Gouvernement sur la tête d'un seul homme, le « prince Louis-Napoléon Bonaparte », désigné par la Constitution elle-même, telle est sa première préoccupation. Elle est en grand progrès dans le sens autoritaire et monarchique sur la Constitution de l'an VIII, son prétendu modèle.

Titre III. Du Président de la République. — Sa responsabilité.

— C'est en déclarant : « Le Président de la République est responsable devant le peuple français, auquel il a toujours le droit de faire appel », art. 5, que s'ouvre le titre consacré au Président. Dans sa proclamation Louis-Napoléon s'était violemment élevé contre l'inviolabilité du chef de l'Etat démentie par les trois Révolutions de 1815, 1830 et 1848. L'inviolabilité lui apparaissait comme un mensonge.

Mais la responsabilité du Président, telle qu'il la concevait n'en était-elle pas un ? Il n'était responsable ni devant le Corps législatif, ni devant le Sénat, aucune interpellation ne pouvait lui être adressée devant l'un ou l'autre, et aucun blâme ne pouvait être formulé par eux. Il n'était pas davantage responsable devant la Haute Cour, on le verra.

Il ne relevait donc que du peuple. Mais personne ne pouvait le traduire devant ce tribunal suprême, aucune des Assemblées, aucune

fraction de la Nation. C'était lui seul qui pouvait en effet faire « appel au peuple ». Singulière responsabilité qu'une responsabilité que seul le responsable peut mettre en mouvement ; singulier tribunal qu'un tribunal devant lequel l'accusé ne peut être accusé que par lui-même.

La responsabilité ainsi comprise n'est qu'un trompe l'œil, elle a uniquement pour but de créer une illusion et d'éviter qu'on ne la fasse porter sur d'autres, ou qu'on l'invoque devant d'autres. L'appel au peuple, c'était une arme pour et non contre le Président. Une garantie pour lui et non contre lui.

Si le Président avait pu traiter du point de vue historique l'irresponsabilité des chefs d'Etat monarchiques de mensonge, du point de vue constitutionnel et légal on pouvait encore mieux considérer comme un mensonge la prétendue responsabilité présidentielle pompeusement proclamée par l'article 5.

Le « chef de l'Etat » et ses pouvoirs. — « Le Président de la République est le chef de l'Etat », disait l'article 6, avant d'énumérer ses pouvoirs. Cette formule était nouvelle pour une Constitution républicaine. Ni l'article 43 de la Constitution de 1848, ni l'article 39 de celle de l'an VIII ne l'avaient employée. C'est à la Charte, à son article 14 disant : « Le Roi est le chef suprême de l'Etat », que les rédacteurs de la nouvelle Constitution l'avaient empruntée. C'était une façon de plus de magnifier la dignité du Président, d'habituer les esprits à voir en lui plus qu'un simple titulaire du pouvoir exécutif. L'Empire perçait ici sous la République.

Investi du « Gouvernement » au sens le plus large du mot, « responsable », « chef d'Etat », le Président de 1852, inspirateur et bénéficiaire de la Constitution, devait être pourvu des plus grands et des plus nombreux pouvoirs.

Leur énumération est le premier objectif positif de la Constitution.

Le Président « commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce », dit l'article 6. Il n'est soumis à aucune condition d'approbation de la part des représentants du pays. Dans le domaine de la défense extérieure et des relations étrangères il est donc le maître sans restriction.

L'opposition avec les articles 50, 51, 53 et 54 de la Constitution de 1848 et même avec l'article 50 de la Constitution de l'an VIII est flagrante. Celle-ci, pour ne parler que d'elle, ne soumettait-elle pas les déclarations de guerre et les traités en général à la procédure des lois ordinaires ?

Louis-Napoléon Bonaparte en janvier 1852, dans le domaine des affaires étrangères, ne se contentait donc pas des pouvoirs que Bonaparte, vainqueur d'Italie, sauveur de la France, restaurateur de l'ordre avait possédés en 1800.

Le même article 6 lui conférait le droit de « nommer à tous les emplois », de « faire les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois », et à cela il n'y a rien à dire.

Mais l'article 7, disant : « La justice se rend en son nom », mérite au contraire d'être signalé. « La justice se rend au nom du peuple français », disait l'article 81 de la Constitution de 1848 et la Constitution de l'an VIII n'avait rien dit sur ce point. C'était donc encore à la Charte monarchique de 1814, qui avait proclamé que « toute justice émane du Roi », que la nouvelle Constitution « républicaine » se rattachait.

Celle-ci pouvait au contraire se prévaloir du précédent de l'an VIII quand dans son article 8 elle disait du Président : « Il a seul l'initiative des lois. » L'article 44 de la Constitution consulaire avait dit : « Le Gouvernement propose les lois », ce qui était une formule moins absolue, moins brutale. On n'avait pas jugé bon alors de dire que le Gouvernement pourrait « seul » le faire, et même la Charte de 1814 en son article 16 n'avait pas estimé bon également de le dire. Il y avait en 1852 un parti pris de violence dans les formules adoptées.

Le droit de grâce attribué au Président par l'article 9 prêtait moins à redire, on pouvait pourtant remarquer que Bonaparte ne se l'était attribué qu'en l'an X avec le Consulat à vie.

Le droit pour le Président de sanctionner comme de promulguer les lois, art. 10, était plus significatif. La sanction implique le veto. Non seulement le Président avait seul l'initiative des lois, mais encore ces lois présentées par lui, après le vote du Corps législatif, qui était à peine en état de les amender, il pouvait les arrêter définitivement. La Constitution de 1852, abandonnant la tradition républicaine, se rattachait encore par là aux Chartes de 1814, art. 22, et de 1830, art. 18.

C'était au contraire à la Constitution de 1848 que la nouvelle Constitution avait emprunté son article 11 prescrivant au Président de présenter chaque année au Sénat et au Corps législatif l'état des affaires de la République.

Mais elle abandonnait la tradition du régime précédent au sujet de l'état de siège. Aux termes de son article 12 le Président pouvait l'établir, quitte seulement à « en référer au Sénat dans le plus bref

délai », au Sénat, qui était la créature du Président et qui ne disposait d'aucun moyen pour rapporter la mesure prise par le chef de l'Etat s'il la désapprouvait.

De ce tableau rapide des prérogatives du Président, on conclura qu'il constituait bien un « pouvoir fort et respecté », mais aussi que sur bien des points la conception du Président dans ce nouvel acte constitutionnel ne ressemblait guère à celle qu'on avait pu se faire antérieurement du chef de l'Etat en Gouvernement républicain. D'ailleurs, en analysant les dispositions de la Constitution relatives aux autres corps de l'Etat, on verra que là ne s'arrêtaient pas les prérogatives du Président de 1852.

Les Ministres. — La conception des Ministres dans la Constitution de 1852 n'était pas moins originale, ni moins significative que celle du Président.

Ils ne pouvaient, aux termes de l'article 44, être membres du Corps législatif. La Constitution de 1791 à la suite de longs débats avait dit la même chose, mais la même mesure, à soixante ans de distance, s'inspirait de motifs opposés. En 1789 on avait voulu ainsi affaiblir le chef de l'Etat en le privant du concours des hommes qui avaient le plus de crédit sur l'Assemblée et en l'empêchant de se gagner les membres les plus éminents de l'Assemblée en les nommant Ministres. En 1852 on voulait éviter que les membres du Corps législatif, s'imposant comme Ministres, n'imposassent au Gouvernement la domination de l'Assemblée.

C'était déjà en tous cas la rupture catégorique avec le parlementarisme.

Ces Ministres non parlementaires, la Constitution proclamait qu'ils n'étaient responsables que devant le chef de l'Etat, art. 13. Nul article ne mentionnait pour les membres du Corps législatif le droit de les questionner ou de les interpeller. Le rôle de cette Assemblée était borné à la discussion et au vote des lois et du budget. Elle n'exerçait donc aucun contrôle sur le Gouvernement.

Les Ministres d'autre part cessaient d'être solidaires entre eux. Vis-à-vis du chef de l'Etat ils ne répondaient « que chacun en ce qui le concernait des actes du Gouvernement, il n'y avait pas de solidarité entre eux ». Ils ne formaient donc pas un corps, ils n'arrêtaient pas dans des délibérations communes les actes du Gouvernement. Par là le rôle du Président prenait une importance suprême. Comme il faut bien que l'unité règne dans la direction des affaires, c'était lui seul, traitant avec chacun de ses Ministres séparément, qui l'assu-

rait. Le caractère personnel du Gouvernement si violemment reproché à Charles X et à Louis-Philippe, devenait donc l'un des axiomes du nouveau régime. Et la responsabilité d'ailleurs nominale du Président, comme l'irresponsabilité des Ministres le consacrait de la manière la plus catégorique sans risque d'ailleurs pour le Gouvernement.

Les prérogatives personnelles du Président. — A côté de ses fonctions le Président possédait quelques prérogatives comme attachées à sa personne.

On peut concevoir ainsi le *serment* imposé aux Ministres, aux membres du Sénat, du Corps législatif, du Conseil d'Etat, aux officiers des armées de terre et de mer, aux magistrats et fonctionnaires publics en général. « Je jure obéissance à la Constitution et fidélité au Président », devaient-ils dire. Et ainsi un lien personnel, fondé sur le respect de la parole donnée, s'établissait d'eux à lui. Il n'était plus seulement une autorité à laquelle, de par la loi, ils devaient obéissance, il était un homme auquel ils avaient promis, par engagement d'honneur, fidélité.

Le serment à un homme, ce n'était pas non plus une institution d'esprit républicain, c'était une institution d'esprit féodal.

Le Président jouissait d'autre part d'une *dotation*. On sait à quelles difficultés sous le règne de la Constitution de 1848 elle avait donné lieu toutes les fois qu'il s'était agi de l'augmenter. Celle de 1852 les écartait pour l'avenir, pensait-elle, en confiant non plus au Corps législatif, mais au Sénat, formé par le Président lui-même, le droit, par un sénatus-consulte, d'en fixer l'importance.

Droit particulier aussi et d'esprit bien peu républicain celui de désigner « par un acte secret et déposé aux archives du Sénat » en cas d'expiration de son mandat par décès avant son terme le citoyen qu'il recommandait, dans l'intérêt de la France, à la confiance du peuple et à ses suffrages. Ce même droit si le Président arrivait au terme de ses dix années de fonction il ne l'avait plus, il avait épuisé son droit, mais si la mort prématurément l'interrompait dans son mandat on considérait que cette présentation était comme une compensation de ce que le sort lui enlevait. Cette prérogative avait été empruntée à la Constitution de l'an X, alors qu'avec le Consulat à vie on s'acheminait vers l'Empire.

Titre IV. Du Sénat. — Il était encore symptomatique que la Constitution s'occupât du Sénat, après s'être occupé du Président, et non du Corps législatif.

Le Sénat n'était pas une émanation du peuple, et il n'était pas investi de la puissance législative, par suite à d'autres époques on eût fait passer le Corps législatif avant lui. Mais il était la créature du Président et il était le gardien de la Constitution, à ce double titre, étant donné l'esprit de celle-ci, il devait prendre le pas sur le Corps législatif.

Ce corps ainsi mis à l'honneur, quel était-il ?

Il était peu nombreux, comptait 80 membres pour commencer et ne devait pas dépasser 150 membres, art. 19. Ce sera donc un corps calme et il y aura honneur à faire partie de ce cénacle.

Ses membres tiendront tous leur titre du Président. Il était formé « des citoyens que le Président de la République jugera convenable d'élever à la dignité de sénateur et aussi des cardinaux, des maréchaux et amiraux qui doivent d'ailleurs au Président leurs titres. Par là le Sénat prenait un caractère nettement monarchique. En Monarchie il était courant, normal que les membres de la Chambre haute fussent nommés par le chef de l'Etat. Bonaparte au contraire dans ses deux Constitutions consulaires n'avait pas osé aller jusque là. C'était le Sénat qui choisissait alors ses membres et le premier Consul avait seulement le droit de désigner un des trois candidats parmi lesquels son choix devait s'exercer. C'était à la Constitution impériale elle-même que l'acte de 1852 se rattachait. C'est elle qui avait attribué à l'Empereur le choix des sénateurs et encore ces sénateurs nommés par l'Empereur n'étaient-ils pas les seuls à constituer le Sénat. La Constitution de 1852 dans le régime de la formation du Sénat était donc essentiellement monarchique.

Nommés, les sénateurs exerçaient leurs fonctions à vie. Elles n'étaient pas héréditaires. Celles du Président ne l'étaient pas elles-mêmes, il était difficile que les sénateurs fussent placés sous un autre régime que lui-même.

Leurs fonctions étaient gratuites, mais une dotation de 30.000 francs étant prévue comme pouvant être accordée par le Président à raison de leurs services ou de leur « position de fortune », art. 22 ; ils ne tardèrent pas à en bénéficier tous.

La soumission du Sénat au Président n'était pas assurée seulement par la nomination des sénateurs par lui. — Il nommait pour un an son président et son vice-président parmi ses membres et fixait le traitement du premier, art. 23, le tenant ainsi par une chaîne dorée.

Il le convoquait, le prorogeait, fixait la durée de ses sessions, art. 24.

Quelles étaient donc les attributions de ce corps dévoué au Président ?

Presque exclusivement la défense de la Constitution et des libertés publiques, aussi bien vis-à-vis du Gouvernement que du Corps législatif.

Toutes les lois avant d'être promulguées devaient lui être déférées. Il les arrêtait si elles portaient atteinte à la Constitution, à la religion, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'immovibilité de la magistrature. Cela faisait bien des choses à défendre. Il avait de plus à s'assurer que les lois ne « compromettaient pas la défense du territoire ».

Et ce n'étaient pas seulement les lois, c'étaient tous les actes administratifs qui pouvaient lui être déférés comme portant atteinte à ces grands principes.

Gardien de la Constitution, le Sénat avait d'autres fonctions encore.

Il exerçait le pouvoir constituant en ce qui concernait l'organisation de l'Algérie et des colonies, — de même pour les réformes que pouvait requérir la marche de la Constitution, — de même pour fixer le sens de ses dispositions incertaines ; les droits du peuple étant réservés pour approuver les changements qui pourraient être affectés aux « bases fondamentales de la Constitution », art. 33.

Le Sénat pouvait aussi sortir du terrain constitutionnel pour proposer au Président « les bases de projets de lois d'un grand intérêt national », art. 30. En cas de dissolution du Corps législatif il pouvait, à la requête du Président, pourvoir à ce qu'exigerait la marche du Gouvernement, art. 33.

Mais, essentiellement, le Sénat c'est bien le gardien de la Constitution et ainsi il est bien, ressuscité en 1852, le Sénat de Napoléon I^{er}, un corps impérial.

Titre V. Du Corps législatif. — Ce n'est qu'au troisième ou quatrième rang qu'apparaît dans la Constitution le Corps législatif. On est prévenu par là qu'on l'a considéré comme un corps inférieur. Par de nombreuses dispositions d'ailleurs se marque le caractère subalterne qu'on a voulu lui imprimer. Il porte du reste le nom même de l'Assemblée législative du Consulat et de l'Empire, dont on se rappelle la situation tout à fait effacée.

Mais la condition du Corps législatif de 1852 est pourtant tout autre que celle de son homonyme de 1800. — La différence essentielle, capitale qui les sépare est que le Corps législatif était composé

de députés nommés par le Sénat lui-même sur la fameuse liste nationale. C'était donc un corps détaché de la Nation, devant la nomination de ses membres à un autre corps, celui-là d'attache gouvernementale. Le Corps législatif de 1852 au contraire est formé de députés élus par le suffrage universel directement, art. 36, sur la base de la population. C'est donc cette fois une Assemblée essentiellement nationale, représentative, qui sort du pays lui-même comme le chef de l'Etat et qui, son mandat étant de six ans et non de dix ans, se retrempe plus souvent que lui aux sources de la souveraineté. Les deux Corps législatifs de 1852 et de 1800 peuvent porter le même nom, parce qu'ils ont deux origines différentes et que pour les corps politiques l'origine est presque tout, ils sont deux corps très différents.

Différents, ils le sont par leurs attributions. Tandis que le Corps législatif de 1800 ne participait pas à la discussion des lois et ne pouvait les amender, corps de muets ne faisant qu'écouter les tribuns et les conseillers d'Etat, le Corps législatif de 1852 aux termes des articles 39 et 40 non seulement votait, mais discutait, et même pouvait amender les projets que le Gouvernement seul pouvait, il est vrai, présenter.

Corps législatif et Président de la République, issus tous deux du suffrage universel comme en 1848, n'allaient-ils pas continuer à se livrer la guerre ? Le Président s'était efforcé d'y parer.

Il avait aboli le parlementarisme en supprimant la responsabilité des Ministres et leur action dans le Corps législatif.

Il avait pris toute une série de précautions, notamment pour exercer sur le Corps législatif une tutelle étroite. — Il avait réduit le nombre de ses membres à 260, une Assemblée peu nombreuse ayant toujours moins de force ; les membres du Corps législatif étaient élus au scrutin uninominal non plus par département, mais par des circonscriptions moins considérables, arbitrairement constituées par le Gouvernement et sur lesquelles le Gouvernement pouvait exercer une pression plus forte.

La vie du Corps législatif était éphémère et subordonnée à la volonté du Président. Ses sessions ordinaires n'étaient que de trois mois. L'Assemblée devait être convoquée par le Président lui-même. Le Président pouvait la proroger, l'ajourner et par dessus tout la dissoudre. Dans ce cas, les élections pouvaient n'avoir lieu pour le renouvellement que six mois plus tard, art. 46. L'arme défensive de la dissolution, qui avait tant manqué au Président sous le règne de

la Constitution précédente, lui était rendue. Il pouvait dès lors en cas de conflit entre lui et l'Assemblée en appeler au peuple le *deus ex machina* du régime.

Enfin c'était le Président qui nommait le président et les vice-présidents du Corps législatif et qui fixait le traitement du président et ce choix et cette sujétion de la reconnaissance pour les hommes qui dirigeaient les travaux du Corps législatif, étaient pour lui-même une cause de subordination.

Corps de second plan et subordonné le Corps législatif se voyait privé de certains droits naturels des Assemblées législatives.

Il était privé, et cela est capital, de l'initiative des lois. Il les discutait, mais son droit d'amendement était singulièrement entravé. Ne fallait-il pas que les amendements proposés fussent adoptés par la commission chargée de l'étude du projet gouvernemental et que renvoyés au Conseil d'Etat ils fussent également approuvés par lui, art. 40 ?

Et ce n'est pas tout, le Président était armé vis-à-vis de ses projets ainsi discutés, amendés peut-être et votés par le Corps législatif du droit de sanction, qui lui permettait de les annuler. — De quel luxe d'entraves et de précautions l'action législative du Corps législatif n'était-elle donc pas entourée ?

Il n'en était pas moins vrai qu'il avait recouvré la parole, qu'il n'était plus le corps de muets de 1800 et qu'en discutant les projets du Gouvernement il pouvait faire entendre la voix du pays, formuler des critiques contre les projets du Gouvernement ou même contre sa politique. — Mais ici encore bien des précautions étaient prises. Les séances du Corps législatif n'étaient en principe publiques qu'à la demande de cinq membres. Il pouvait se former en comité secret. Les journaux ne pouvaient reproduire que les procès-verbaux des séances, dressés par les soins de son président. Les membres du Corps législatif parlaient donc, mais non librement au pays, le Gouvernement filtrait leurs discours. Le pays n'entendait que ce qu'il voulait bien lui laisser entendre des paroles de ses représentants.

Et pour achever il était interdit au Corps législatif de recevoir aucune pétition. C'était au Sénat, corps sûr, que les pétitionnaires devaient s'adresser. Le Corps législatif ne pouvait parler au pays et le pays ne pouvait lui parler.

De quels liens, de quelles entraves la Constitution de 1852 n'entourait-elle pas le Corps législatif ? Elle révélait ainsi la peur que son auteur en avait, son auteur, qui avait voulu être le « pouvoir fort et

respecté » donc sans rival. Mais la Constitution édiflée par celui qui pour parvenir s'était fait le champion du suffrage universel, qui en était l'élú, et qui avait fait de l'appel au peuple le *palladium* de son régime, n'avait pas pu ne pas recourir au suffrage pour l'élection des membres du Corps législatif. Or le suffrage universel est un géant que l'on n'enchaîne que quand par hasard il tombe en sommeil. Après les déceptions, les troubles de la seconde République, il dormit en effet et se laissa enchaîner. Mais son réveil se produisit assez vite et toute l'histoire du second Empire se trouve dans les efforts qu'il fit pour desserrer alors ses entraves jusqu'au jour où, le pouvoir qui l'avait enchaîné perdant de sa force, il put reconquérir sa liberté.

Titre VI. Le Conseil d'Etat. — Que la Constitution consacrať un titre au Conseil d'Etat comme elle l'avait fait pour le Sénat et le Corps législatif, c'était quelque chose de très significatif. Cela montrait qu'un corps formé par le Gouvernement, à sa dévotion, chargé de fonctions administratives était mis sur le même plan que ces Assemblées politiques, qu'il était un des organes de l'organisation constitutionnelle, c'était une nouvelle atteinte au principe démocratique et représentatif, selon lequel les corps politiques sont des émanations de la souveraineté nationale.

Le Conseil d'Etat revenait aux traditions consulaires. Ses 40 à 50 membres, art. 47, étaient nommés par le Président et révocables par lui, art. 48. On était loin du régime de 1848, c'était le régime de la complète dépendance vis-à-vis du Gouvernement. Cette dépendance s'affirmait par sa présidence par le Président de la République, qui nommait d'ailleurs un vice-président pour le remplacer en cas d'empêchement, art. 49.

Ce corps, dépendant du Gouvernement, exerçait, il est vrai, de très importantes fonctions. Il était naturellement chargé de « résoudre les difficultés qui s'élevaient en matière d'administration », mais de plus il devait rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique, art. 50, et de plus encore il « soutenait au nom du Gouvernement la discussion des projets de loi devant le Sénat et le Corps législatif », ses orateurs étant désignés pour cela par le Président, art. 51. Le souvenir du Consulat se marquait ici de manière éclatante. La seule différence était qu'à la place des tribuns les conseillers d'Etat rencontraient pour partenaires les membres du Corps législatif eux-mêmes.

Cette substitution des conseillers d'Etat aux Ministres pour la discussion des lois était de grande portée. Elle diminuait l'import-

tance politique des Ministres et vis-à-vis du chef de l'Etat et vis-à-vis des Assemblées. Elle atténuait les conflits entre celles-ci et le Gouvernement qui pouvaient à l'occasion des débats législatifs se produire.

Le rôle du Conseil d'Etat était donc considérable. Il était bien un corps politique, mais c'était un corps subordonné, l'auxiliaire soumis du Gouvernement.

Titre VII. Haute Cour de Justice. — La Constitution remettait à un sénatus-consulte le soin d'organiser la Haute Cour de justice. Elle se bornait à fixer ses attributions. Elle ne devait connaître que des crimes et des attentats ou complots contre le Président de la République et contre la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, art. 54. Quiconque en était accusé pouvait lui être déféré. Elle ne pouvait d'ailleurs, et cela était très important, « être saisie qu'en vertu d'un décret du Président de la République ».

ESPRIT GÉNÉRAL DE LA CONSTITUTION

Ce qui se dégage d'une vue d'ensemble de la Constitution, c'est que, œuvre de la volonté en fait toute-puissante de l'auteur du coup d'Etat, maître de la France, qui par le plébiscite s'est donnée à lui, elle a tout naturellement consacré la dictature de son auteur. C'est un régime essentiellement autoritaire, impérialiste déjà et non républicain, qu'elle a fondé.

La proclamation qui la précède affirmait sa filiation vis-à-vis de ses devancières de 1800, 1802, 1804, et son objectif, l'établissement du pouvoir personnel d'un chef d'Etat seul responsable, à côté duquel les autres corps politiques ne joueraient qu'un rôle atténué de conseil et de contrôle.

Et les dispositions de la Constitution ne sont que la réalisation de ce plan.

A la tête de l'Etat elles placent un chef unique. — Elles le font responsable, mais seulement vis-à-vis du peuple et sans que celui-ci ait le moyen de mettre en jeu cette responsabilité. — Elles l'investissent du Gouvernement au sens le plus large du mot, en y comprenant la puissance législative. — Elles multipliaient ses prérogatives, — comme l'exclusive représentation du pays vis-à-vis de l'étranger sans la tempérer par la ratification par les représentants de la Nation des actes les plus graves de la vie internationale, — comme l'exclu-

sif droit d'initiative législative, — comme le droit absolu de sanction des lois, — comme le droit de suspendre les libertés publiques par la proclamation de l'état de siège, — comme le droit de présenter un candidat à sa succession au cas de son décès en cours de mandat. Le Président recevait ainsi des droits que les Souverains les plus favorisés pouvaient lui envier.

Ces droits le chef de l'Etat les exerçait librement. Ses Ministres n'étaient que des collaborateurs inférieurs, non responsables sauf vis-à-vis de lui, sans solidarité entre eux, et non ces collaborateurs du régime parlementaire, qui sont les vrais maîtres du Gouvernement, parce qu'ils en sont les responsables.

A côté de l'homme, qui était ainsi la tête de l'Etat, la Constitution ne plaçait que des corps, on ne peut dire des pouvoirs, subalternes.

Un Sénat nommé par lui, et confiné dans un rôle de contrôle.

Un Corps législatif, détaché du peuple, autant que possible, et dont le Président réglait la vie, pouvant même la briser, limité dans sa fonction essentielle, la confection des lois, à un rôle d'approbation, exerçant difficilement le droit d'amendement ; le Président demeurant armé vis-à-vis de lui du droit de sanctionner ou non les lois qu'il avait votées.

Un Conseil d'Etat, aux membres nommés et révocables par le Président, aux attributions étendues, mais lui-même subordonné.

Une Haute Cour que seul il pouvait mettre en mouvement.

On ne pouvait guère rêver régime au pouvoir plus concentré et plus indépendant, plus absolu que ce régime de pseudo-République.

Mais ce chef d'Etat si puissant tirait sa force uniquement d'un plébiscite, il avait proclamé comme principe de son Gouvernement l'appel au peuple. C'étaient les millions de voix qui s'étaient prononcées pour lui qui créaient sa légitimité.

Or en face de lui un autre corps politique avait lui aussi son origine et le principe de son autorité dans le suffrage universel, c'était le Corps législatif. Aussi malgré tous ses efforts pour exagérer les pouvoirs du chef de l'Etat, pour minimiser ceux du Corps législatif, il était manifeste que la Constitution de 1852 contenait un principe de contradiction et de conflit, qui devait amener en temps normal l'évolution et, en cas de catastrophe pour le chef de l'Etat, la mort du régime.

Décrets organiques, complémentaires de la Constitution.

— Hâtivement rédigée la Constitution était à compléter, ce fut l'œuvre de trois décrets.

Le décret organique du 2 février 1852 « pour l'élection des députés au Corps législatif » est d'autant plus important que beaucoup de ses dispositions sont encore en valeur.

Son titre I « du Corps législatif » pose divers principes généraux essentiels.

Le nombre des députés est de un pour 35.000 électeurs avec un en plus s'il y a un excédent de 25.000 électeurs. — Le Gouvernement établit dans les départements autant de circonscriptions qu'il y a à élire de députés, et revise ce travail tous les cinq ans. — Le vote est universel, direct, secret, il a lieu au chef-lieu de la commune. — Le Président de la République convoque les électeurs par un décret rendu au moins vingt jours avant le vote. — La vérification des opérations électorales est confiée au Corps législatif. — Les conditions de l'élection sont : au premier tour la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits ; au second tour la majorité relative avec le privilège de l'âge en cas d'égalité des voix. — La possibilité des candidatures multiples. — La nécessité pour le Président de convoquer les électeurs pour une élection partielle dans les six mois de la vacance d'un siège. — L'irresponsabilité et l'inviolabilité des représentants dans les conditions ordinaires.

Le décret consacrait son titre II aux *électeurs et aux listes électorales*. Les conditions de l'électorat étaient : la qualité de Français, l'âge de 21 ans, la jouissance des droits civils et politiques ; le cens était expressément supprimé.

Les listes électorales étaient permanentes pour une année, dressées par le maire, comprenant les habitants résidant dans la commune depuis six mois au moins et devant remplir à la clôture des listes la condition d'âge requise. Ces listes contenaient les noms des militaires en activité portés sur les listes lors de leur départ et qui votaient dans la commune, s'ils y étaient présents lors de l'élection ; le vote des militaires dans les casernes, si défectueux, était supprimé.

L'article 15 en dix-sept paragraphes et l'article 16 énuméraient les individus qui pour cause d'indignité ou d'incapacité ne devaient pas être portés sur les listes, donc les exclus du droit de vote.

En matière d'inscription, condition du vote, des recours étaient ouverts aux intéressés et à tous les électeurs, aux préfets mêmes et

aux sous-préfets. Adressés au maire, ils étaient jugés par une commission composée du maire et de deux conseillers municipaux avec appel au juge de paix et recours possible à la Cour de cassation.

Le décret fixait aussi les *conditions d'éligibilité, et les causes soit d'inéligibilité, soit d'incompatibilité*. L'éligibilité supposait seulement l'âge de 25 ans, sans condition de résidence. Étaient inéligibles absolument les personnes qui ne pouvaient pas être inscrites sur une liste électorale. Étaient inéligibles dans une ou plusieurs circonscriptions seulement les individus qui par leurs fonctions y exerçaient une autorité pouvant porter atteinte à la liberté des électeurs : premiers présidents et procureurs généraux, présidents de tribunaux civils et procureurs de la République, préfets de police et préfets des départements ou maritimes, sous-préfets, archevêques, évêques, maires, généraux, officiers généraux commandant des divisions ou subdivisions militaires.

Étaient incompatibles avec le mandat législatif les fonctions publiques rétribuées. Le fonctionnaire élu était réputé démissionnaire de sa fonction et le député nommé fonctionnaire était réputé démissionnaire de son mandat de député.

Le décret contenait encore de nombreuses dispositions pénales destinées à réprimer les fraudes électorales sous toutes leurs formes. Étaient punies les propagations de fausses nouvelles, les troubles contre les opérations électorales, les attroupements, les démonstrations menaçantes, l'irruption dans les collèges électoraux, les violences envers les membres des bureaux de vote, l'enlèvement des urnes électorales, la violation du scrutin par les membres du bureau, etc., etc. Les articles 31 à 52 du décret par la multiplicité de leurs prévisions font entrevoir des mœurs électorales singulières qu'ils s'efforcent de corriger.

En résumé le décret du 2 février instaurait le suffrage universel dans des conditions très libérales. Le Président qui, après avoir présenté la loi du 31 mai 1850 s'en était déclaré l'adversaire et avait voulu être le restaurateur du suffrage universel, tenait parole.

Mais il ne faut pas oublier qu'il l'entravait dans sa préparation et qu'il en réduisait étrangement la portée. La suppression de la liberté de la presse, de la liberté de réunion, de la liberté d'association empêchait l'opinion publique de se former et de s'exprimer. Or un suffrage universel sans une opinion publique éclairée et forte est paralysé. D'autre part la seule Assemblée élue par le suffrage universel

était diminuée dans sa vie, dans son activité, dans ses fonctions ; or un suffrage universel qui ne donne naissance qu'à un corps débile est un suffrage universel découronné.

C'est là, il faudra sans cesse y revenir, la contradiction pernicieuse qui sera la tare du régime. Suffrage universel, appel au peuple, c'était le peuple vraiment souverain ; suppression des libertés publiques, anéantissement du Corps législatif, corruption du corps électoral par la pression administrative, c'était le peuple frustré de sa souveraineté.

Décret du 22 mars 1852 sur les rapports des pouvoirs publics et l'exercice de leurs fonctions. — Ce fut comme une seconde Constitution que ce décret qui ne comptait pas moins de 88 articles et qui pour tous les corps de l'Etat posait des règles très minutieuses réglant leur activité et leur compétence. On ne peut qu'en faire ressortir l'esprit général. C'est un esprit de méfiance qui se traduit par une réglementation très étroite.

En ce qui concerne le *Conseil d'Etat*, c'était l'initiative qui recevait des règles précises. Les projets de lois, de sénatus-consultes, de règlements d'administration publique, préparés par les Ministres étaient soumis au chef de l'Etat, transmis par lui, s'il y avait lieu, au Conseil d'Etat, qui ne les discutait qu'après en avoir informé le ministre d'Etat, l'ordre du jour des séances lui étant communiqué. Les projets élaborés par le Conseil étaient transmis au Président avec l'indication des conseillers proposés pour suivre la discussion au Corps législatif. Un décret du Président pouvait ordonner la présentation du projet et nommait les conseillers chargés de le soutenir.

En ce qui concernait le *Sénat* de nombreuses dispositions réglaient la procédure de ses travaux concernant les projets de loi dont la constitutionnalité était contrôlée par lui, — les sénatus-consultes, — l'examen des actes dénoncés comme inconstitutionnels, — les « bases proposées de projets de loi d'un grand intérêt national », — les propositions de modifications à la Constitution, — l'examen des pétitions.

Il est impossible de présenter même résumées toutes ces procédures.

Quant à l'examen des lois votées dont la constitutionnalité était à contrôler, c'était le Ministre d'Etat qui les lui communiquait, le président du Sénat en donnait lecture, le Sénat par assis et levés décidait si le projet serait discuté dans les bureaux, et examiné par une

commission ou s'il serait d'emblée soumis au Sénat en assemblée générale. Le Sénat ne pouvait y apporter aucun amendement et votait ou « le Sénat s'oppose » ou « le Sénat ne s'oppose pas à la promulgation ». Ce vote était transmis au Ministre d'Etat. Et ainsi s'exerçait la plus importante des attributions du Sénat.

La procédure concernant l'élaboration des sénatus-consultes était très compliquée. Ils pouvaient être proposés soit par le Président de la République, soit par des sénateurs et dans ce dernier cas surtout les formalités et les précautions étaient très multipliées.

Ce décret ne se bornait pas à réglementer toutes ces procédures, il consacrait les droits du chef de l'Etat vis-à-vis du Sénat. Par proclamation il pouvait l'ajourner, le proroger, clôturer sa session, et toute affaire cessante il devait alors se séparer. Dans tous les débats le Gouvernement pouvait intervenir par des conseillers d'Etat désignés à cet effet. Ainsi par un simple décret le Président s'attribuait vis-à-vis d'un corps politique comme le Sénat des droits que la Constitution n'avait pas elle-même consacrés. Ainsi s'affirme l'arbitraire et la toute-puissance de sa volonté.

Le décret réglementait aussi minutieusement le fonctionnement du *Corps législatif*. C'était en effet un véritable règlement qu'il constituait pour lui comme pour le Sénat. Il est impossible de le suivre dans ses dispositions minutieuses. En principe les règlements des Assemblées politiques sont restés hors du cadre de ces études parce que si leurs dispositions sont importantes pour le fonctionnement de ces corps, elles n'ont pas une portée politique réelle, profonde, caractéristique du régime, et elles n'ont pas sur sa marche, sur son fonctionnement une influence considérable. Ce qui est caractéristique, c'est que le Président de la République s'est emparé cette fois du pouvoir réglementaire des Assemblées, qui, dans les régimes tant soit peu libéraux, constitue un de leurs attributs naturels.

On notera seulement que le décret du 22 mars réglait la question de la protection des Assemblées et du droit de réquisition des forces militaires pour leur défense. Son dernier article disait en effet : « La garde militaire du Sénat et du Corps législatif est sous les ordres du ministre de la Guerre, qui s'entend à ce sujet avec le président du Sénat et le président du Corps législatif. — Pendant la session une garde d'honneur rend les honneurs aux présidents des deux corps lorsqu'ils se rendent aux séances. » Les Assemblées ne disposaient donc pas même des troupes qui formaient leur garde.

Sénatus-consulte du 12 juillet 1852. La Haute cour de justice. — La Constitution annonçait dans son article 55 qu'un sénatus-consulte déterminerait l'organisation de la Haute Cour. Il ne fut promulgué que le 12 juillet. Ce qui domine dans son organisation, c'est le rôle prépondérant du Président dans son organisation et dans son fonctionnement.

La Cour est composée de deux chambres et d'un haut jury.

Les deux chambres sont la chambre des mises en accusation et la chambre de jugement. Chaque chambre compte cinq membres et deux suppléants. Leurs membres sont pris parmi les conseillers à la Cour de cassation. Ils sont nommés chaque année par le chef de l'Etat lui-même, qui peut choisir des hommes dévoués au Gouvernement et qui peut éliminer ceux qui dans telle ou telle affaire auraient fait preuve d'une certaine indépendance. C'est aussi le Président de la République qui, pour chaque affaire, désigne parmi les membres de la Chambre le conseiller qui la présidera et exercera par la direction des débats l'influence prépondérante. Et c'est aussi le Président qui, de même pour chaque affaire nomme le procureur général près la Haute Cour et les autres magistrats du ministère public. Ces nominations en vue de chaque affaire tendaient manifestement à donner au chef de l'Etat une influence et des garanties toutes particulières, qui n'avaient rien de commun avec le souci de l'impartialité, qui doit tout dominer dans le domaine de la justice.

En ce qui concerne les jurés l'indépendance était plus assurée. Ils étaient au nombre de trente-six titulaires et de quatre suppléants pris parmi les membres des Conseils généraux par tirage au sort dans chaque département. Et c'était parmi eux, réunis à Paris au nombre d'au moins soixante au jour fixé pour le jugement que les noms des titulaires et suppléants étaient tirés au sort. Là du moins l'arbitraire du Président ne s'exerçait pas.

Il ne faut pas oublier que le Président seul pouvait saisir la Haute cour d'une affaire. Mais comment était-il informé des crimes, attentats ou complots à lui déférer ? Quand un parquet recueillait les indices de crimes prévus par l'article 54 de la Constitution il devait transmettre toutes les pièces et documents au ministre de la Justice. L'instruction se poursuivait d'ailleurs, la chambre des mises en accusation saisie de l'affaire devait surseoir à statuer et les pièces complètes étaient envoyées au ministère de la Justice. Le Président se trouvait ainsi informé et dans les quinze jours il devait saisir la Haute cour, sinon les pièces étaient retournées au procureur général

et la Cour d'appel statuait « conformément au code d'instruction criminelle », disait l'article 10 du sénatus-consulte.

En définitive, malgré son caractère judiciaire, la Haute cour apparaissait comme un véritable instrument de règne.

Le personnelisme, l'autoritarisme caractérisaient en somme toute la Constitution et ses annexes. C'était déjà, on ne peut que le redire, une Constitution bien plus impériale que républicaine.

CHAPITRE II

MISE EN MARCHÉ DU NOUVEAU RÉGIME RÉTABLISSEMENT DE L'EMPIRE

I

LA FORMATION DES CORPS POLITIQUES

La mise en marche du nouveau régime exigeait tout d'abord l'organisation des divers corps politiques prévus par la Constitution.

Le Ministère, après le remaniement nécessité par les démissions provoquées par la loi de confiscation des biens de la famille d'Orléans, était sur pied le 22 janvier 1852. Il était composé de de Casabianca au Ministère d'Etat, Abattuci à la Justice, de Persigny à l'Intérieur, à l'Agriculture et au Commerce, Turgot aux Affaires étrangères, Bineau aux Finances, de Saint-Arnaud à la Guerre, Th. Ducos à la Marine, Fortoul à l'Instruction publique, Lefebvre-Duruflé aux Travaux publics, et de Maupas à la Police générale.

Le Sénat. — Comme le Sénat était à la nomination du Président, c'était le premier corps à constituer. Il comptait avec les cardinaux, les maréchaux et amiraux douze membres de droit. Pour arriver à quatre-vingts membres, maximum pour sa première année, le Président n'aurait dû en nommer que soixante-huit, il en nomma en réalité soixante-douze. Les généraux y furent nombreux, le Président avait parmi eux nommé : Achard de Bar, Baraguey d'Hilliers, de Castellane, d'Hautpoul, Husson, de Saint-Arnaud, Magnan, Ordener, de La Padoue, de La Woestyne, Regnaud de Saint-Jean-d'Angély, de Schramm, etc. Le nouveau règne entendait s'appuyer sur l'armée et suivre les traditions impériales. — Furent nommés aussi d'anciens

Ministres : d'Argout, de Crouzeilles, Drouyn de Lhuys, Dumas, A. Fould, Gauthier, Lacroix, de La Hitte etc. — Puis de nombreux membres de la Législative du parti de l'Elysée: de Beaumont, le comte Curial, Dupin, de Saint-Germain, de Ladoucette, de La Grange, de Lari-boisière, Mimorel, le prince de La Moskowa, Lucien Murat, le duc de Padoue, de Ségur, d'Aguesseau, le comte Siméon, — puis encore d'anciens pairs de France: le prince de Beauveau, le comte de Breteuil, de Cambacérès aîné, le comte Lemer cier, le duc de Plaisance, serviteurs de la Monarchie, prêts à servir l'Empire, — puis encore des hommes que désignaient leurs fonctions, leurs positions: Elie de Beaumont, membre de l'Institut; Lebeuf, régent de la Banque; Leverrier, de l'Institut; Mesnard, président à la Cour de cassation; Poin sot, de l'Institut; Portalis, président à la Cour de cassation; Thibaudeau, ancien conseiller d'Etat de l'Empire, un revenant; Troplong, premier président de la Cour d'appel de Paris; d'autres enfin avaient été choisis à raison de leur notoriété personnelle.

Manifestement le Président avait voulu opérer un ralliement d'hommes représentatifs pris dans des milieux divers plutôt que grouper des hommes politiques proprement dits à raison de leurs opinions. Le Président avait d'ailleurs éprouvé certains mécomptes, des refus de de Montalembert, de de Mérode, de d'Albuféra que la confiscation des biens des d'Orléans avait éloignés de lui.

Le Conseil d'Etat se vit par décrets des 25 et 26 janvier 1852 pourvu de son personnel. Baroche, ancien Ministre en fut le vice-président, Rouher était président de la section de législation, justice et affaires étrangères; Maillard, ancien conseiller d'Etat, présidait la section du contentieux; Delangle, ancien procureur général, celle de l'Intérieur, de l'Instruction publique, des Cultes; Magne, ancien Ministre, celle du Commerce et de l'Agriculture; Leblanc, vice-amiral, celle de la Guerre et de la Marine. Furent nommés ensuite les conseillers, les maîtres des requêtes, les auditeurs, les conseillers en service ordinaire hors sections, ceux-ci hauts fonctionnaires des divers Ministères. Ce fut une vaste promotion d'hommes dont certains ont laissé un nom, dont d'autres tenaient leurs fonctions en raison du nom qu'ils portaient, dont certains n'étaient là que par népotisme. Les anciens membres du Conseil se trouvaient là en faible minorité.

Cette double distribution des plus hautes fonctions de l'Etat s'inspirait dans une certaine mesure du souci de s'assurer des compétences, plus encore de celui de se gagner des partisans.

Le Corps législatif. — La formation du Corps législatif présentait beaucoup plus de difficulté. Sans doute le Gouvernement aurait pu laisser le suffrage universel, ce maître devant lequel il s'inclinait, faire ses choix. Mais on voulait que le Gouvernement fût fort. Or une Chambre élue librement, quoique réduite dans ses attributions naturelles comme l'initiative des lois, quoique privée du contrôle sur le Gouvernement, pouvait, si elle lui était opposée, lui créer les plus grosses difficultés, par le rejet de ses projets de lois et de ses demandes de crédits le paralyser.

Le Gouvernement était donc condamné par l'esprit même du régime à se rendre maître de la composition du Corps législatif, à « faire » les élections.

Pour cela il disposait et usa du découpage des circonscriptions, de la « géographie électorale ». Ces circonscriptions n'étaient ni l'arrondissement, ni le département, elles étaient taillées arbitrairement tous les cinq ans par le Gouvernement. Il pouvait organiser chaque circonscription de manière à noyer les centres d'opposition dans la masse des régions favorables. Il ne s'en fit pas faute. Le 3 février, les élections étant fixées au 29, il publia le tableau des circonscriptions dressé par le ministre de l'Intérieur. Les combinaisons électorales s'y révélaient. Par exemple l'arrondissement de Saintes était réparti en trois circonscriptions avec dans l'une une partie de Rochefort et de Marennes, dans une autre, Jonzac et dans la troisième Saint-Jean d'Angély ; combinaison extraordinaire, dont le souci électoral donnait seul la clé. De même dans la Drôme, Die était réparti entre trois circonscriptions également, alors que les arrondissements de Valence et de Montélimart étaient aussi découpés. C'était du maquignonnage électoral.

La candidature officielle et la pression administrative, sa compagne nécessaire, furent le second moyen employé pour « faire les élections ».

La candidature et l'action de l'administration dans les élections furent présentées comme une thèse, comme le droit du Gouvernement, en trois circulaires ministérielles des 8 et 20 janvier par de Morny, du 11 février par de Persigny, son successeur.

Le 8 janvier, de Morny demandait aux préfets de lui désigner les hommes qui pourraient être candidats aux élections et sur qui devrait porter le patronage du Gouvernement. C'était annoncer la candidature officielle. D'ailleurs elle devait porter sur des « hommes entourés de l'estime publique, plus soucieux des intérêts du pays que des

luttons de partis, sympathiques aux souffrances des classes laborieuses, s'étant acquis par un bienfaisant usage de leurs fortunes une influence et une considération méritées ». Il n'ajoutait pas qu'il fallait être sûr de leur dévouement au Gouvernement.

Plus caractéristique et presque doctrinale fut la circulaire du 20 janvier ¹. Les élections seront « une opération grave, qui sera ou un corollaire ou une contradiction du 20 décembre, selon l'emploi que vous saurez faire de votre légitime influence ». — Les élections étaient rattachées au plébiscite et devaient le confirmer.

Le Ministre reconnaissait que les élections présentaient plus de difficultés que le plébiscite, le suffrage universel étant « facile à conquérir à un nom glorieux, unique dans l'histoire, représentant aux yeux des populations l'autorité et la puissance, mais très difficile à fixer sur des individualités secondaires », « aussi n'est-ce pas par les anciens errements que vous y parviendrez ».

Que faire alors ? D'abord choisir des candidats indépendants par leur fortune, populaires par l'usage qu'ils en font, qui « seconderont le Gouvernement dans son œuvre de pacification et de réédification ».

Ne pas recourir aux comités électoraux, la recommandation gouvernementale devant y suppléer sans entraîner de luttes électorales. En effet « l'opinion politique d'un département dépend bien plus qu'on ne croit de l'esprit et de la conduite de son administration ». C'est donc en faisant de la bonne administration que l'on gagnera du crédit auprès des populations et qu'on les amènera à voter pour les candidats du Gouvernement. « Alors, disait le Ministre, soyez sûrs qu'au lieu de voir dans le Gouvernement et dans l'administration locale des ennemis le peuple n'y verra qu'un appui et qu'un secours. Et quand vous viendrez ensuite, au nom de ce Gouvernement loyal et paternel, recommander un candidat au choix des électeurs, ils écouteront votre voix et suivront votre conseil. » Façon vraiment idyllique de présenter la candidature officielle. Le malheur est qu'il est bien plus facile de gagner des voix par des promesses, des faveurs administratives, des pressions, des intimidations que par une administration bienfaisante et juste et que les représentants du Gouvernement, quand ils doivent soutenir des candidats gouvernementaux, sont amenés fatalement à se servir de ces moyens plus efficaces quoique inadmissibles.

La circulaire de Persigny était encore plus catégorique et plus

¹ *Monit. univ.*, 20 janvier 1852, p. 103.

pressante¹. Lui aussi parlait du plébiscite que les élections devaient confirmer. « Par un seul vote, clair, simple, compris de tous le peuple a donc créé lui-même tous les pouvoirs publics et il ne lui reste plus pour terminer son œuvre, qu'à nommer les députés. » C'est là une tâche bien inférieure à la précédente, mais pourtant encore importante. « Ce second vote du peuple, quoique infiniment moins solennel que le premier, a cependant son importance. » « Il faut rendre le Gouvernement puissant pour faire le bien. Or le bien ne peut se faire aujourd'hui qu'à une condition : c'est que le Sénat, le Conseil d'Etat, le Corps législatif, l'Administration soient avec le chef de l'Etat en parfaite harmonie d'idées, de sentiments, d'intérêts ; car c'est l'unité de vue dans les pouvoirs publics qui seule constitue la force et la grandeur des Nations. »

Le peuple français a donc un grand rôle à jouer, mais il doit être guidé. « Quel ne serait pas son embarras sans l'intervention du Gouvernement ! Comment huit millions d'électeurs pourraient-ils s'entendre pour distinguer entre tant de candidats recommandables à tant de titres divers, et sur tant de points à la fois 261 députés animés du même esprit, dévoués aux mêmes intérêts et disposés également à compléter la victoire populaire du 20 décembre ? »

Les préfets devaient donc « par l'intermédiaire des divers agents de l'administration, par toutes les voies qu'ils jugeraient convenables, selon l'esprit des localités, et, au besoin, par des proclamations affichées dans les communes, faire connaître aux électeurs celui des candidats que le Gouvernement de Louis-Napoléon juge le plus propre à l'aider dans son œuvre réparatrice. » Pour cela on devait accueillir, quels que fussent leurs antécédents politiques, comme candidats ceux qui accepteraient « avec franchise et sincérité le nouvel ordre de choses » et « prémunir les populations contre ceux dont les tendances connues, quels que soient d'ailleurs leurs titres, ne seraient pas dans l'esprit des institutions nouvelles ».

Le plébiscite exprime la volonté du peuple, les élections doivent la confirmer, le peuple ne peut seul distinguer les partisans de son élu du 20 décembre, il faut éclairer, guider le suffrage universel aveugle et impuissant par lui-même « tous les agents de l'administration », par « toutes les voies qu'ils jugeront convenables », doivent soutenir les candidatures de ceux qui sont prêts à l'aider dans son

¹ *Monit. univ.*, 12 février 1852, p. 230.

œuvre, et combattre celles de ses adversaires quels que soient d'ailleurs leurs titres. Telle était la thèse.

La candidature officielle si pleine de danger et d'abus était la résultante naturelle du paradoxe constitutionnel qui voulait un Gouvernement fort, indépendant, respecté, armé de droits extraordinaires et qui plaçait en face de lui une Assemblée issue du suffrage universel libre et souverain. Pour éviter le conflit fatal il fallait que l'homme issu lui-même du suffrage universel le domestiquât, c'était dans la logique des choses.

Les élections législatives. — Les élections de 1852 devaient présenter un gros intérêt. Sans doute ce n'était pas la première fois que le suffrage universel fonctionnait, c'était même la troisième fois depuis février 1848, mais c'était la première fois qu'il fonctionnerait sous un Gouvernement autoritaire pratiquant la candidature officielle et la première fois après les déceptions de la deuxième République, le coup d'Etat et le plébiscite.

La candidature officielle se heurta à une difficulté imprévue. Le Gouvernement eut de la peine à trouver ses candidats. — Il avait selon ses propres paroles placé au Sénat « les hommes les plus illustres », au Conseil d'Etat « les hommes les plus distingués », il avait ainsi déprécié le titre de député, et rendu moins tentante une candidature. Il fallait accepter avec le patronage du Gouvernement une servitude. Il fallait se solidariser avec un Gouvernement dont l'avenir malgré le plébiscite était incertain. Il fallait s'adresser au corps électoral dont les dispositions étaient malgré tout inconnues. Le ministre de l'Intérieur fut amené à solliciter des candidatures et plus d'une fois de membres de l'Assemblée qu'il avait dissoute.

La candidature officielle s'affirma d'ailleurs sans scrupule. Le *Moniteur*, journal officiel d'alors, dans ses numéros des 22 et 25 février contient la liste des candidats « recommandés par MM. les préfets au suffrage des électeurs ». Les noms de ces candidats étaient donnés par les journaux sans indication ni de leurs opinions, ni de leurs qualités ou professions. Le titre de candidat recommandé devait suffire.

Les candidatures libres n'étaient pas tentantes. Elles se heurtaient même à des difficultés pratiques. On trouvait difficilement un imprimeur pour faire imprimer même ses bulletins, les imprimeurs à licence révocable craignant la colère du Gouvernement. Pour la distribution des bulletins et des circulaires les colporteurs, eux aussi soumis à une autorisation préfectorale révocable, manquaient sou-

vent. Beaucoup de départements étaient en état de siège, sans liberté. Les journaux ne se risquaient guère à publier des articles de propagande. Les réunions électorales n'étaient pas libres. Tous les moyens d'action électorale manquaient donc. Les chefs du parti républicain étaient décimés. Les légitimistes eux hésitaient à combattre un Gouvernement qui malgré tout assurait l'ordre, ou se préparaient à des ralliements, dont les listes des sénateurs fournissaient déjà des exemples.

Aussi dans bien des circonscriptions il n'y eut qu'un candidat, l'officiel. Quand il y en avait plusieurs, la lutte était tout à fait bénigne, les moyens et l'audace manquaient pour agiter l'opinion et combattre avec vigueur le candidat gouvernemental.

Au premier tour de scrutin, il n'y eut par suite que huit ballottages, résultat extraordinaire. Le *Moniteur* du 9 mars, qui donne les noms des élus, ne donne pas ceux de leurs concurrents, pas plus qu'il n'indique le nombre des électeurs inscrits, celui des votants, ou les nombres de voix obtenues. Tout se passait dans l'ombre et le silence.

Le triomphe du Gouvernement fut éclatant, sur 261 élus il en compta à son actif 253. L'opposition comptait donc huit élus, trois républicains : Cavaignac, Carnot et Hénou ; trois légitimistes de l'Ouest : de Kerdrel, Bouhier de l'Escluse et Durfort de Civrac, le marquis de Calvière, légitimiste du Gard et Pierre Legrand, républicain si modéré qu'on ne lui avait pas opposé de candidat gouvernemental. Parmi les « officiels » des hommes comme de Montalembert, de Flavigny, Chasseloup-Laubat étaient surtout des indépendants.

Les élections étaient à peu près la réédition du plébiscite encore si récent. Il y avait pourtant un nombre bien plus considérable de voix d'opposition et dans la nouvelle Chambre se trouva un embryon d'opposition, noyau d'une opposition qui devait grandir dans l'avenir.

II

PREMIER FONCTIONNEMENT DES POUVOIRS DE L'ÉTAT

Les nouveaux corps de l'Etat étaient constitués, il appartenait au Président de les mettre en mouvement. Ce ne fut pourtant que le 29 mars 1852 qu'il tint la séance d'ouverture de la session du Sénat et du Corps législatif.

Séance d'ouverture de la session de 1852. Discours de Louis-Napoléon. — Elle rompit avec les traditions républicaines et même du Gouvernement de Juillet pour reprendre celles de l'Empire. Ce fut aux Tuileries, la future résidence du Président et non au Palais Bourbon qu'elle eut lieu. Trône, présence de la Maison militaire et du Conseil d'Etat, éclat de l'assistance conviée dans les tribunes, salve de 101 coups de canon annonçant la cérémonie, entrée du Président entouré de sa suite nombreuse et chamarrée, les sénateurs et les députés, à droite et à gauche, étant déjà à leur place et se levant pour l'accueillir, tout ce décor, toute cette pompe rappelaient les cérémonies du premier Empire et non celles de 1791 ou même du règne de Louis-Philippe.

Le discours du Président fut une sorte de programme du Gouvernement ¹.

« La dictature que le peuple m'a confiée cesse aujourd'hui », déclarait-il, en exprimant sa satisfaction de voir fonctionner les nouvelles institutions.

Rappelant les oppositions qu'il avait rencontrées, il déclarait qu'il aurait abandonné le pouvoir, s'il n'avait vu que l'anarchie pour lui succéder.

Evoquant le coup d'Etat, il déclarait que grâce au concours de quelques hommes courageux et à l'armée, « tous les périls avaient été conjurés en quelques heures ».

Il se déclarait heureux du rétablissement du suffrage universel. « Depuis trop longtemps la société ressemblait à une pyramide qu'on avait retournée et voulu faire reposer sur son sommet ; je l'ai replacée sur sa base. Le suffrage universel fut immédiatement rétabli, l'autorité reconquit son ascendant. » Maintenant toutes les autorités étaient debout. Toutes devaient recevoir des limites, « l'histoire prouvait que c'était quand on les avait méconnues que les catastrophes s'étaient produites ».

Quelle devait donc être la première garantie d'un peuple au lendemain d'une révolution ? « Elle ne consiste pas dans l'usage immodéré de la tribune et de la presse, elle est dans le droit de choisir le Gouvernement qui lui convient. » C'est ce que la France a fait « en toute liberté ». « Ainsi le chef d'Etat que vous avez devant vous est bien l'expression de la volonté populaire et devant moi, que vois-je ? Deux Chambres l'une élue en vertu de la loi la plus libérale qui existe,

¹ *Monit. univ.*, 30 mars 1852, pp. 518-519.

l'autre nommée par moi, il est vrai, mais indépendante aussi parce qu'elle est inamovible. »

Suivait l'exposé des progrès réalisés : « la confiance rétablie », « le travail repris », « la fortune publique accrue », de nombreuses entreprises utiles encouragées, des misères secourues. « Si la paix est garantie au dedans, elle l'est également au dehors. Tant que l'honneur de la France ne sera pas engagé le devoir du Gouvernement sera d'éviter avec soin toute cause de perturbation de l'Europe. »

Puis le Président abordait la question du rétablissement de l'Empire. Les occasions ne lui avaient, disait-il, pas manqué, lors de son élection, puis au 13 juin 1849, enfin au 2 décembre. « Résolu, aujourd'hui comme avant, de faire tout pour la France, rien pour moi, je n'accepterai de modification à l'état présent des choses que si j'y étais contraint par une nécessité évidente. » « Si les partis se résignent, rien ne sera changé. Si par leurs sourdes menées ils cherchent à saper les bases de mon Gouvernement, si dans leur aveuglement ils nient la légitimité du résultat des élections populaires, si, enfin, ils venaient sans cesse, par leurs attaques mettre en question l'avenir du pays, alors, mais alors seulement il pourrait être raisonnable de demander au peuple, au nom du repos de la France, un nouveau titre, qui fixe irrévocablement sur ma tête le pouvoir dont il m'a revêtu. » « Conservons la République, elle ne menace personne, elle peut rassurer tout le monde. Sous sa bannière, je veux inaugurer de nouveau une ère d'oubli et de conciliation. »

Ce discours était un plaidoyer, le passé avec le coup d'Etat était expliqué, le présent avec sa dictature était voilé, l'avenir avec le rétablissement de l'Empire, avec quelques réticences, était presque annoncé.

D'unanimes acclamations, au dire du *Moniteur*, l'accueillirent ; tous les auditeurs n'étaient-ils pas les créatures de l'orateur ¹ ?

Le serment. — La séance comportait la prestation du serment prescrit par l'article 14 de la Constitution. Le Ministre d'Etat en lut la formule et chacun des sénateurs et des députés prononça les mots : « Je le jure », la main levée. Les trois députés républicains ne répondirent pas à l'appel de leur nom. Ils avaient écrit au président du Corps législatif cette lettre collective : « Les électeurs de Paris et de Lyon sont venus nous chercher dans notre retraite ou dans notre exil ; nous les remercions d'avoir pensé que nos noms protestaient d'eux-

¹ Discours prononcés par les présidents du Sénat et du Corps législatif le 30 mars 1852, *Monit. univ.*, 1^{er} mars 1852, p. 525.

mêmes contre la destruction des libertés publiques et les rigueurs de l'arbitraire, mais ils n'ont pas voulu nous envoyer siéger dans un Corps législatif, dont les pouvoirs ne vont pas jusqu'à réparer les violations du droit ; nous repoussons la théorie immorale des réticences et des arrière-pensées. » L'incident ne fut pas rapporté au *Moniteur*. Ils furent déclarés démissionnaires.

Première session législative. — La session s'ouvrit le 30 mars. Le Corps législatif avait reçu du chef d'Etat pour président, Billault. De Morny eût semblé indiqué. Sa démission comme Ministre avait indisposé le Président contre lui, puis ses opérations de spéculation et ses irrégularités inquiétaient. Le passé de Billault, qui sous Louis-Philippe avait appartenu au tiers parti et qui sous la seconde République avait professé des idées avancées, rendait son choix surprenant. L'Assemblée en conçut quelque dépit.

Le Corps législatif se trouva en face du néant et eut le sentiment de sa condition humiliante. Le Président s'était hâté, avant de le réunir, de faire une quantité de réformes par décrets, librement. Il ne lui soumit qu'un projet de refonte des monnaies de cuivre ! Et, comme il ne pouvait prendre une initiative quelconque, il se trouva réuni pour ne rien faire. En même temps il était sans contact avec les Ministres, qui le prenaient de haut avec ses membres dans les démarches qu'ils faisaient auprès d'eux. Le Corps législatif était donc inerte, sans rapport avec les autres corps politiques. Dans son sein ne pouvaient même pas se former de groupements. Il ne restait comme républicain que Pierre Legrand, dernier représentant d'une espèce disparue. Autour des quatre légitimistes quelques royalistes, comme d'Uzès, de Mortemart se groupèrent. Des hommes d'affaires, financiers, économistes, industriels : Gouin, Louvet, Lequien, de Chasseloup-Laubat, de Talhouet, Ancel, Lemercier s'unirent, désireux de reprendre les traditions au moins du régime représentatif. De Montalembert, qui avait cru de l'intérêt de la religion, qui était son but politique, de se rallier au nouveau régime, qui avait brisé pour cela des amitiés précieuses, s'irritait dans l'inaction de la représentation du pays. Il y avait donc malgré la décadence et malgré l'asservissement des élus de la candidature officielle, au sein du Corps législatif, des principes de mécontentement et d'opposition.

Le budget de 1853 ¹. — Le budget fut la première affaire sérieuse soumise au Corps législatif. La commission était composée

¹ Présenté le 3 mai 1852, rapport Chasseloup-Laubat, 21 juin, discussion 22, 23, 24, adopté à l'unanimité le 25 juin.

d'hommes compétents. Elle étudia sérieusement le projet du Gouvernement et proposa de nombreux amendements. Soumis au Conseil d'Etat, ils furent presque tous écartés par lui. La commission en fut grandement irritée. Fallait-il accepter l'hécatombe de ses propositions, ou rejeter le budget en bloc et arrêter les services de l'Etat ? Le rapporteur, Chasseloup-Laubat, mit en relief cette situation inacceptable et émit le vœu d'une réforme de la Constitution, en même temps il formulait les critiques qui justifiaient les amendements proposés et rejetés. De Kerdel accentua ces griefs.

Mais c'est Montalembert qui dénonça la misérable situation faite au Corps législatif et réveilla ce corps endormi. « Notre règlement nous a été imposé, nous n'avons été admis ni à le discuter, ni à le voter ; nous avons été privés du droit d'élire, non seulement le président et les secrétaires de la Chambre, mais les présidents et les secrétaires des bureaux. On a interdit à la presse non seulement les comptes rendus partiels et passionnés, mais les plus simples réflexions, les simples mentions de ce qui se passe au Corps législatif ; vraiment on dirait que la réunion de 250 honnêtes gens comme nous a quelque chose de factieux. » « Je sais très bien, disait encore Montalembert, quel est le sort modeste qui nous est réservé par la Constitution ! Nous ne sommes pas des « illustrations », elles sont et elles seront toutes au Sénat... Nous ne sommes pas des « capacités hors ligne », elles sont toutes au Conseil d'Etat... Que sommes-nous donc ? Mon Dieu, nous sommes une poignée d'honnêtes gens qu'on a fait venir de leurs provinces pour prêter leur concours au Gouvernement en le contrôlant. Je rêvais donc pour le Corps législatif une existence modeste et utile comme celle d'un grand conseil général de département sans prétentions oratoires, sans prétentions politiques, qui ne s'occupât pas le moins du monde de faire ou de défaire des Ministres... Sommes-nous cela ? Non. Nous sommes une espèce de conseil général, à la merci du conseil de préfecture que voilà ¹ », et il désignait les conseillers d'Etat présents à la séance ². C'étaient les premières paroles vivantes prononcées dans cette Assemblée déchue de ses droits naturels, la première protestation éloquente contre un régime d'oppression et de mort.

Montalembert se défendait de vouloir attaquer le Gouvernement fort comme tous les Gouvernements naissants, mais il se croyait

¹ Le *Moniteur universel* du 23 juin se borne à énumérer les orateurs qui prirent la parole le 22 juin

² LECANUET, *Montalembert*, t. III, p. 57.

obligé de lui signaler les défauts qui causeraient avec le temps sa faiblesse. « Je le défendais, ajoutait-il, contre l'ingratitude et l'injustice des partis, je voudrais le défendre aujourd'hui contre les dangers de la toute-puissance, contre les enivrements de la victoire, contre les éblouissements de la dictature, contre ses propres entraînements, contre ceux de ses conseillers imprudents, ou de ses adulateurs s'il en a. » Et il faisait appel à l'esprit d'indépendance des membres de l'Assemblée. L'émoi fut grand dans l'Assemblée en entendant ces protestations, d'autant plus grand que le Président était venu assister dans une loge à la séance et qu'il avait entendu ce discours. Dans la séance même un message du ministre d'Etat fut déposé sur le bureau de la Chambre protestant contre l'attitude de la commission et de l'Assemblée, qui discutaient au sujet d'amendements non approuvés par le Conseil d'Etat, malgré « les dispositions formelles de l'article 40 de la Constitution et de l'article 51 du décret du 22 mars dernier ». « Le Prince-Président de la République, disait-il, est convaincu que le Corps législatif, qui a déjà tant donné de preuves de son dévouement au pays, ne s'engagera pas dans une voie qui conduirait à la violation de notre pacte fondamental. »

Cette semonce n'empêcha pas les discussions de porter sur des points tels que les fonds secrets, les dépenses du Louvre, l'institution du ministère de Police, des avancements injustifiés de fonctionnaires, alors que les amendements proposés sur ces sujets avaient été rejetés. On vota même par 75 voix contre 59 l'autorisation demandée par Montalembert d'imprimer son discours, c'était un blâme pour le Gouvernement et la critique du régime.

La machine constitutionnelle au premier travail sérieux qui lui était demandé faisait donc entendre d'inquiétants grincements. Le corps législatif, élu du peuple protestait contre le rôle subalterne, servile même, auquel il était condamné. Mais pour que la lutte reprît et que la vérité des institutions l'emportât sur les machinations qui l'étouffaient, de longs délais et l'usure du régime étaient nécessaires.

Clôture de la session législative, son bilan, la vie du Corps législatif. — La session ouverte le 29 mars fut close le 28 juin. La vie parlementaire suspendue depuis le 2 décembre se réduisit donc à trois mois d'activité.

Le bilan du travail législatif accompli fut des plus faibles. Quand on parcourt les recueils des lois de 1852, après les innombrables décrets de la période dictatoriale, on en voit encore un bon nombre

promulgués après le 29 mars, mais la première loi n'apparaît qu'à la date du 6 mai ; c'est celle dont l'Assemblée avait à son début été saisie, celle sur la monnaie de cuivre. Le 25 mai vient une loi sur des impôts extraordinaires. Le 11 juin on trouve une loi sur l'armée et une autre sur de nouveaux impôts extraordinaires ; le 29 se présentent le budget et des lois sur les travaux publics, et encore sur des impôts extraordinaires. Puis dans les premiers jours de juillet sont promulguées les lois votées en fin de session par l'Assemblée. Il y en a quelques-unes, mais elles se rapportent en principe à des objets particuliers, il y en a pourtant sur la réhabilitation des condamnés, les conseils généraux, les maires, la liberté individuelle, qui ont une certaine portée. Le bilan au total est des plus maigres.

Le contraste était saisissant avec le tableau que Billault avait tracé de la mission du Corps législatif à sa première séance. « Nous n'aurons plus, il est vrai, disait-il, autour de l'urne législative, toutes ces évolutions des partis, tenant sans cesse le Ministère en échec, le forçant à s'absorber en un soin unique, celui de sa défense, et n'aboutissant le plus souvent qu'à énerver le pouvoir. Tout le temps que, Ministres ou députés, nous donnions à cette stratégie parlementaire, c'est aux affaires maintenant qu'il faudra le consacrer : les affaires sérieuses, pratiques, voilà notre lot dans la Constitution ; ce qu'elle nous donne, c'est le vote de l'impôt, la discussion du budget, celle de toutes les lois. Ce n'est pas seulement le droit de délibérer librement, publiquement, d'adopter ou de rejeter, c'est aussi celui d'amender, non plus sans doute avec cette facilité d'improvisation contre laquelle les Assemblées antérieures cherchaient vainement à se défendre, mais avec cette maturité qui n'est funeste qu'aux utopies ¹. »

Combien la pratique avait démenti ces belles perspectives !

Le rendement du Corps législatif avait été des plus médiocres, son activité naturellement avait été des plus réduites. Ses séances étaient loin, pendant ses trois uniques mois de session, d'être quotidiennes. Elles le furent au début, lors de la vérification des pouvoirs, elles le furent à la fin, quand six jours seulement lui furent donnés pour discuter le budget, mais entre ces deux périodes que de jours vides ou avec seulement des réunions de bureaux ou de commissions. Et quand se tiennent des séances de la Chambre entière leur durée est souvent très courte. Celles qui ne durent qu'une heure, une heure

¹ *Monit. univ.*, 1^{er} avril, p. 525, 2^e colonne, *in fine*.

et demie, deux heures ne sont pas rares. La fameuse loi sur la monnaie de cuivre est discutée et votée en deux heures et demie. Tout ceci révèle une vie parlementaire au ralenti.

Comment le Corps législatif aurait-il été plus actif, alors qu'il ne pouvait pas prendre d'initiative, que de parti-pris le Gouvernement le sevrerait de travail, et qu'il ne pouvait pratiquement pas amender les projets qui lui étaient soumis ?

Le retentissement de ses travaux était lui aussi réduit au minimum.

Les procès-verbaux officiels dressés par les soins du président de l'Assemblée sont souvent de quelques lignes, quelquefois ils occupent un quart de colonne, une demi-colonne du *Moniteur*. Voilà tout ce que la France saura de ce qu'auront fait et dit ses représentants. Il est vrai qu'ils prennent plus d'ampleur quand il y a eu de sérieuses discussions, ainsi dans les célèbres séances consacrées au budget, les discours sont très résumés, mais il en est donné une sérieuse et sincère analyse. Ce ne sont pourtant que des résumés secs et sans chaleur. Ainsi ce n'est pas seulement la vie parlementaire qu'on a voulu étouffer, c'est la vie politique dans le pays. Il faut endormir l'opinion. Le pays pendant quelques semaines savait qu'il avait des représentants réunis à Paris, de quoi ils s'occupaient sans entendre leurs voix, sans sentir le souffle de leur pensée, puis tout retombait dans un silence à peine quelque temps interrompu. La vie publique était morte et la France après quatre années d'agitation politique fébrile était entrée en léthargie.

Quand le 28 juin, dans son message de clôture, le Président écrivit que « l'épreuve qu'on venait de faire d'une Constitution d'origine française démontrait que la France possédait toutes les conditions d'un Gouvernement fort et libre ¹ » il avait raison si le Gouvernement d'un pays est tout entier dans le pouvoir exécutif et si sa force ne tient qu'à l'anéantissement du pouvoir législatif. Il avait singulièrement tort si le Gouvernement c'est l'action des deux pouvoirs collaborant entre eux et se contrôlant.

¹ *Monit. univ.*, 29 juin, p. 1001.

III

RÉTABLISSEMENT DE L'EMPIRE

Etat des esprits. — La Constitution du 14 janvier 1852 n'était républicaine que de nom. Ce nom ne convenait-il pas de le changer et d'appeler Empire ce qui l'était déjà, en rendant seulement le pouvoir du chef de l'Etat héréditaire ?

Beaucoup des partisans de Louis-Napoléon l'y poussaient. De Persigny notamment regrettait la timidité du prince en face de la dernière démarche à faire pour achever une entreprise si heureusement poursuivie. Le prince montrait plus de sagesse et de perspicacité. Il avait au fond le sens démocratique. Il comprenait que l'opinion, la volonté du peuple, seules pouvaient assurer à son règne un fondement solide. Il voulait que les dernières oppositions tombassent et que l'appel du pays se produisît pour y répondre.

Le courant des esprits était favorable. Les légitimistes ou voyaient dans Louis-Napoléon un Monck qu'on gagnerait à la Restauration, ou voyaient en lui un distributeur de faveurs à ménager, ou découragés se retiraient de la politique. Les libéraux, les républicains étaient abattus devant les résultats du plébiscite et des élections. Le pays les avait brutalement désavoués, certains d'entre eux passaient à l'ennemi. Seuls les exilés : Victor Hugo, le comité révolutionnaire de Londres cherchaient à galvaniser leurs anciens partisans.

L'attention générale se détachait de la politique et allait aux affaires. Leur reprise, leur développement déchaînaient la spéculation. Les yeux se tournaient plus vers la Bourse que vers le Palais Bourbon, où n'apparaissait que passagèrement un corps de législateurs inoccupés.

Les ouvriers bénéficiaient de la reprise du travail, d'une hausse des salaires, et n'oubliaient pas le chômage et les déceptions de la seconde République. Louis-Napoléon s'était toujours montré soucieux de leur sort et de leurs revendications. La société s'amusait, les fêtes, les réjouissances brillantes et fréquentes de l'Elysée, des Tuileries la satisfaisaient et attiraient son attention. L'indifférence, le scepticisme étaient à l'ordre du jour.

Un changement, apparemment nominal, dans le régime établi semblait devoir, en cet état des esprits, être facilement accepté.

Le Gouvernement voulut provoquer un courant plus positif en faveur de l'Empire. Le Président y accoutuma l'opinion en reprenant les traditions impériales, en recevant avec faste les corps de l'Etat, en rouvrant pour ces réceptions et pour les fêtes qu'il donnait les Tuileries, alors qu'il n'y résidait pas encore, en faisant frapper les monnaies à son effigie, en faisant chanter dans les églises le *Domine salvum fac Ludovicum-Napoleonem* ; en réunissant au Champ de Mars les délégués de tous les régiments pour la remise des aigles aux cris de : « Vive l'Empereur ! », en redonnant au Code civil son nom de Code Napoléon, et en faisant célébrer le 15 août la fête de l'Empereur.

Voyage présidentiel et discours de Bordeaux. — Mais ce fut par un voyage dans les régions de la France qui pouvaient sembler les plus réfractaires qu'il voulut provoquer le vœu national. Il fut donc organisé une grande randonnée dans le centre, la vallée du Rhône, Marseille, le Gard, l'Hérault, l'Aude, la vallée de la Garonne, Toulouse, Bordeaux, les Charentes tout acquises et Tours. On la représentait comme une « interrogation ». Quelle serait la réponse du pays ?

Elle fut très suggérée. Les préfets par des fêtes, des réjouissances, des facilités de transports, par la mobilisation des partisans acquis, des anciens soldats, par tous les moyens d'action déjà employés pour les élections devaient la rendre éclatante.

Dès Bourges, les troupes passées en revue, leur général donnant l'exemple, crièrent : « Vive l'Empereur ! », la population y répondit et on le fit savoir à tous les pays qui allaient être visités ; aussi à Nevers, Clamecy, Moulins, La Palisse, où des mouvements révolutionnaires avaient eu lieu après le 2 décembre, l'accueil fut le même. A Lyon, pays de révolution, le 19 septembre, Louis-Napoléon prononça un discours qui ne contint pas l'annonce que l'on attendait. Il célébrait la gloire de Napoléon I^{er} « élu trois fois par le peuple » et il constatait l'accueil qu'en 1848 et au cours de son voyage la Nation lui avait faite. — « Dès que le peuple s'est vu libre de son choix il a jeté les yeux sur l'héritier de Napoléon, et par la même raison, depuis Paris jusqu'à Lyon, sur tous les points de mon passage, s'est élevé le cri de Vive l'Empereur ! » Il ajoutait que le pays devait encore réfléchir avant de se prononcer définitivement. « Si le titre modeste de Président pouvait faciliter la mission qui m'est confiée et devant la-

quelle je n'ai pas reculé, ce n'est pas moi qui, par intérêt personnel, désirerais changer ce titre contre celui d'Empereur ¹. »

La question n'en était pas moins posée. En Dauphiné, à Grenoble, à Valence, à Avignon, à Arles l'enthousiasme fut le même. A Marseille, la découverte d'une machine infernale, la présence du Légat du Pape, d'un représentant du Roi de Naples, de chefs arabes surexcitèrent l'opinion. Les villes qui avaient été le théâtre de troubles récents, Béziers, Bédarieux ne virent se produire aucune manifestation hostile. A Toulouse le préfet évoqua le souvenir de Charlemagne et de saint Louis. Partout les arcs de triomphe portaient le mot d'*Imperator*. Le voyage se présentait comme un plébiscite continu.

C'est à Bordeaux, au banquet de la Chambre de commerce, que Louis-Napoléon prit acte, en quelque sorte de l'acclamation populaire. Dans son célèbre discours ², il disait : « Je le dis avec une franchise aussi éloignée de l'orgueil que d'une fausse modestie, jamais peuple n'a témoigné d'une manière plus directe, plus spontanée, plus unanime sa volonté de s'affranchir des préoccupations de l'avenir, en consolidant dans la même main un pouvoir qui lui est sympathique... Il sait qu'en 1852 la société courait à sa perte. Il me sait gré d'avoir sauvé le vaisseau en arborant seulement le drapeau de la France... Pour faire le bien du pays il n'est pas besoin d'appliquer de nouveaux systèmes, mais de donner, avant tout, confiance dans le présent, sécurité dans l'avenir. Voilà pourquoi la France semble vouloir revenir à l'Empire. »

Mais il connaissait l'objection : « L'Empire, c'est la guerre ». Il y répondait : « Par esprit de défiance, certaines personnes se disent : l'Empire, c'est la guerre. Moi je dis : l'Empire, c'est la paix. C'est la paix, car la France la désire et quand la France est satisfaite, le monde est tranquille. La gloire se lègue bien à titre d'héritage, mais non la guerre... Malheur à celui qui le premier donnerait en Europe le signal d'une collision, dont les conséquences seraient incalculables. » En fait de conquêtes, le Président énumérait toutes celles qu'il ambitionnait : « conquérir à la conciliation les partis dissidents », « conquérir à la religion, à la morale, à l'aisance cette partie encore si nombreuse de la population qui, au milieu d'un pays de foi et de croyance, connaît à peine les préceptes du Christ, qui au sein de la terre la plus fertile du monde, peut à peine jouir de ses

¹ *Monit. univ.*, 21 septembre, p. 1457, 3^e colonne.

² *Monit. univ.*, 12 octobre, p. 1607, 1^{re} et 2^e colonnes.

produits de première nécessité, défricher d'immenses territoires incultes, ouvrir des routes, creuser des canaux et des ports, achever le réseau ferré, assimiler l'Algérie à la France et partout des ruines à relever, des faux dieux à abattre, des vérités à faire triompher ». « Voilà comment je comprendrais l'Empire, si l'Empire doit se rétablir. »

Le « discours de Bordeaux », si célèbre, fut prononcé le 9 octobre. Il eut naturellement un immense retentissement. Dans les Charentes, demeurées bonapartistes, le voyage fut triomphal. Puis après des arrêts à Tours et à Amboise, où Abd-el-Kader prisonnier fut rendu à la liberté, ce fut, le 16 octobre, le retour à Paris, où se produisit une immense acclamation. Le président du conseil municipal, Delangle, s'écria : « La voix du peuple demande que votre pouvoir s'affermisse, afin que la stabilité du présent soit la garantie de l'avenir ¹. » Sur la longue route de la gare d'Orléans aux Tuileries par la place de la Bastille et les boulevards, voie de toutes les grandes manifestations triomphales ou révolutionnaires, le Président fut accueilli aux cris de : « Vive l'Empereur ! »

Il n'y avait plus qu'à entériner la réponse de la France à la question qu'avait été son voyage.

Le 9 octobre, le *Moniteur* annonça qu'après le vœu de la France le Président avait le devoir de consulter le Sénat ².

Il se réunit le 4 novembre sous la présidence du prince Jérôme Bonaparte ³. Il s'agissait de répondre à « la volonté nationale », déclara-t-il, et d'établir « les bases de l'Empire ». Le ministre d'Etat Fould lut un message : « La Nation, disait le Président, vient de manifester hautement sa volonté de rétablir l'Empire. Je vous ai convoqués pour délibérer légalement sur cette grave question, et vous remettre le soin de régler le nouvel ordre de choses. Si vous l'adoptez, vous penserez sans doute comme moi que la Constitution de 1852 doit être maintenue et alors les modifications, reconnues indispensables, ne toucheront en rien aux bases fondamentales. » Ainsi, c'était toujours la volonté nationale qui était considérée comme le principe de la nouvelle légitimité.

Le Sénatus-consulte. — De suite dix des principaux sénateurs présentèrent une proposition qui fut de suite prise en considération et portée au ministère d'Etat. Une demi-heure après, le Gouvernement

¹ *Monit. univ.*, 18 octobre, p. 1655, 3^e colonne *in medio*.

² *Monit. univ.*, 19 octobre, p. 1663.

³ *Lois annotées*, de DEVILLENEUVE et CARETTE. Discours du prince-président du Sénat. Message lu par A. Fould et rapport de Troplong, 1852, pp. 172-175.

répondait qu'il ne s'opposait pas à la prise en considération. Il déléguait pour soutenir le projet : Rouher, Baroche et Delangle. Le Sénat nomma comme membres de sa commission, Troplong, les cardinaux Dupont et Donnet, d'Agout, Lariboissière, Cambacérès, Regnaud de Saint-Jean d'Angély, Hautpoul, Leverrier, de Mortemart. Le 6 novembre, Troplong communiquait au Sénat son rapport. C'est encore « l'immense pétition de tout un peuple accouru sur les pas de son libérateur... le plébiscite anticipé de millions d'agriculteurs, d'ouvriers, d'industriels, de commerçants » qu'il invoqua en faveur de l'Empire. Il rappela que ce furent toujours les Révolutions qui appelèrent au pouvoir « des hommes qui étaient des sauveurs ». « Cet homme fort s'est rencontré au 10 décembre 1848, au 2 décembre 1851 et la France lui a confié le drapeau prêt à périr. » Suivait l'éloge de la « Monarchie impériale », « qui a tous les avantages de la République sans en avoir les dangers ! » Il ajoutait : « La République est virtuellement dans l'Empire à cause du caractère contractuel de l'institution et de la délégation expresse du pouvoir par le peuple. » Il terminait en rappelant que le peuple lui-même serait convoqué pour ratifier ou non l'institution impériale. La thèse de l'appel au peuple de plus en plus devenait le fondement du régime. Il se révélerait plus tard que c'était un fondement peu solide.

Sans débat on passa au vote et 86 sénateurs sur 87 se prononcèrent en faveur du sénatus-consulte qui rétablissait l'Empire, l'unique opposant était Vieillard, l'ancien précepteur de Louis-Napoléon, 7 novembre.

Les adresses, les adhésions à l'Empire se multiplièrent. Seuls les exilés protestèrent. Victor Hugo déclara : « Tout citoyen, digne de ce nom, n'a qu'une chose à faire, charger son fusil et attendre. » Le comte de Chambord lança un de ces manifestes, où toute sa vie il réserva « son droit » et maintint « son principe ». Le Gouvernement, sûr de son inefficacité, lui prêta la publicité du *Moniteur*.

Le *plébiscite* eut lieu les 21 et 22 novembre. Le Corps législatif fut convoqué pour le dépouillement du vote, le 25 novembre deux de ses membres, de Kerdrel et de Calvières, donnèrent leur démission pour ne pas participer à l'érection de l'Empire. Le résultat, proclamé le 1^{er} décembre, fut le suivant : 7.824.189 voix pour, 253.145 contre, 2.062.798 abstentions.

Le Sénat, le Corps législatif, le Conseil d'Etat se rendirent le soir même à Saint-Cloud pour communiquer à « l'Empereur Napoléon III » le résultat. « La France se livre à vous tout entière », dit

Billault, et l'Empereur, une fois de plus, affirma que c'était d'elle, de son vote, non de son hérédité, qu'il tenait son pouvoir. « Mon règne, dit-il, ne date pas de 1815, il date de ce moment même où vous venez me faire connaître les volontés de la Nation ¹. »

Les suites du plébiscite. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852. — Le 2 décembre, un anniversaire, Napoléon III fit son entrée d'Empereur à Paris. Bonaparte avait mis quatre ans pour devenir de Consul Empereur. Le même jour il promulgua le sénatus-consulte du 6 novembre ratifié par le peuple. L'article premier disait : « La dignité impériale est rétablie, Louis-Napoléon Bonaparte est Empereur des Français sous le nom de Napoléon III. » Ce qui en faisait malgré tout un Empereur à titre héréditaire, successeur même de Napoléon II. — Les articles 2 à 5 réglaient la dévolution du pouvoir impérial en cas de décès de l'Empereur. — L'article 6 établissait le statut de la « famille impériale », il conférait autorité sur ses membres à l'Empereur. — L'article 7 déclarait maintenue la Constitution du 14 janvier dans toutes ses dispositions qui n'étaient pas contraires au présent sénatus-consulte, qui ne serait modifié que par les voies légales. Et ceci établissait bien que cette Constitution était bien plus impériale que républicaine, puisque l'Empire s'établissait sans qu'on eût à la changer.

Clémences et générosités suivirent. On réclamait l'amnistie. L'Empereur accorda de très nombreuses grâces, notamment aux condamnés politiques de 1848 et de 1849. Les bannis de décembre 1851 non exilés eurent l'autorisation de rentrer en France en reconnaissant le nouveau Gouvernement, ce qui en arrêta beaucoup. Saint-Arnaud, Magnan, Castellane furent faits maréchaux comme s'ils avaient remporté d'extraordinaires victoires. Les sénateurs reçurent un traitement de 30.000 francs. La liste civile fut élevée de 12 à 25 millions.

La Constitution du 14 janvier était donc maintenue. Certaines de ses dispositions se référant à la République devaient pourtant être changées, ne fût-ce que dans leurs termes. Mais entré dans la voie des retouches on devait aller plus loin.

Un projet de sénatus-consulte fut donc élaboré par les conseillers d'Etat : Baroche, Delangle et Rouher. L'inévitable Troplong lut son rapport le 21 décembre. Il y eut en séance des observations présentées par quelques sénateurs : Ch. Dupin, Segris, d'Aguesseau,

¹ *Monit. univ.*, 2 décembre, p. 2007, récit et discours.

Audiffret, Boulay de la Meurthe ; le 22, le décret fut voté avec seulement 7 voix opposantes, ce qui n'était considéré que comme un demi-succès, il fut promulgué le 25 décembre 1852 ¹.

Les changements étaient de faible importance. L'Empereur obtenait en plus du droit de grâce, le droit d'amnistie. On le présentait comme « un attribut de la puissance souveraine », qui lui appartenait donc de droit. On voulait sans doute aussi au moment où l'amnistie était l'objet de pétitions, mais aussi protestations contraires, la soustraire aux discussions du Corps législatif.

L'Empereur obtenait le droit de présider le Corps législatif et le Conseil d'Etat, ce qui était considéré comme devant rehausser leur prestige.

Un peu plus substantiel, l'article 3 accordait « force de loi » aux traités de commerce. Jusque-là le Président pouvait les conclure, mais s'ils contenaient des modifications de tarifs le Corps législatif devait par des dispositions législatives les ratifier ; désormais les tarifs des traités valaient sans vote des représentants.

Dans le même esprit il était établi que les travaux d'utilité publique et les entreprises d'utilité générale seraient ordonnés et autorisés par décret en la forme des décrets d'administration publique. Une loi demeurerait nécessaire si ces travaux exigeaient des engagements ou des subsides du Trésor. On invoquait que l'intervention du Corps législatif entraînait des lenteurs, comportait des préoccupations excessives d'intérêt local, que depuis le 2 décembre la liberté du Gouvernement avait favorisé le développement de ces travaux et favorisé aussi les ouvriers.

Plus important l'article 5 du sénatus-consulte reconnaissait à l'Empereur le droit de modifier par décret les dispositions des fameux décrets du 22 mars, qui étaient le complément si important de la Constitution. Puisque, disait-on, il avait eu le pouvoir de les édicter, il devait avoir celui de les retoucher. C'était un raisonnement vicieux, les décrets dataient de la période dictatoriale pendant laquelle il n'y avait de pouvoir que le Président, ce qui lui conférait toute la plénitude de la souveraineté. Depuis la constitution des corps politiques l'autorité était partagée, celle de l'Empereur était inférieure à celle du Président.

Puis venait sans grande logique quatre articles concernant les

Lois annotées 1852, DEVILLENEUVE et CARETTE, donnent l'exposé des motifs, p. 188 et le rapport de Troplong, p. 189.

membres de la famille impériale appelés éventuellement à lui succéder.

Deux autres articles, 10 et 11, concernaient le Sénat, l'un permettant à l'Empereur de nommer jusqu'à 150 sénateurs, moyen de récompenser plus de services rendus, ou de désarmer plus d'hostilités menaçantes, l'autre portant à 30.000 francs « la dotation annuelle et viagère affectée à leur dignité ». Cette mesure était présentée comme démocratique, comme permettant de nommer sénateur quiconque, sans avoir à examiner préalablement sa « situation de fortune », en tenant compte seulement de « l'éclat du talent », de « la noblesse du caractère », de la « grandeur des services rendus ».

La disposition au point de vue pratique peut-être la plus considérable du sénatus-consulte, était son article 12 qui visait le budget des dépenses. Il s'exprimait ainsi : « Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif, avec ses divisions administratives par chapitres et par articles. — Il est voté par Ministères. — La répartition par chapitres des crédits accordés à chaque Ministère est réglée par décret de l'Empereur rendu en Conseil d'Etat. — Des décrets spéciaux, rendus dans la même forme, peuvent autoriser des virements d'un chapitre à l'autre. »

Au lieu de voter le budget par chapitre, le Corps législatif ne le voterait plus que par blocs énormes, par Ministères, et le Gouvernement aurait pour l'exécuter une liberté considérable. En même temps le contrôle du Corps législatif sur le budget perdait considérablement de sa portée pratique, les débats budgétaires perdraient simultanément de leur importance et de leur ardeur. C'était la réponse aux manifestations d'indépendance du Corps législatif au sujet du budget de 1853.

Une autre disposition du sénatus-consulte relative au Corps législatif est à signaler. Confondant compte rendu et procès-verbal des séances, on avait pris l'habitude de soumettre l'un et l'autre au Corps législatif. Or ce n'était que le procès-verbal qui constitutionnellement devait être approuvé par l'Assemblée. L'article 13 décida qu'il en serait ainsi désormais. Mais il associa pour la rédaction du procès-verbal au président du Corps législatif les présidents de ses bureaux, c'était un gage de sincérité.

L'Empereur, pour atténuer l'effet de ces mesures restrictives à l'égard de l'Assemblée, accorda à ses membres une indemnité de 2.500 francs par mois de session. La politique constante du régime

était de demander le plus de sacrifice possible à la liberté et d'accorder le plus d'avantages possible aux intérêts.

Que ce fussent là les réformes constitutionnelles destinées à réaliser l'Empire, on pouvait en être étonné. Elles étaient de détail et ne touchaient pas au fond du régime. Dès le 14 janvier, il faut le dire encore, l'Empire au nom près avait été constitué.

Mais ce n'était pas sans inconvénient que si vite on avait procédé à une réforme constitutionnelle. Le régime, qui se présentait comme celui de la stabilité et s'en faisait son premier mérite, subissait au bout de quelques mois seulement une révision justifiée par la volonté du pays. On pourrait donc invoquer celle-ci contre lui pour exiger d'autres transformations. L'Empire n'était plus un régime rigide, mais un régime transformable.

CHAPITRE III

LA FRANCE SOUS LE SECOND EMPIRE

La République plébiscitaire a évolué selon la nature des choses, l'Empire s'est constitué. Quelles seront les destinées du régime nouveau, régime personnel, autoritaire, de force gouvernementale, mais en même temps régime plébiscitaire, de souveraineté nationale et de suffrage universel.

Quelle sera tout d'abord la vie de la France, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur, sous la direction de ce nouveau Gouvernement, si différent de ceux qui ont conduit la France depuis 1814 ? Sera-ce la paix, comme il l'a promis, ou la guerre comme on l'a craint ? Sera-ce la paix intérieure des partis ou la reprise des luttes politiques ? Sera-ce le désarmement des conspirateurs ou le déchaînement de nouveaux attentats ? Sera-ce la prospérité et la paix sociale ou les crises économiques et des troubles populaires ? Aux prises avec les difficultés habituelles de la conduite des affaires d'un grand pays, quel sera le rendement, quels seront les résultats de ce Gouvernement qui a voulu être fort pour pouvoir faire le bien du pays ?

Et ce régime, si les circonstances se modifient, si des événements graves se produisent, si les conditions politiques intérieures et extérieures se transforment, si les dispositions des esprits évoluent, sous l'influence du suffrage universel si impressionnable et si changeant, pourra-t-il rester immuable ou évoluera-t-il à nouveau comme il l'a déjà fait une première fois ?

Pour répondre à ces questions une étude, ou mieux, un coup d'œil aussi rapide que possible de la *Vie de la France sous le second Empire* s'impose, l'histoire des institutions politiques ne s'en peut détacher.

I

POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA FRANCE
SOUS LE SECOND EMPIRE

Une politique extérieure active, énergique, suppose un Gouvernement fort et autoritaire. Quand on a des ambitions internationales, qu'on ne fuit pas devant les compétitions et les conflits, voire même la guerre, il faut être libre dans sa diplomatie, être maître de ses alliances, pouvoir imposer à la Nation des charges militaires lourdes, saisir son moment pour agir, la lutte engagée, ne pas subir la pression de l'opinion publique. Sous la Révolution, quand la France révolutionnaire s'est trouvée en guerre, la dictature conventionnelle de plus en plus autoritaire, concentrée et cruelle a répondu à cette nécessité. De même un Gouvernement autoritaire et fort est porté vers une politique extérieure active, belliqueuse, conquérante, il est en mesure de la poursuivre, c'est le développement naturel de sa puissance, il y a intérêt pour détourner sur la politique étrangère l'attention du pays et être libre d'agir à l'intérieur, pour offrir en gloire, en satisfaction d'amour-propre national à ses sujets la compensation des sacrifices imposés à leur liberté.

C'est donc sur la politique extérieure de l'Empire qu'il faut se tourner d'abord et l'on peut s'attendre à la trouver très active.

Le développement et l'activité de la politique extérieure et guerrière de la France de 1852 à 1870. — A Bordeaux, le Prince-Président, posant sa candidature à l'Empire, avait lancé la parole fameuse : « L'Empire, c'est la paix ! » Or pendant les dix-huit ans de son règne, d'année en année, c'est de guerre en guerre qu'il a conduit le pays. Pour se rendre compte à quel point sa politique a été active et belliqueuse il faut aussi sommairement que possible retracer les campagnes diplomatiques et militaires qui, de 1853 à 1870, se sont succédé. Le jeu des pouvoirs publics, l'évolution du régime ne sauraient se comprendre si l'on n'en a pas sous les yeux le schéma. Force est bien de le tracer ici aussi rapide et élémentaire que possible.

Dès l'année 1853 l'Empire mène la guerre en Algérie, poussant la conquête dans le Sud, où se reforment les tribus insoumises et nous nous emparons de Lagouhat. — La même année aux antipodes,

la Nouvelle-Zélande nous ayant précédemment échappé, nous occupons la Nouvelle-Calédonie, qui s'ajoute à quelques autres rares possessions françaises australiennes. — En même temps l'Orient s'ouvre à notre action diplomatique. Après avoir revendiqué nos droits à la garde des lieux saints, l'action diplomatique de la Russie éveille notre attention. Elle a posé le problème du sort de « l'homme malade » et proposé à l'Angleterre de le régler sans nous. L'opposition de l'Angleterre à ces projets, l'avance des forces militaires russes en territoire turc, la déclaration de guerre de la Turquie, soutenue par l'Angleterre, à la Russie, nous décident à l'alliance avec la Turquie et l'Angleterre contre la Russie.

En janvier 1854 notre flotte agit dans la mer Noire avec la flotte anglaise, et le 27 mars nous déclarons la guerre à la Russie.

La guerre se poursuit en Algérie et nous nous emparons de Ouargla et de Touggourt. Puis c'est sur la côte ouest de l'Afrique que notre activité se porte. Nous n'occupons qu'un comptoir Saint-Louis à l'embouchure du Sénégal, nous commençons la conquête d'une longue bande de côtes et d'un vaste hinterland, point de départ d'un Empire colonial africain nouveau. Pendant onze années la volonté d'un des précurseurs de nos grands coloniaux africains, Faidherbe, s'y emploiera. En deux ans notre action coloniale s'est donc singulièrement étendue et nous sommes entrés dans une grande guerre. — L'Empire, c'est vraiment la paix.

La guerre contre la Russie, dite guerre de Crimée, portée d'abord sur le Danube, puis en Crimée, de l'été de 1854 à mars 1856 se concentre en un siège interminable, celui de Sébastopol dont la chute met fin à la guerre. La fin de 1854, tout 1855, une partie de 1856 sont donc occupés par cette lutte aux vicissitudes redoutables. Elle se termine par le Congrès et le traité de Paris du 3 mars 1856, extrêmement important. Ses clauses principales sont : 1° la neutralisation de la mer Noire ; — 2° l'autonomie des principautés de Moldavie, de Valachie et de Serbie, sous la suzeraineté de la Turquie ; — 3° l'indépendance et l'intégrité territoriale de la Turquie garantie par les signataires du traité ; — 4° la reconnaissance par le Sultan des droits de ses sujets chrétiens ; — 5° la liberté de la navigation du Danube contrôlée par une commission internationale et assurée par la cession du sud de la Bessarabie à la Moldavie, imposée par l'Autriche, dont la Russie gardera un vif ressentiment pour cette puissance.

L'importance du traité de Paris était énorme. Il mettait fin aux

ambitions de la Russie en Europe, à son rêve d'extension à l'ouest, d'accès à la Méditerranée. Ce fut vers l'Asie qu'elle tourna ses vues. Elle en garda une grande rancune vis-à-vis de l'Angleterre et de l'Autriche, ce fut la fin de l'entente entre les anciens coalisés de 1814 et de 1815. Le traité de Vienne, qui était resté pour nous une obsession, était effacé et la France, qui depuis cette époque avait eu une situation internationale diminuée, semblait redevenue l'arbitre de l'Europe. C'était pourtant au point de vue pratique pour les autres que nous nous étions battus ; nous avons travaillé pour les principautés chrétiennes du Danube, affranchies du protectorat turc, mais qui restaient pourtant sous la suzeraineté de la Turquie. Nous avons délivré l'Angleterre d'une rivale dangereuse. Nous avons, en introduisant le royaume de Sardaigne dans l'alliance contre la Russie, donné à cette puissance une importance internationale qu'elle n'avait pas et préparé ses grandes destinées.

Mais notre rôle prédominant dans la lutte, dans les négociations de paix constituaient un très grand succès d'ordre moral tout au moins. Et le pays, malgré les lourds sacrifices que la guerre lui avait imposés, devait savoir gré au Gouvernement qui lavait ainsi les affronts de nos défaites de 1814, de 1815 et de notre isolement de 1840. L'Empereur, pendant deux ans, par la guerre et finalement par la victoire, avait donné à la France la rançon de ses libertés perdues.

La guerre de Crimée aux proportions sans cesse accrues n'avait pas empêché la France de poursuivre son action au Sénégal et de la porter en Extrême-Orient, un traité conclu avec le Siam en 1856 nous concédait le droit d'y résider et d'y commercer.

De plus, au cours du Congrès de Paris, une nouvelle question internationale surgit. La Sardaigne, encouragée par nous, posa la question italienne, le problème de la libération de l'Italie.

Les quatre premières années du règne de Napoléon furent donc ainsi marquées par une activité diplomatique et militaire intense de la France.

L'année 1857 ne présente qu'une accalmie relative. En Algérie, la grande Kabylie, grâce à ses montagnes, malgré sa proximité de la mer forme un îlot de résistance redoutable et constitue une menace constante pour notre occupation. Une véritable campagne est menée avec 35.000 hommes par le général Randon. Et la même année notre effort se porte en Chine. Le désordre y règne, la persécution des chrétiens sévit. Nous nous unissons à l'Angleterre qui veut ouvrir aussi

ce pays au commerce extérieur. Nos ambassadeurs, le baron Gros et lord Elgin, à Hong-Kong, en octobre 1857, décident des opérations militaires qui, le 27 décembre, nous rendent maîtres de Canton, c'est le commencement de deux campagnes.

L'année 1858 voit notre activité diplomatique et militaire se développer encore. Nous soutenons, malgré les résistances de l'Autriche et de l'Angleterre, la Moldavie et la Valachie, qui voudraient s'unir et former un Etat. Nous obtenons qu'elles forment les Principautés unies de Moldavie et de Valachie avec une législation et une Haute cour de justice communes. Elles élisent chacune de son côté le même hospodar, un patriote Couza qui s'intitule Prince de Roumanie.

L'Empereur, de sa propre initiative, à Plombières, sans ses Ministres, nous engage dans une nouvelle très grosse entreprise. Cavour qui a préparé la Sardaigne au rôle d'émancipatrice et d'unificatrice de l'Italie, qui pour cela l'a conduite en Crimée pour la mener au Congrès de Paris et y faire entendre ses revendications, gagne sa cause auprès de Napoléon III, influencé dans une certaine mesure par la politique des nationalités. Ils concluent entre eux seuls l'entente qui nous entraînera dans une grande guerre avec l'Autriche, juillet 1858.

En même temps la campagne de Chine se déroulait. En mai 1858, l'entrée du Pei-ho était forcée et nos vaisseaux menaçaient Tientsin, dont les forts furent abandonnés par les Chinois. En juin, la Chine accédait à nos demandes et signait quatre traités avec la France, l'Angleterre, les Etats-Unis et la Russie.

En même temps encore nous agissions en Annam, où l'Empereur Tu-Duc persécutait les chrétiens et fermait son Empire à nos compatriotes. En une expédition maritime nous attaquions Tourane au sud d'Hué.

C'est pourtant en 1859 que notre activité extérieure se développe au maximum. En janvier, sur des bases arrêtées à Plombières, nous passons un traité d'alliance défensive et offensive avec la Sardaigne contre l'Autriche. Celle-ci, devant la menace, croyant la victoire facile, le 23 avril, lance l'ultimatum, qui déclenche la guerre. Les 4 et 24 juin, Magenta et Solferino, victoires françaises, décident de la guerre et font de Napoléon l'arbitre du conflit. L'offre de paix qu'à Villafranca, le 11 juillet, il fait à l'Autriche arrête les hostilités. Ses conditions sont conformes à l'entente de Plombières, mais moins favorables à l'Italie que de vagues promesses faites à Milan, où il avait parlé de l'Italie libre jusqu'à l'Adriatique, si bien qu'il mécon-

tente ce pays, qui aspire à l'unité politique. Malgré les protestations italiennes la paix de Zurich, novembre 1859, s'établit sur les bases de l'armistice.

La grande guerre d'Italie ne nous empêche pas de recommencer une expédition en Chine, où le Gouvernement manque à ses engagements, de poursuivre en Indo-Chine la lutte contre Tu-Duc en occupant Saïgon et d'élargir de plus en plus notre occupation au Sénégal. C'est de tous côtés que notre activité se déploie.

L'année 1860 la voit un peu décroître. Nous achevons notre deuxième campagne de Chine, où nous aurons été quatre ans en expédition. Dans le plus proche Orient, en Syrie, Druses et Maronites chrétiens sont en guerre, 6.000 chrétiens périssent. Appel est fait à la France protectrice des chrétiens. Napoléon III envoie un corps expéditionnaire de 6.000 hommes qui rétablit provisoirement la paix. Mais l'hostilité de la Turquie, la méfiance de l'Angleterre nous ont fait accepter le mandat provisoire de l'Europe, qui rend notre intervention temporaire, nous rapatrions nos troupes dès 1861.

L'Italie est pourtant notre champ d'action diplomatique le plus important. Elle se soulève contre les Souverains de Toscane, de Parme, de Modène. Garibaldi révolutionne la Sicile, le royaume des deux Siciles, chasse de Naples François II. La Romagne se révolte, les troupes sardes pénètrent dans les Marches, l'Ombrie, le royaume de Naples, les Etats de l'Eglise, elles entrent en collision à Castelfidardo avec les troupes pontificales commandées par Lamoricière, 18 septembre. Le 22 octobre et le 6 novembre, les populations des deux Siciles et des Etats pontificaux votent leur annexion à la Sardaigne. La politique et les prévisions de Napoléon III sont singulièrement dépassées. Nous obtenons à Turin la cession du comté de Nice et de la Savoie, prévue à Plombières et dans le traité d'alliance de janvier 1859. Par des plébiscites qui inaugurent un nouveau principe de droit international, celui du droit des populations à décider d'elles-mêmes, ces pays s'incorporent à la France.

Avec 1861 commencent ou s'aggravent deux questions qui seront longtemps de lourdes hypothèques pour nous. L'expédition du Mexique, qui ne prendra fin et lamentablement qu'en 1867 et la question romaine, qui ne se résoudra que lors de nos défaites de 1870.

Le Mexique souffrait d'une anarchie chronique. Il était la proie d'insurrections successives des divers partis. Les étrangers dans le pays, ou en rapports avec lui, souffraient dans leurs intérêts de cet état de choses. Mais les Etats-Unis par la doctrine de Monroë repous-

saient toute intervention européenne en Amérique, et empêchaient les Etats européens de défendre les droits de leurs nationaux. Or en 1861 la guerre de Sécession les paralysait. A ce moment, Juarez, chef des libéraux, s'étant emparé du pouvoir refusait de payer les intérêts des créanciers du Trésor. La France, au nom des intérêts de ses nombreux nationaux lésés et soutenant les droits plus ou moins sûrs du banquier suisse Jecker, se joignit à l'Angleterre et à l'Espagne pour intervenir. Une flotte fut envoyée à Vera Cruz, un corps expéditionnaire peu nombreux fut débarqué. Napoléon III, à la différence de ses alliés, poursuivait un but politique. Il était hanté d'idées grandioses. Depuis longtemps il envisageait le Mexique comme un pays de grand avenir par suite de ses propres richesses, par suite du percement possible d'un canal entre les deux Océans, par suite de sa position au sud des Etats-Unis, qui pouvait en faire un barrage entre cette puissance et les Etats de l'Amérique latine. La France, y assurant sa prépondérance, c'était « la plus grande idée de son règne », assurait-il. La divergence de vues entre les alliés était complète, l'Angleterre, l'Espagne ne songeaient qu'à une démonstration pour la protection d'intérêts financiers compromis. C'était d'ailleurs le thème de la Convention de Londres du 31 octobre 1861, qui stipulait notamment que les puissances intervenantes n'exerceraient dans les affaires mexicaines aucune action qui pût gêner la Nation dans le choix de son Gouvernement. Tandis que l'Angleterre donnait à ses troupes l'ordre de ne pas suivre les Espagnols et les Français dans leur marche sur Mexico, l'Espagne et la France prévoyaient qu'il pourrait être donné un « appui moral » à « la partie saine de la population qui pourrait vouloir sortir de l'état actuel de dissolution sociale en profitant de la présence des forces alliées ». La France s'engageait manifestement dans une entreprise de grande envergure.

Le débarquement eut lieu à la fin de 1861. La France allait donc de l'avant sans entente avec ses alliés, sans connaître l'état réel du pays, ni les chances du parti conservateur que l'on voulait soutenir et qui avait été vaincu, sans idée des méthodes de guerre à employer et des forces qui seraient nécessaires. La « grande idée du règne » allait devenir l'idée la plus ruineuse pour lui.

En *Italie* ce ne fut pas par sa faute que Napoléon III se trouva aux prises avec des difficultés insolubles. Après les plébiscites qui avaient eux-mêmes suivi l'insurrection générale provoquée par la défaite autrichienne, en février 1861 se tint à Turin le premier parlement italien. Le 14 mars il proclama Victor-Emmanuel « Roi d'Ita-

lie » par la grâce de Dieu et par le peuple. En même temps les représentants de l'Italie réclamèrent « l'union à l'Italie de Rome capitale, acclamée par l'opinion nationale ». Ce n'était plus de l'intégrité des Etats pontificaux qu'il s'agissait, mais de Rome même, et du pouvoir temporel du Pape considéré par le monde catholique comme la garantie de son indépendance. Pie IX protesta avec la dernière énergie. Il avait déjà refusé de consentir à l'union de l'Ombrie, des Marches, de la Romagne au royaume de Sardaigne, et prononcé l'excommunication contre l'usurpateur. Il protesta contre la spoliation dont on le menaçait.

La question romaine mettait l'Empereur dans une situation difficile. Nos troupes occupaient Rome défendant le Saint-Siège contre les séditions intérieures possibles et contre d'éventuelles agressions extérieures. Les retirer, c'était trahir la cause dont on s'était fait le champion. C'était aussi mécontenter gravement en France les catholiques, sur lesquels le Gouvernement s'appuyait. Mais les maintenir et s'opposer à l'unification en maintenant à Rome le Gouvernement pontifical, c'était irriter le sentiment italien et perdre dans l'opinion italienne le bénéfice moral de la campagne d'Italie.

Rome et le Mexique étaient ainsi deux épines douloureuses, gênant les mouvements de notre diplomatie.

L'année suivante, 1832, l'expédition du *Mexique* s'engagea définitivement et dans les plus mauvaises conditions. Les Anglais et les Espagnols à la fin d'août retirèrent leurs troupes. Le parti conservateur n'appuya pas notre action. Le peuple se prononça en majorité pour Juarez, champion désormais de l'indépendance nationale, et nous revendiquions pour le peuple le droit de se prononcer librement sur son sort. Nous annoncions en effet dans une note du 16 avril que nous voulions permettre « à la portion honnête du pays, aux neuf dixièmes de la population de faire connaître ses vœux ». En réalité, c'était la guerre contre Juarez, qui dégénérait en guerre contre le Mexique et qui s'engageait. Un corps de 7.000 hommes dès 1862 se mit en marche vers Mexico. Puebla, fortifiée, barrait la route. Nos forces insuffisantes furent repoussées avec une perte de 500 hommes. L'insalubrité du pays, le défaut d'organisation, de mesures sanitaires les faisaient fondre. Il fallait les renforcer.

L'année 1863 parut plus favorable. Nous avions 28.000 hommes commandés par les deux généraux Bazaine et Forey. Puebla fut prise après soixante-deux jours de siège, mais avec une perte de 200 morts et de 1.200 blessés. Le 10 juin nous entrions à Mexico. Alors s'ouvrit

une guerre de guerillas. Nos détachements, nos convois étant attaqués sans que nous puissions livrer bataille à l'armée de Juarez, retirée dans le nord aux confins des Etats-Unis.

Il fallait établir un Gouvernement. Nous aurions voulu suivant nos principes faire appel au pays, mais il n'aurait pas répondu.

On réunit tant bien que mal une Assemblée de 215 notables, qui se prononcèrent pour la création d'un Empire et Napoléon, pour donner une compensation à l'Autriche, à laquelle nous avions enlevé le Milanais, la Lombardie, fit faire appel à l'archiduc Maximilien pour ce nouveau trône.

En *Algérie* notre politique fut aussi active. Là encore, Napoléon, après un voyage qu'il y avait fait, voulut appliquer ses principes et rêva d'établir un « royaume arabe ». Il proclama qu'il était « aussi bien l'Empereur des Arabes que l'Empereur des Français ». « J'aime mieux, disait-il, utiliser la bravoure des Arabes que pressurer leur pauvreté. » C'était un changement de front. Le Ministère de l'Algérie fut supprimé, la colonisation proprement dite presque complètement arrêtée.

Au *Sénégal*, Faïdherbe multiplia les missions qui étendirent notre influence jusqu'à l'embouchure du Niger.

En *Cochinchine*, sous notre pression, Tu-Duc nous céda trois provinces, qui formèrent avec Saïgon comme centre une véritable colonie. En même temps, malgré le Siam et l'Angleterre, qui était derrière lui, le Cambodge reconnaissait notre protectorat.

En *Europe* les événements sollicitaient toute notre attention, et se compliquaient au moment où le Mexique nous paralysait.

Cavour au début de sa campagne pour l'unité italienne avait annoncé que l'*Allemagne* s'engagerait dans la même voie. La confédération germanique par l'antagonisme de l'Autriche et de la Prusse était impuissante. Les patriotes souhaitaient une réforme qui tendît à l'unité. Le Congrès des princes, dû à l'initiative de l'Autriche, échoua grâce aux manœuvres de Bismarck, qui venait d'arriver au pouvoir. Si l'unité italienne, dépassant les prévisions de Napoléon III, nous inquiétait, celle de l'Allemagne devait encore bien plus nous préoccuper. La propagande des idées de nationalité nous créait ainsi de tous côtés les plus grands embarras.

Survint en 1863 la mort de Frédéric VII, Roi de *Danemarck*, qui soulevait une très épineuse question. Les lois de dévolution de la couronne n'étaient pas les mêmes en Danemarck et dans les duchés de l'Elbe. Christian de Glucksbourg, marié à une cousine du Roi défunt

était héritier selon les lois danoises, Frédéric d'Augustenbourg était le successeur du Roi pour le Holstein. Une convention de Londres en 1852 à la suite de troubles avait reconnu le droit de succession intégral de Christian. Cela n'empêcha pas, après la mort du Roi, le parti allemand dans les duchés de se prononcer pour Frédéric d'Augustenbourg et les troupes allemandes à son appel d'y pénétrer. C'était dans un milieu surchauffé un brandon qui pouvait tout enflammer. Nous devions y porter toute notre attention.

La *Pologne* elle aussi se saisissait du principe des nationalités et se soulevait contre la Russie. Le Gouvernement russe réprimait durement son insurrection. La Prusse, intéressée à la répression de tout mouvement national polonais, promit à la Russie son concours militaire et gagna ainsi sa sympathie. La France qui n'avait pas sa part de Pologne, qui avait toujours manifesté sa sympathie à la Nation polonaise, qui avait favorisé la liberté de l'Italie, ne pouvait faire de même. Napoléon proposa la réunion d'un Congrès qui examinerait toutes les questions pendantes en Europe. L'Angleterre s'y opposa. La Russie nous devint hostile.

L'orage grondait partout et nous étions liés soit par notre aventure mexicaine, soit par les principes que nous avions affichés en Italie.

En l'année 1864 nos difficultés ne firent que croître.

Au *Mexique* notre domination ne fit aucun progrès et l'acceptation du trône par Maximilien, sans que l'Autriche, ni la Belgique (il avait épousé une princesse belge), fissent aucun effort en sa faveur, ne fit que nous engager à poursuivre une entreprise sans issue, qui usait nos ressources financières et militaires et nous paralysait de plus en plus.

En *Italie*, Napoléon amena Victor-Emmanuel à une convention du 14 septembre, par laquelle celui-ci renonçait à occuper Rome, tandis que nous nous engagions à l'évacuer. Cette convention nous aliéna encore davantage le peuple italien déçu dans son rêve d'unification nationale qui visait à la reprise de Rome, berceau de sa grandeur, redevenant sa capitale. Des émeutes se produisirent à Turin. Les sacrifices que nous avons faits pour sauver la Sardaigne battue par l'Autriche, pour donner à l'Italie le Milanais et la liberté, sacrifices dont la cession de Nice et de la Savoie, en fait déjà gagnées à la France, n'était pas la compensation, étaient de ce côté perdus.

Le Saint-Siège peu confiant, à juste titre, dans les engagements de Victor-Emmanuel, exposé à l'agression de bandes garibaldiennes,

avait le sentiment que nous l'abandonnions et nous en gardait du ressentiment. A l'intérieur les catholiques se détachaient de l'Empereur. L'encyclique *Quanta cura* et le *Syllabus*, qui condamnaient les maximes du libéralisme et de la démocratie moderne augmentaient le conflit, Napoléon s'étant fait le champion du droit des peuples.

En *Allemagne* la situation se compliquait. La Prusse et l'Autriche se prononçaient pour Christian IX, en opposition avec la Confédération. Mais elles prétendaient soustraire le Schleswig à l'union avec le Danemark, et firent la guerre à Christian IX, après avoir chassé du Schleswig les troupes fédérales. La paix conclue à Vienne en octobre 1864 abandonnait à l'Autriche et à la Prusse les duchés. La Confédération était brisée, un germe de division entre la Prusse et l'Autriche était semé, la Prusse commençait son travail souterrain. Napoléon, cherchant une alliance qu'il ne trouvait ni en Italie, ni en Russie, ni en Autriche, ni en Angleterre, favorisa les ambitions prussiennes. Il admit que la Prusse s'agrandît au détriment de l'Autriche, si la population des duchés se prononçait en sa faveur.

L'année 1865 ne fut pas plus favorable. Le traité de Vienne livrait les duchés danois à l'Autriche et à la Prusse sans attribution à l'une ni à l'autre. La *Prusse* prétendit se les annexer tous les deux. L'Autriche se rapprocha des Etats allemands, prête à reconnaître Frédéric ; la guerre faillit éclater. La Prusse n'avait pas achevé sa préparation, elle conclut la convention de Gastein, en août 1865. L'administration du Schleswig était attribuée à la Prusse, celle du Holstein à l'Autriche, le Lauenbourg moins important était abandonné à la Prusse contre indemnité à l'Autriche. De plébiscite il n'était pas question, Bismarck avec les ambitions qu'il nourrissait n'allait pas suivre l'exemple que semblait donner Napoléon et s'embarasser du droit des peuples, il avait déjà professé ses théories sur celui de la force.

Il voulait éliminer l'Autriche de l'Allemagne. Il était sûr de la Russie qu'il avait appuyée dans la crise polonaise. Il comptait sur l'Italie qui voulait la Vénétie laissée à l'Autriche par le traité de Zurich. Mais il fallait s'assurer que nous laisserions déchirer le traité que nous avions dicté. Bismarck, s'ouvrant de ses projets à notre représentant à Berlin, déclara que si nous restions neutres la Prusse ne s'opposerait pas à ce que nous annexions les pays de langue française. Il vint à Biarritz et l'Empereur accéda à l'alliance italo-prussienne. Paralysé par la guerre du Mexique, influencé par le principe des nationalités, dont il s'était parfois recommandé, fidèle à l'antagonisme

traditionnel de l'Autriche et de la France, d'ailleurs diminué dans ses forces physiques et intellectuelles, il ne vit pas le danger prussien, celui de la constitution de l'unité allemande par la Prusse. Lui qui faisait la guerre depuis douze ans il allait rester neutre dans la lutte qui déciderait de son sort.

L'année 1866 fut l'année décisive et déplorable entre toutes.

Le 8 avril fut conclue l'alliance de la Prusse et de l'Italie encouragée par Napoléon. La Prusse n'avait plus qu'à agir. Des difficultés provoquées par elle dans l'administration des duchés lui firent déclarer rompue la convention de Gastein et ses troupes envahirent le Holstein, 8 juin. Elle présenta une réforme fédérale, qui mettait l'Autriche hors de l'Allemagne. L'Autriche répondit à ces provocations par la guerre et obtint de la Diète la mobilisation des troupes fédérales contre la Prusse. L'excellente préparation de l'armée prussienne, sa rapide mobilisation, le génie de de Moltke, l'unité des forces et du commandement emportèrent la victoire. Les Hanovriens furent défaits à Langensalze, les Bavares à Kissingen, les Autrichiens et les Saxons à Sadowa, le 3 juillet. En trois semaines l'armée prussienne était arrivée à 60 kilomètres de Vienne. Il est vrai que les Autrichiens infligeaient de sanglantes défaites aux Italiens, que ne soutenaient plus l'armée française, sur terre à Custozza et sur mer à Lissa ; mais elles ne pouvaient compenser le désastre de Bohême.

Napoléon, qui escomptait ou la victoire de l'Autriche, ou une lutte prolongée, et qui pensait s'imposer comme médiateur, vit ses calculs déjoués. Ce ne fut que le 4 juillet, au lendemain de Sadowa, qu'il proposa sa médiation. Or il ne l'appuya sur aucune préparation, ni démonstration militaire. Les Prussiens n'en tinrent pas compte, alors qu'il est établi que n'importe quelle menace française sur le Rhin permettait aux Etats du sud de se ressaisir et changeait la face des choses.

La Prusse, maîtresse de dicter ses conditions, imposa à l'Autriche : 1° la dissolution de la Confédération germanique, ce qui l'excluait de l'Allemagne ; 2° la constitution d'une Confédération de l'Allemagne du Nord, limitée au Mein ; 3° l'annexion par elle des pays de l'Allemagne du Nord nécessaires à son unité territoriale. Napoléon réclama seulement la faculté pour les Etats du Sud de former une autre Confédération, qu'ils conclurent en signant avec celle du Nord une alliance qui unissait les forces de l'une et de l'autre.

La Prusse avait laissé l'Italie hors de ses stipulations. Mais la France avait réclamé comme prix de sa neutralité que l'Autriche lui

céderait la Vénétie, sans rien exiger de pareil de la Prusse, et ce fut par notre canal que l'Italie la reçut et acheva son unité, non par le concours de son alliée !

Ainsi la France qui guerroyait depuis le début du règne, qui s'épuisait depuis six ans au Mexique sans un but quelconque, était demeurée inerte dans une guerre où les forces étant équilibrées un apport de forces quelconque de sa part eût tout emporté. Nous n'avions pas empêché, nous avons favorisé les ambitions de la Prusse. Après avoir fait le jeu de Cavour sans profit pour nous, Napoléon avait fait celui de Bismarck pour notre perte.

Sadowa, la paix de Prague du 23 août secouèrent l'Europe entière. La France, selon Thiers, n'avait pas connu de plus grand malheur depuis 800 ans : 1870 et 1914 devaient le prouver, hélas ! avec éclat.

Napoléon parut se réveiller, il courut après des compensations, alors qu'il n'avait plus aucun moyen de les obtenir. Il réclama les territoires de la Bavière sur la rive gauche du Rhin, sans succès et sans succès non plus le Luxembourg et la Belgique. La première de ces réclamations révélée de suite nous aliéna les Etats du sud. La seconde ne fut révélée qu'en 1870 et nous aliéna alors notamment l'Angleterre. Aux yeux de l'Europe nous étions des ambitieux, des conquérants et la Prusse dissimulait ainsi ses formidables progrès.

En cette année 1866 nous consommions l'évacuation de Rome où les troupes pontificales ne constituaient pas une garantie sérieuse.

Au *Mexique*, devant la vanité de nos efforts, qui demeuraient sans résultat, devant l'hostilité des Etats-Unis redevenus libres d'agir, ne pouvant obtenir l'abdication de Maximilien, nous commençons une évacuation qui ressemblait à une trahison.

L'avènement de Charles de Hohenzollern, un neveu de Guillaume sur le trône de Roumanie, grâce à notre appui, notre expédition au Mékong étaient de pâles lueurs de succès en comparaison de si lamentables faiblesses. Notre situation internationale après une telle activité diplomatique et guerrière était irrémédiablement compromise.

Les quatre dernières années du règne de Napoléon III furent à l'extérieur moins agitées, mais non plus heureuses.

Le pays était las de guerres sans profit dont la dernière, après nous avoir privés de notre liberté d'action en des heures décisives, s'était terminée en une faillite totale. L'Empereur pratiqua une politique de paix qui ne releva pas notre crédit.

Au *Mexique*, où nous l'avions abandonné, Maximilien finit lamentablement, mais courageusement, sa triste carrière. Malgré l'intervention des puissances, et des Etats-Unis, qui auraient pu agir plus énergiquement, il fut condamné à mort par un conseil de guerre et exécuté le 19 juin 1867. Sa responsabilité morale dans cette fin tragique était particulièrement lourde pour l'Empereur.

L'affront subi par notre diplomatie au sujet du *Luxembourg*, où nous aurions voulu trouver une compensation à nos déboires, ne fit que confirmer sa maladresse et notre faiblesse.

L'*Italie* nous ménagea de nouvelles difficultés et de pénibles aventures.

L'opinion était de plus en plus enflammée pour l'occupation de Rome et sa proclamation comme capitale. Victor-Emmanuel était lié par la convention de septembre 1864. Son Ministre Ratazzi faisait entendre aux Romains des paroles ambiguës faites pour les pousser à la révolte. Ils ne devaient pas attendre le Gouvernement qui était lié. « Libérez-vous, disait-il... Et vous verrez que tout Italien sait faire son devoir. »

A défaut des Romains ce fut Garibaldi qui répondit en levant des bandes pour marcher sur Rome. Mais Victor-Emmanuel, dénonçant les paroles de son Ministre, fit marcher contre lui des troupes, il fut pris et fait prisonnier. Des négociations confuses entre les Gouvernements italiens et français eurent lieu pour obtenir que les engagements de 1864 fussent observés. N'obtenant pas satisfaction, l'Empereur donna l'ordre aux troupes françaises d'embarquer pour retourner à Rome et Ménahea, successeur de Ratazzi, ayant fait avancer des troupes sardes on put craindre un conflit entre Français et Sardes. Ce fut avec des bandes garibaldiennes à Mentana que le 3 novembre nos troupes furent engagées. Le Gouvernement pontifical fut ainsi une nouvelle fois sauvé et nos troupes demeurèrent à Rome.

L'opinion italienne, oubliant qu'alors que la Prusse avait fait la paix avec l'Autriche sans s'occuper de l'Italie nous lui avions assuré la Vénétie, se déchaîna contre la France, qui ne faisait qu'imposer le respect de la convention passée avec la Sardaigne. Pour échapper à cette colère, nous provoquâmes une conférence des Etats catholiques pour statuer sur la question romaine. Ils reconnurent le principe de l'indépendance du Saint-Siège, mais ils manquaient de moyens pour l'imposer.

Au Corps législatif la question romaine fut portée. Les passions se déchaînèrent. Le Gouvernement fit entendre que notre occupation

serait brève. Thiers blâma l'appui donné à l'unité italienne ; Rouher promit que l'occupation durerait tant que la sécurité du Pape l'exigerait, et s'écria : « Jamais l'Italie n'entrera dans Rome, jamais ! » Ces paroles retentirent dans toute l'Italie et la fureur contre la France s'exaspéra. Tous nos sacrifices en faveur de l'Italie, la cession de Nice et de la Savoie mise à part, aboutissaient à nous en faire une ennemie.

Nous ne trouvions quelque succès qu'en *Indochine*. En 1867 l'Annam dut nous abandonner toute la Cochinchine et notre protectorat sur le Cambodge fut confirmé au regard du Siam.

Tant d'expéditions, tant d'années de guerre, une activité diplomatique extrême aboutissaient aux plus déplorables résultats. En Russie, en Italie nous avions travaillé pour les autres, du moins avec gloire, mais sans nous gagner d'alliances, même de sympathies et de reconnaissances. Puis nous, qui nous étions mêlés de tout, nous étions restés étrangers aux grandes affaires d'où sortait une puissance forte et ambitieuse, à mi-chemin de la réalisation de son rêve, et nous n'obtenions rien en échange d'une abstention, que la désastreuse entreprise du Mexique, « la plus grande idée du règne », nous avait imposée. Seules nos campagnes coloniales avaient été fructueuses, faible compensation pour tant de pertes d'hommes subies, tant d'humiliations, tant d'hostilité encourues.

La responsabilité du régime dans la conduite de la politique extérieure de la France. — Il faut se demander dans quelle mesure le Gouvernement personnel et autoritaire de l'Empire est responsable de l'agitation extrême et des résultats déplorables de notre politique étrangère de 1852 à 1870.

On a vu que tout Gouvernement présentant ces caractères doit tendre à une action extérieure particulièrement active. Il n'est pas douteux que le second Empire, qui privait le pays de ses libertés, qui s'affranchissait de tout contrôle, qui étouffait la vie politique dans le pays même, fut porté à détourner son attention vers les affaires extérieures, à lui donner par des succès militaires une gloire compensatrice de sa liberté, et à prouver sa force par des guerres heureuses qui la rendraient éclatante. En 1870 le parti de la guerre fut le parti dynastique, qui luttait contre l'évolution libérale du régime, qui voulait un retour à l'Empire autoritaire.

Il serait pourtant inexact et injuste de faire porter au régime seul, à la forme de notre Gouvernement, nos déboires et nos fautes extérieures. L'Europe et le monde même se trouvaient par suite de

circonstances nouvelles et exceptionnelles dans une phase de conflits dont la solution pacifique n'a malheureusement pas encore été imaginée. Beaucoup de pays vivaient sous la domination de puissances étrangères, que les peuples, de plus en plus jaloux de leur indépendance, supportaient impatiemment. La Pologne, les pays balkaniques, certaines parties de l'Italie étaient dans cette situation et en souffraient. D'autres pays se débattaient dans un état de division et de confusion qui paralysait leur développement économique et ne cadrait pas avec le sentiment qui les travaillait de leur unité, une aspiration à l'unification nationale les agitaient, c'était le cas de l'Allemagne et de l'Italie. La décadence de tel Etat, la Turquie, l'aspiration à des débouchés favorables à une plus grande activité économique, la Russie, éveillaient chez d'autres peuples des désirs d'extension et de conquêtes.

De même les découvertes géographiques, la connaissance de nouveaux pays de civilisation inférieure, les nouveaux moyens de communication, les capitaux et la main-d'œuvre accrus et disponibles réveillaient les aspirations colonisatrices de jadis. Le monde se trouvait donc dans une phase d'agitation et d'activité de la vie internationale. Le Gouvernement impérial n'était donc pas porté par ses seules dispositions intérieures à développer l'action extérieure de la France. Le milieu international l'y appelait également. Sa responsabilité de ce chef est quelque peu atténuée.

On peut se demander également si le Gouvernement de Napoléon III se présentait dans d'heureuses conditions pour diriger la politique extérieure de la France. Et il semble que non, parce qu'il éveillait parmi les puissances étrangères de sérieuses défiances. Elles se manifestèrent par l'hésitation et le retard avec lesquels les Etats étrangers reconnurent après le coup d'Etat le nouveau Gouvernement. Les Souverains auraient dû être satisfaits pourtant de voir finie ou destinée à finir l'expérience républicaine, qui les avait inquiétés à juste titre, puisqu'elle avait suscité en bien des pays des mouvements ou des velléités révolutionnaires. Malgré cela les défiances des puissances étrangères vis-à-vis de nous se formulèrent expressément. A la veille de la proclamation de l'Empire, lord Derby, Premier Ministre, écrivait à Malmesbury, ministre des Affaires étrangères : « La guerre avec l'Angleterre est non seulement souhaitée par le Président, mais rendue inévitable par sa position. Une fois l'Empire établi et les feux d'artifice éteints, un débarquement en Angleterre lui sera

imposé par les aspirations des Français et l'ardeur de l'armée ¹. » On devait penser que Napoléon s'inspirerait de la tradition napoléonienne, qu'il voudrait venger les défaites de 1814 et de 1815, effacer le traité de Vienne et faire sortir la France de son isolement, qui en 1840 lui avait été si pénible. L'Angleterre, même après notre alliance contre la Russie, ne cessa jamais de redouter sinon un débarquement des Français, du moins l'annexion de la Belgique, son éternel cauchemar, crainte que Louis-Philippe avait dû ménager en n'acceptant pas pour ses enfants le trône qui s'offrait. La même méfiance existait par exemple dans les Etats de l'Allemagne du sud, qui laissaient la Prusse s'emparer au nord du Mein de pays allemands et qui se hérissaient quand ils apprenaient que la France pouvait songer à des annexions sur la rive gauche du Rhin. Ces méfiances existaient en Suisse, où l'on se rappelait que sous le premier Empire Genève avait été le chef-lieu d'un département français et où l'on ne voyait pas sans inquiétude l'annexion de la Savoie à la France.

Des Français, adversaires du régime, s'employaient à entretenir ces méfiances contre le Gouvernement français. Guizot, dans une lettre à Aberdeen, le 9 mars 1852, écrivait que Napoléon III ne renoncerait jamais à la conquête de la rive gauche du Rhin. Victor Hugo, dans un discours à Anvers, du 1^{er} août 1852, dénonçait aux Belges les ambitions conquérantes de Louis-Napoléon, leur prêchait la vigilance et en cas d'attaque, la résistance. Par le fait de la présence de Louis-Napoléon Bonaparte à la tête de l'Etat notre politique étrangère se développa donc dans une atmosphère de défiance, qui fut pour elle une gêne et une faiblesse.

Action personnelle de l'Empereur dans la politique extérieure de la France. — On peut encore se demander quelle fut, sous ce régime personnel, l'influence personnelle du Président et de l'Empereur sur la direction de notre politique à l'extérieur. Et la réponse certaine est qu'elle fut tout à fait prépondérante.

Sous son apparence de rêveur et de taciturne, Napoléon III était animé d'un très grand « personnalisme ». C'est sa confiance en son étoile, sa foi en sa destinée qui lui avaient fait concevoir l'espoir d'une restauration, à laquelle personne ne croyait. C'était lui-même, aidé seulement de quelques amis, qui s'était poussé à la présidence de la République. Il n'avait pas cherché alors à constituer vraiment un parti, dont il fût le chef. C'est par son action personnelle qu'il

¹ Emile OLLIVIER, *L'Empire libéral*, t. III, p. 112.

avait lutté contre l'Assemblée législative. Le coup d'Etat avait été son œuvre propre, quelques partisans seulement l'ayant assisté en la circonstance. Et c'est bien par lui-même, par son action personnelle, qu'il était arrivé à l'Empire. Comment cette action personnelle ne se serait-elle pas poursuivie dans le Gouvernement impérial et notamment en matière de politique étrangère ? On la trouve dans une série de démarches de Napoléon agissant seul en dehors de ses Ministres. On la voit, par exemple, dans la lettre qu'au début des affaires russo-turques, il écrivit à Nicolas I^{er} pour lui proposer une négociation directe avec la Turquie, les puissances devant ratifier ensuite la convention qui serait ainsi conclue. On la voit à l'origine des affaires italiennes dans l'invitation adressée à Cavour de venir le trouver à Plombières, où il est sans son Ministre des Affaires étrangères, dans la conversation qu'il y eut avec lui et qui posait les principes de la politique italienne, de la France et de la Sardaigne. On la voit dans l'arrêt brusque de la campagne d'Italie après Solferino, alors que tout était préparé pour reprendre la marche en avant. Les divers corps avaient reçu leurs ordres de marche, ils avaient quitté leurs cantonnements, à l'improviste ils y furent ramenés. Un armistice avait été conclu directement entre Napoléon III et François-Joseph. L'Empereur avait pris cette décision seul et dans une entrevue sans témoins avec l'Empereur d'Autriche sur la route de Villafranca en une obscure maison, Guadagni Morelli, le 11 juillet 1859 ; les conditions préliminaires de la paix avaient été arrêtés entre eux. Personne n'était là, même pour les fixer par écrit. Cette décision qui arrêtait non seulement notre campagne, mais celle des Sardes était de la plus grande importance. Elle limitait les sacrifices de l'Autriche à la Lombardie, elle mécontentait les Italiens qui estimaient que nous manquions à nos engagements et que nous nous opposions à la libération de leur pays. Et cet ordre si grave était l'acte de l'Empereur seul. Conception personnelle de l'Empereur encore l'expédition du Mexique. Acte personnel de l'Empereur son arrêt malgré les supplications des représentants de Maximilien. Action personnelle de l'Empereur sa politique vis-à-vis de la Prusse, après la visite de Bismarck à Biarritz. On reprendrait toutes les décisions qui ont fixé notre action diplomatique au cours de son règne, on verrait que sa volonté a été ou seule agissante, ou déterminante.

Emile Ollivier ¹ s'est efforcé d'expliquer et par suite de justifier

¹ EMILE OLLIVIER, *L'Empire libéral*, t. III, pp. 121 et suiv.

l'action personnelle de l'Empereur et sa prépondérance dans notre diplomatie par les divergences de vues de ses conseillers principaux. « Persigny ne concevait que l'alliance anglaise... elle devait être la base constante de notre politique extérieure. » « Drouyn de Lhuys, sans être contraire à l'alliance anglaise, attachait plus d'importance à l'établissement de liens étroits avec une grande puissance continentale telle que l'Autriche. » « L'idée fondamentale de de Morny était un rapprochement entre la France et la Russie... on serait peut-être amené à donner au peuple français la satisfaction d'un accroissement de territoire, la Russie était la seule puissance qui s'en accorderait. » « Persigny, Drouyn de Lhuys, ne s'accordaient que dans leur peu de goût pour le principe des nationalités. » Entre nos diplomates il y avait donc conflit et ils étaient hostiles aux « aspirations du Souverain dont ils étaient chargés d'être les représentants ou les auxiliaires. La France selon eux devait renoncer à être conquérante et libératrice et ne plus aspirer qu'à la grandeur qui résulte de la petitesse d'autrui. » Comment, dans cet état de division des esprits, l'Empereur n'aurait-il pas résolu de suivre ses idées propres ?

Il devait accentuer le caractère personnel de son action d'autant plus que ses collaborateurs ne se gênaient pas pour dénigrer sa politique et la combattre même au moyen de graves indiscretions vis-à-vis d'adversaires comme Thiers et Guizot si bien que « de confiance en confiance, la nouvelle courait les chancelleries ». Ce fut le motif qui poussa l'Empereur à avoir « une diplomatie personnelle et occulte, qui agissait sans se soucier de la diplomatie officielle ». « Son ami Arese Pepoli Vimercali, Conneau, le général Türr ont été bien plus que Walewsky, Thouvenel ou Drouyn de Lhuys ses intermédiaires auprès du Roi et des hommes d'Etat italiens ». « Il prit l'habitude, dans les occasions solennelles, de traiter directement avec les ambassadeurs en dehors de ses Ministres auxquels il ne pouvait se fier. » « L'Empereur n'ouvrait pas seulement ses audiences privées aux ambassadeurs, il leur créait des facilités de le pénétrer, de l'influencer, de l'engager, de profiter de ses premiers mouvements irréfléchis en les admettant parmi les familiers de sa Cour. » Et Emile Ollivier montre que ces procédés amenaient entre les actes de l'Empereur et ceux de ses Ministres des contradictions véritables. Après l'entrevue de Plombières, Walewsky, qui l'ignore, reproche à Cavour sa politique ambitieuse à laquelle l'Empereur s'est lié. Au Congrès de Paris, Walewsky annonçait aux représentants de la Sardaigne qu'ils n'assisteraient qu'aux séances dans lesquelles on s'occuperait

de leurs affaires, alors que le même jour l'Empereur leur déclarait qu'ils seraient admis à toutes.

Emile Ollivier rapporte ces paroles de l'Empereur à l'ambassadeur de Prusse, de Göltz : « Une déclaration d'un de mes Ministres n'aurait pas d'importance. Je sais seul quelle sera la politique extérieure de la France ¹. »

Ces indications sont d'une suprême importance. Elles montrent à quoi aboutit, en politique étrangère, là où l'unité de direction et de vues est essentielle, un Gouvernement personnel, que l'opinion, qu'une représentation nationale ne contrôlent pas. — Cette politique personnelle du Souverain avait toute chance d'être mal informée, rien ne pouvant remplacer une diplomatie au courant des affaires, des hommes et des choses. — Cette politique personnelle du Souverain s'entrecroisant avec la politique ministérielle avait toute chance de la contredire, de la paralyser ou d'être entravée par elle. — Cette double diplomatie devait donner à notre politique un caractère de duplicité qui devait la rendre suspecte à l'étranger, nous enlever sa confiance et lui rendre difficile l'entente avec la France. — Cette politique personnelle du Souverain devait s'écarter de notre politique traditionnelle fondée sur de multiples et anciennes expériences, d'autant plus que le Souverain était un homme qui avait vécu à l'étranger, que rien ne préparait à la direction de notre diplomatie. — Cette politique personnelle était exposée à l'instabilité, à un manque de suite et de continuité, les impressions d'un homme qui agit par lui-même sans contrôle étant forcément changeantes et instables. D'ailleurs il arrivait que l'Empereur après avoir agi par lui-même subissait l'influence de conseillers qui, mieux informés ou plus perspicaces, lui révélaient l'erreur de ses premières décisions.

Il est universellement reconnu que la politique extérieure du second Empire fut agitée, brouillonne, contradictoire et que ce fut une des causes qui la rendirent, pour tous les sacrifices consentis et tous les risques courus, si peu productive, même avant qu'elle devînt pour la France catastrophique. Le régime, le système politique, autant que le caractère de l'homme en qui il se résumait en furent la cause essentielle.

La France avait de 1800 à 1815 fait avec le premier Empire en ce domaine de la politique étrangère une expérience aussi démonstrative, une seconde aurait dû lui être évitée.

¹ Emile OLLIVIER, *op. cit.*, t. III. p. 134.

Le principe des nationalités et la politique extérieure de l'Empereur. — La plupart des historiens, ou des hommes politiques, qui étudient ou critiquent la politique extérieure de l'Empereur, considèrent qu'elle découle d'un principe : celui des nationalités. Telle est notamment la thèse que son principal historien, Emile Ollivier, développe dans son chapitre : « Le dessein international de Napoléon III. »

Il est très intéressant d'examiner si cette thèse est exacte, d'une part à cause de l'importance prise par le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans le développement du droit international moderne, car si Napoléon III avait vraiment eu comme directive constante le principe des nationalités, il faudrait le considérer comme un précurseur, et d'autre part, son action diplomatique prendrait ainsi un caractère de continuité qui lui est contesté.

Une des originalités de la thèse d'Emile Ollivier consiste d'ailleurs à présenter la politique des nationalités non comme une idée originale de Napoléon III, mais comme une idée qui avait déjà cours avant lui. « Prenez, dit-il, les théories démocratiques telles que Lamennais, Armand Carrel, à la fin Lamartine, nos penseurs, nos poètes populaires les avaient formulées, mêlez-y quelques idées du grand poète et du grand penseur de Sainte-Hélène, relisez les discours frémissants de Thiers avant 1848, en faveur de l'union de l'Italie sous l'épée de Charles-Albert et le bâton pastoral de Pie IX ; celui de Cavaignac, le 23 mai 1849, sommant le Ministère de prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder l'indépendance et la liberté des peuples ; rappelez-vous surtout le fameux ordre du jour du 24 mai 1848, voté à l'unanimité, comme règle de la politique future de la France : Pacte fraternel avec l'Allemagne, reconstitution de la Pologne indépendante, affranchissement de l'Italie. Consultez ces écrits, ces paroles, ces actes, tirez-en une règle de conduite et sans vous perdre en conjectures, en dissertations ou en étonnements, vous aurez la définition rigoureuse de toute la politique de Napoléon III. Une simple formule la résume : elle fut celle des nationalités. » Elle n'a donc pas été de sa part une innovation.

Mais qu'est-ce alors, selon Emile Ollivier, que l'Empereur entendait par là ? Il rappelle la formule citée par de Goltz comme étant l'expression de la pensée napoléonienne : « Droit des nationalités signifie le droit qu'ont les peuples de voter eux-mêmes leur nationalité. » Ce n'est pas de l'unité de race, de l'unité géographique, de l'unité même d'intérêt qu'il s'agit, mais de l'unité de volonté, de la

volonté d'être un peuple uni. Et voici dès lors comment Emille Ollivier présente la pensée de Napoléon III, quant à l'adoption par la France de ce principe comme ligne de conduite pour elle : « Il croyait que la véritable manière d'illustrer, d'élever la France était non de reculer ses frontières à quelques territoires de peu d'étendue, mais de la faire rayonner, protectrice et bienfaisante sur tous les territoires où retentissait l'appel à l'indépendance et à la liberté. » Et Emile Ollivier glorifie le Souverain, dont il fut le dernier Ministre, de la grandeur de sa politique. « Le Souverain qui a tenté de réaliser cette conception humaine... obtiendra tôt ou tard une place exceptionnelle dans la mémoire des hommes. »

D'autres, il est vrai, attribuant à l'Empereur la même politique, l'ont violemment dénigrée à raison du mal qu'elle devait faire à la France, puisque son résultat allait être d'aider, à nos côtés, à l'Est et au Sud-Est, à la naissance et à l'affranchissement de grands Etats, nos futurs rivaux, l'un d'eux notre prochain ennemi et notre spoliateur.

Napoléon III a-t-il mérité à ce degré ces éloges ou ces blâmes ? Sa politique a-t-elle été vraiment une politique dominée par le principe des nationalités ?

A voir les choses d'un peu près, il paraît bien qu'en général on exagère beaucoup le rôle que le principe des nationalités a joué dans sa politique extérieure.

Ce n'est certes pas lui qui l'a poussé à entrer dans la coalition de l'Angleterre et de la Turquie contre la Russie. La Turquie se défendait, l'Angleterre voyait dans la Russie une rivale à écarter de la Méditerranée. Il n'était pas question de nationalité. Si Napoléon se joignit à elles ce fut surtout pour sortir de l'isolement dans lequel la France était confinée depuis 1815, pour briser l'union des signataires du traité de Vienne et pour conquérir personnellement la gloire militaire, qui avait fait la force du premier Empire. Au Congrès de Paris le principe des nationalités ne fut pas respecté au point qu'on supprimât au profit des principautés danubiennes non seulement le protectorat de la Russie, mais la suzeraineté de la Turquie. En tous cas, certainement ce ne fut pas pour venir au secours de la Moldavie et de la Valachie que la France fit la guerre à la Russie.

En ce qui concerne l'Italie, le principe des nationalités ne fut évidemment pas étranger à la politique de l'Empereur. Mais ce principe voulait l'Italie libre et unifiée tout entière, c'était le vœu incontestable de la Nation italienne et Napoléon III ne soutint jamais cette

dernière prétention de l'unification totale. Sans doute au Congrès de Paris la France permit à l'Italie de poser la question italienne. Sans doute Napoléon provoqua la visite de Cavour à Plombières et il y encouragea Victor-Emmanuel à entrer en lutte contre l'Autriche pour la chasser de l'Italie. Il admettait que le royaume de Sardaigne s'adjoignît Parme, la Lombardie, la Vénétie, avec les légations, mais il prévoyait la formation d'une Italie du centre formée de la Toscane et de l'Ombrie, le Pape gardait Rome et le patrimoine de saint Pierre, le royaume des deux Siciles subsistait. Ce n'était ni la libération complète, ni surtout la constitution de l'unité totale de l'Italie selon le vœu du peuple italien, donc selon le principe des nationalités. Pas davantage l'Empereur ne se prévalut de ce principe soit dans son apostrophe du 1^{er} janvier 1859 à l'ambassadeur d'Autriche, soit dans son discours à la séance d'ouverture de la session des Chambres, le 7 février 1859. Et pourtant le 10 janvier, Victor-Emmanuel devant son Parlement s'était posé en défenseur de toute la Nation italienne, déclarant qu'il ne pouvait pas rester « insensible au cri de douleur qui de toutes les parties de l'Italie s'élevait vers lui ». Et pourtant le 4 février avait paru une brochure intitulée: *L'Empereur Napoléon III et l'Italie*, qu'on attribuait, sinon à l'Empereur, du moins à son inspiration. Dans cette brochure étaient rapportées des paroles ou des citations de Napoléon I^{er} manifestant la volonté de l'Empereur de voir « libre et indépendante la nationalité italienne ». Mais d'une part la conclusion de la brochure était que Napoléon III voulait l'Italie libre sans doute, mais non pas une, fédérée seulement. Et de plus, si sa pensée allait jusque là, elle ne s'affirmait pas ainsi quand il communiquait personnellement aux corps politiques ses intentions.

On voit qu'il était bien loin de professer ouvertement et pleinement la thèse des nationalités. D'ailleurs l'opinion était hostile à la guerre, et les passages de son discours qui permettaient d'espérer la paix étaient ceux que l'on applaudissait. Morny, présidant l'Assemblée, dans son discours inaugural faisait entendre des conseils de paix. Les catholiques redoutaient la guerre, qui soulèverait la question romaine. Les financiers, les industriels, les commerçants craignaient le trouble des affaires, les dépenses excessives qu'amènerait la guerre ; les paysans étaient effrayés de voir leurs enfants enlevés à leurs champs pour se battre en pays étranger et pour un pays étranger, les diplomates ne goûtaient guère un principe qui bouleversait leurs anciennes conceptions. L'Empereur était donc peu encouragé dans son entreprise italienne et dans une politique de nationalité.

Aussi quand, après l'ultimatum du 20 avril de l'Autriche à la Sardaigne, Walewsky annonça notre participation à la guerre, il n'eut garde de mettre en avant le fameux principe. Il se borna à affirmer la nécessité où nous étions de défendre un pays allié, qui se trouvait attaqué.

Dans toute sa politique italienne, l'Empereur ne s'en inspira d'ailleurs jamais d'une façon absolue. Quand il arrêta brusquement la campagne après Solferino limitant à la Lombardie les sacrifices de l'Autriche et lui conservant la Vénétie, alors qu'à Plombières et à Milan il avait fait entrevoir l'extension du royaume de Sardaigne jusqu'à l'Adriatique, au sujet de Parme, de Modène, des Marches, de la Toscane, plus tard des Etats du Pape, puis du royaume de Naples, enfin quand se posa la question romaine, il se trouva constamment en opposition avec les vœux de la nation italienne, provoquant sa colère et celle de Cavour qui démissionna, de sorte qu'au lieu de nous être reconnaissants les Italiens conçurent contre nous une profonde irritation et considérèrent que nous étions les adversaires de leurs aspirations et la cause de leur avortement.

Ce ne fut pas non plus le principe des nationalités qui nous conduisit à l'annexion de Nice et de la Savoie. Nous la réclamâmes non à ce titre, mais comme compensation des risques et des charges de notre participation à la guerre libératrice et comme compensation aussi de l'importance, de la grandeur du nouvel Etat dont nous facilitons l'avènement. N'était-il pas juste que nous cherchions à établir notre frontière à la crête même des Alpes pour diminuer les menaces nouvelles auxquelles nous allions être exposés. Le plébiscite qui accompagna ces cessions fut la concession faite aux idées nouvelles. Le principe des nationalités qui n'avait pas été la raison d'être de la cession, lui servit ainsi de justification.

De même pour les affaires allemandes, affaire des duchés et guerre de l'Italie et de la Prusse contre l'Autriche, le principe des nationalités ne joua dans l'attitude de l'Empereur aucun rôle, ou un rôle tout à fait secondaire. La cession des duchés de l'Elbe à la Prusse et à l'Autriche eut lieu sans plébiscite. L'Italie sans doute reprit la Vénétie et c'était conforme au principe, mais le dualisme du Nord et du Sud en Allemagne lui était contraire et l'incorporation de petits Etats allemands malgré eux dans la Prusse, alors surtout qu'ils n'avaient pas été en guerre avec elle, en était une contradiction encore plus flagrante. Par la suite l'Empereur chercha toujours à favoriser le dualisme, qui contredisait son prétendu principe.

Et quand Napoléon III, s'apercevant du tort que nous causait la croissance de nos voisins, chercha des compensations sur la rive gauche du Rhin, au Luxembourg, en Belgique peut-on dire que ce fut le principe des nationalités qui l'inspirait.

Il aurait fallu d'ailleurs que Napoléon III fût extraordinairement aveugle pour laisser ce principe dominer toute sa politique, car la France n'avait rien à en attendre. Pas plus la Belgique, même la Wallonie, que la Suisse romande ne souhaitaient en effet leur rattachement à notre pays. Tandis que l'Allemagne pouvait s'en saisir pour soutenir ses revendications sur l'Alsace, contredites pourtant par le sentiment des populations.

La conclusion serait donc que la politique extérieure de Napoléon III n'a pas été animée par un principe supérieur, au moins au point où on l'a soutenu, pour le louer ou le critiquer. Elle a bien plutôt manqué de suite, d'unité de vue, elle a été désordonnée et agitée. Elle était pourtant dirigée par la volonté souveraine, d'un homme indépendant de la représentation nationale, indépendant de la volonté de ses collaborateurs. Et cet exemple prouve que le Gouvernement personnel n'offre pas à un pays la garantie d'une diplomatie suivie, méthodique, se proposant un but défini.

Résultats de la politique étrangère du Second Empire.

— Même sans être la résultante d'une inspiration générale unique, la politique extérieure de Napoléon pouvait être heureuse et profitable pour la France.

Si on la considère dans son ensemble, si on la juge surtout par son aboutissement, elle ne le fut certainement pas, elle fut au contraire désastreuse, puisqu'elle eut pour résultat la terrible guerre de 1870-1871. Défaites immédiates et ininterrompues, invasion, révolution, siège de Paris, occupation de la moitié du pays, paix désastreuse, cession de l'Alsace et d'une partie de la Lorraine, indemnité de 5 milliards sans précédents, guerre civile, hégémonie de l'Empire allemand unifié et redoutable : tel en fut le bilan. Il dépassait et de beaucoup celui des deux catastrophes de 1814 et de 1815. Voilà dans l'ensemble ce que coûta à la France un Gouvernement fort et autoritaire, affranchi du parlementarisme. C'en était la deuxième expérience, au point de vue de la politique extérieure, comme la première, elle était concluante.

Mais ce jugement total fondé sur la catastrophe finale, ne peut suffire. Comme le régime évolua sous l'influence des événements qui

se succédèrent pendant son cours, il est nécessaire d'apprécier séparément, très rapidement d'ailleurs, ses diverses entreprises.

La première, celle de Crimée, la plus glorieuse, coûta cher à la France, 95.000 hommes, pour ne parler que des pertes de l'armée, tandis que les Turcs pour le salut desquels on se battait n'en perdaient que 30.000 et les Anglais, qu'on délivrait de leurs adversaires redoutés, 20.000, dont 4.000 seulement tués sur les champs de bataille, et les Sardes venus pour se poser en grande puissance 2.028, 28 seulement tués en combattant ! Sur cette guerre, le général Bosquet, avant la prise de Sébastopol, avait pu porter ce jugement plutôt pessimiste : « De cette guerre la France ne recueillera qu'un peu de gloire ; elle y peut perdre ses meilleurs soldats et, par conséquent, ses moyens de résistance à une invasion russo-allemande, quand elle restera seule, abandonnée par l'Angleterre dont les intérêts sont différents des nôtres, malgré l'alliance. Pauvre France ! toujours l'épée à la main, se battant pour Dieu et le droit, et toujours seule à la fin des luttes, payant les progrès du monde civilisé du plus pur de son sang et du dernier écu de ses épargnes. »

Et pourtant, au moins par son résultat moral, la guerre de Russie avait atteint un grand résultat. M. de La Gorce, sévère pour le régime, le présente ainsi : « Les traités de 1815 se trouvaient virtuellement abolis dans leurs stipulations humiliantes ; en revanche ils étaient maintenus, rajeunis dans leurs règles salutaires d'équilibre européen ; et, par un singulier retour des choses, c'était à Paris, sous les auspices du neveu de l'Empereur, qu'ils recevaient leur nouvelle consécration... A ne considérer que les résultats matériels, les avantages de l'expédition de Crimée étaient minces : au contraire ils étaient immenses, inappréciables, si cette guerre marquait l'inauguration d'une politique vraiment pacifique, d'une dynastie vraiment nationale. » Malheureusement les conditions nécessaires pour que l'entreprise se soldât par un bénéfice définitif sérieux devaient manquer. Il n'en est pas moins vrai que sur le moment au moins le Gouvernement devait plutôt tirer un sérieux crédit, un surcroît d'autorité de ses victoires militaires et diplomatiques.

La guerre d'Italie est encore plus glorieuse. Nous combattons pour une noble cause, l'affranchissement d'une Nation depuis longtemps enchaînée et qui souffre, divisée et qui veut s'unir. Nos succès foudroyants sur une grande puissance militaire réveillent le souvenir de la fameuse campagne de Bonaparte et la gloire passée renforce la gloire présente. Notre maîtrise est telle que nous arrêtons la

guerre à notre heure et que nous lui donnons la conclusion qui nous plaît. Nous n'en sortons pas les mains vides.

Mais si la médaille est brillante elle a aussi son revers. Nous nous sommes fait de l'Autriche une ennemie sans nous faire de l'Italie une amie. Nous y avons éveillé des aspirations à la liberté et à l'unité que nous entravons parce qu'elles nous paraissent exagérées, et nos entraves seront plus pénibles à subir que notre concours ne reste apprécié. Nous avons soulevé la question romaine qui troublera notre politique intérieure et la question italienne, qui sera également le souci constant de notre diplomatie.

Mais c'est avec le Mexique qu'a commencé pour notre politique la série noire. L'entreprise révèle l'imprévoyance invraisemblable du Gouvernement, son défaut de préparation diplomatique, son ignorance du pays, de sa situation politique, des difficultés qu'il présente pour une action militaire, et toute la conduite de l'affaire est lamentable. Sans résultat possible, elle use nos forces et paralyse en Europe notre action au moment où nous aurions pu entraver l'essor de la Prusse, la formation de l'unité allemande, les progrès inquiétants de l'Italie. La plus grande pensée du règne le mine et le ruinera.

Elle explique les illusions que se fait, ou est censé se faire l'Empereur en face de la politique active, audacieuse, menaçante de la Prusse et notre complaisance pour une puissance avec laquelle la lutte est inévitable. La recherche de compensations destinées à voiler notre défaite sans bataille, ne fait que nous compromettre et multiplier contre nous les soupçons, les craintes, les hostilités.

De tant d'efforts, de tant de sacrifices, l'annexion du comté de Nice et de la Savoie forment vraiment une insuffisante contrepartie. En définitive, même en faisant abstraction de la grande catastrophe de 1870-1871, la politique extérieure de Napoléon III a été rapidement et de plus en plus déficitaire. La France devait de moins en moins y trouver la compensation de sa liberté perdue et le régime devait au contraire y trouver une cause croissante de discrédit.

Il est vrai que notre renaissance coloniale, les progrès et la pacification de l'Algérie, notre progression en Afrique occidentale, notre conquête de la Cochinchine, l'amorce de notre futur Empire indochinois, notre pointe en Australie prouvaient nos aptitudes colonisatrices et pouvaient faire entrevoir la reconstitution de notre Empire d'outre-mer. Mais l'opinion était peu compréhensive de l'importance des colonies et notre mésaventure mexicaine couvrait de son ombre ces perspectives riantes.

Même à la veille de la guerre de 1870 la politique extérieure du second Empire se soldait en déficit.

II

VIE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE LA FRANCE SOUS LE SECOND EMPIRE

Il n'est pas moins nécessaire d'avoir une vue d'ensemble de la vie intérieure de la France, de son développement économique, de ses institutions, de ses orientations sociales, de sa vie de société, sous le règne de Napoléon III que de connaître sa vie extérieure, si l'on veut comprendre l'évolution de ses institutions politiques. C'est en effet le développement extraordinaire des affaires, la prospérité et l'activité économiques du pays qui expliquent, mieux encore que l'activité de notre politique étrangère, qu'il se soit désintéressé de la politique et ait supporté la perte de ses droits. La prospérité comme la gloire devaient être la rançon de la perte de la liberté.

Les conditions favorables au progrès économique et social. — Tout contribuait à faire de cette époque une ère de progrès économique et social exceptionnelle.

La fin du règne de Louis-Philippe, la seconde République avaient été une époque de dépression profonde, qui appelait selon la loi des crises, une réaction proportionnée de prospérité. Les progrès des sciences, les découvertes de toutes sortes de nouveaux moyens de communication, l'ouverture de nouveaux pays au commerce européen, les découvertes de nouvelles mines d'or, l'exploitation de mines nouvelles donnaient à l'industrie et au commerce un essor sans précédent.

La force, l'indépendance du Gouvernement assuraient aux intérêts et aux entreprises des garanties nouvelles et lui permettaient de se consacrer aux affaires, de suivre un plan rationnel et de prendre rapidement les mesures reconnues nécessaires. Il devait être d'autant plus porté à favoriser l'activité économique du pays qu'elle devait suppléer à son inertie politique.

D'ailleurs les préoccupations, les goûts, les tendances personnelles de Napoléon l'y engageaient, ses études scientifiques premières, ses travaux d'ordre social, sa connaissance des peuples étrangers, de

l'Angleterre, en avance très sensible sur nous, favorisaient cette orientation du Gouvernement.

Etre l'artisan de la rénovation économique de la France comme l'artisan de sa grandeur internationale, telles étaient ses deux ambitions, ambitions nécessaires, puisque tout le régime reposait sur sa popularité. Ce programme il reste à voir comment au point de vue économique et social il fut rempli. Il serait d'ailleurs injuste d'attribuer à l'Empereur seul notre extraordinaire développement économique, que tant de circonstances favorisaient.

Le développement de l'assistance et du progrès social.

— Sous la Restauration et le Gouvernement de Juillet, avec le régime censitaire, les pouvoirs publics aux mains de la bourgeoisie étaient restés indifférents au sort des travailleurs, asservis par le machinisme, écrasés par la concurrence, privés souvent de travail par des crises fréquentes, sans associations pour se défendre, sans intervention de l'Etat en leur faveur. La seconde République avait voulu inaugurer une politique d'humanité et de fraternité, mais sa maladroite tentative d'organisation du travail, le désordre permanent qu'elle n'avait pas su réprimer avaient été une cause de chômage, d'arrêt dans les affaires, de misère.

Le second Empire chercha à remédier à cette situation au moyen d'œuvres nouvelles d'assistance et de prévoyance sociales.

Les sociétés de secours mutuels donnaient de grandes espérances. Elles développaient la prévoyance, l'épargne, la solidarité ; elles rapprochaient avec leurs membres participants et leurs membres honoraires les classes sociales, elles luttèrent contre l'individualisme et l'isolement des travailleurs. Elles reçurent une vigoureuse impulsion. De 2.400 sociétés avec 250.000 membres, en trois ans elles passèrent à 3.100 sociétés et 400.000 membres. C'était l'aurore du mouvement mutualiste, dont les assurances sociales sont l'épanouissement.

Le taudis était le sort de presque tous les ouvriers entassés dans les cités industrielles. L'Empereur encouragea la création de cités ouvrières salubres et bon marché, inaugurant le mouvement de l'amélioration de l'habitation ouvrière qui devait beaucoup trop tard se développer avec les habitations à bon marché, les cités-jardins, le crédit immobilier, les habitations pour familles nombreuses.

Pour la famille ouvrière sous le patronage de l'Impératrice, des salles d'asile furent créées et la Société de Charité maternelle fut très encouragée, c'était le début d'une politique familiale.

Avec le machinisme, les accidents du travail se multipliaient, l'Empereur créa pour les invalides du travail à Vincennes et au Vésinet des asiles, répliques de l'Hôtel des Invalides, depuis si longtemps ouvert aux victimes de la guerre. Quarante ans plus tard la loi sur les accidents du travail donnerait au problème du travailleur victime d'un accident une solution de tout autre portée.

Les hôpitaux se virent complétés à Paris par l'organisation du traitement à domicile des indigents. En même temps l'Empereur s'efforçait d'assurer dans chaque canton la présence d'un médecin.

Toutes ces mesures étaient inspirées par l'esprit charitable de l'Empereur, incontesté même de la part de ses adversaires et sa bourse n'était pas moins à leur service que son autorité. Pour certaines années ses libéralités sur le compte de la liste civile figurent pour 6 millions.

La politique sociale de l'Empereur ne s'arrêtait pas à la charité et à l'assistance. Il comprenait la question sociale, le problème des rapports du capital et du travail. La réforme symptomatique qu'il fit en ce sens fut l'abolition du délit de coalition, par la loi du 25 mai 1864. Les ouvriers ne pouvaient ni s'associer pour soutenir leurs intérêts professionnels, ni s'entendre, se coaliser pour suspendre leur travail si les conditions de travail leur paraissaient inadmissibles. La protection qu'ils avaient trouvée jadis dans les corporations de l'ancien régime avait été emportée par la Révolution et la loi Chapelier des 14-17 juin 1791. Le Code pénal soumettait à l'autorisation du Gouvernement les associations de plus de vingt personnes et il avait été renforcé par la loi du 16 avril 1834. La Constitution de 1848 avait proclamé la liberté d'association, mais le Code pénal perfectionné par la loi de 1834 n'avait pas été modifié et dès 1850, plus encore aux premiers temps de l'Empire des associations ouvrières avaient été poursuivies. La Cour de cassation avait admis que les ententes pour grèves constituaient le délit de coalition et dans la seule année 1855, cent cinquante-huit poursuites de ce chef avaient eu lieu.

Mais des délégués ouvriers ayant été envoyés en Angleterre à l'occasion de l'exposition universelle de 1862 en étaient revenus rapportant que les salaires y étaient supérieurs, que les usines étaient beaucoup mieux tenues, que les conditions du travail étaient plus douces et que les associations ouvrières, les Trade unions, en étaient la cause. L'Empereur, favorable à la classe ouvrière, influencé par les élections de 1861, qui marquaient un progrès de l'opposition, se laissa persuader par Emile Ollivier de supprimer le délit de coalition.

Telle fut l'origine de la loi du 25 mai 1864. La provocation à la cessation concertée du travail (coalition) dans le but de forcer soit la hausse, soit la baisse des salaires, ou de porter atteinte au libre exercice de l'industrie et du travail ne fut plus punie que si on avait usé de violence, de voies de fait, de menaces ou de manœuvres. En cas de plan concerté la peine était plus grave. Étaient également punis les patrons ou ouvriers qui à l'aide d'amendes, défenses, proscriptions, par suite d'un plan concerté portaient atteinte au libre exercice de l'industrie et du travail.

La réforme était surtout indicatrice d'un esprit nouveau. Elle rompait avec l'étroit individualisme antérieur, qui voyait dans l'union à elle toute seule un fait répréhensible et punissable.

A la suite de notre exposition de 1867 les délégués ouvriers demandèrent que les chambres syndicales ouvrières, qui existaient, fussent déclarées légales. Le Gouvernement ne fit pas une réforme législative comme pour la coalition, mais il autorisa par mesure gouvernementale leur institution. Ce n'était pas la liberté, c'était la tolérance largement établie.

Là ne s'arrêta pas la politique sociale impériale. Comme les travailleurs s'efforçaient de s'affranchir du patronat par la coopération de production et d'abaisser le coût de leur vie par la coopération de consommation, dans la loi sur les sociétés de 1867 des dérogations au droit commun furent apportées pour permettre la constitution de sociétés à capital variable adaptées aux besoins et aux conditions de la coopération.

Dans le même esprit d'équité une loi du 2 août 1868 abrogea l'article 1781 du Code civil selon lequel « le maître était cru sur son affirmation pour la quotité des gages, pour le paiement du salaire de l'année échue et pour les acomptes donnés de l'année courante ».

C'était la suppression d'un véritable privilège de classe.

C'était l'amorce de la législation sociale qui ne devait se développer que plusieurs années après l'avènement de la troisième République. Le second Empire était véritablement animé d'un esprit social qui en faisait chez nous un précurseur.

Développement économique. — Pour favoriser le progrès de la prospérité nationale l'Empire travailla tout d'abord au développement des moyens de communication.

Les *chemins de fer* réalisèrent d'immenses progrès. A la fin de 1851 nous ne possédions que des tronçons de lignes sans ensemble. La ligne de Marseille s'arrêtait à Chalon-sur-Saône, ne reprenait qu'à

Avignon et l'on se demandait si la Saône et le Rhône ne pourraient pas opérer la jonction. Nevers, Poitiers, Chartres, le Havre, Nancy étaient les terminus des lignes partant en éventail de Paris. Le Nord se reliait aux chemins de fer belges par Valenciennes, et avec les lignes anglaises par Boulogne et Calais. Nous n'avions que 3.000 kilomètres de voies ferrées contre 850 en Belgique, 8.000 en Allemagne et 11.000 en Angleterre. L'Empire donna aux chemins de fer une vigoureuse impulsion. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 permit d'autoriser par simple décret les travaux d'utilité publique, sauf en cas de conventions entraînant des charges pour l'Etat. Cela évitait beaucoup de lenteurs. Il y eut un grand nombre de concessions octroyées. Puis on pratiqua une politique de fusion qui ne laissait subsister que six grands réseaux devant atteindre 16.000 kilomètres de voies. La durée des concessions fut portée à 99 ans pour faciliter les amortissements. Puis quand on aborda les lignes difficiles, coûteuses, de faible rendement, on imagina le système de la garantie d'intérêt à 4 % pour les lignes nouvelles en vertu des conventions de 1859. Les chemins de fer connurent encore quelques crises du fait d'accidents à un moment répétés ou par suite des démarches de tous ceux qui vivaient des transports sur route. Mais le Gouvernement se montra énergique pour les soutenir.

En 1870 nous possédions 17.000 kilomètres de voies ferrées. Le tarif moyen de la tonne kilométrique était de 6 centimes, celui du voyageur au kilomètre de 5 centimes 44. C'était une révolution. Sécurité nationale, rapidité et économie des transports, confort des voyageurs, multiplication des voyages, rapports internationaux, tout était changé, des progrès incalculables étaient réalisés.

Le retentissement sur la vie politique de ces progrès devait être considérable. Le pays devait apprécier l'œuvre du Gouvernement, incomparable par rapport à celle si faible, si maladroite, si lente de ses devanciers. Il devait l'attribuer à sa force et cela la lui rendait plus acceptable. D'autre part son attention devait se porter sur cette activité, sur ces résultats qu'il avait sous les yeux et cela le distraiyait de la vie politique, antérieurement si agitée et si improductive.

Canaux, rivières navigables, transports maritimes. — Certains purent croire que la rapidité et la commodité des chemins de fer supprimeraient les transports par eaux. On comprit que pour les matières lourdes et de faible prix leur économie méritait l'entretien et le développement des canaux et voies fluviales, 900 kilomètres entre 1860 et 1870 furent ajoutés au réseau antérieur.

Nos lignes ferrées aboutissant à nos ports, la nécessité de lignes maritimes, qui en étaient le prolongement s'imposa. Les tentatives de subventions à des lignes transatlantiques sous Louis-Philippe avaient échoué. En 1857 le Gouvernement fit voter une loi accordant une subvention à une ligne du Havre à New-York, puis d'autres subventions allèrent à une ligne Saint-Nazaire aux Antilles et au Mexique, à une ligne Bordeaux, le Sénégal, le Brésil et Buenos-Ayres. Ces lignes servaient au transport de voyageurs, de marchandises chères, de poids et de volume réduits et de la correspondance.

Télégraphe électrique. — Le télégraphe électrique se substitua au télégraphe à bras. Fonctionnant à toute heure, par tous les temps, avec une rapidité qui était de l'instantanéité il l'emportait sans comparaison sur son prédécesseur. On n'admit les particuliers à s'en servir que depuis 1850, les lignes furent multipliées. On commença par limiter le nombre des mots d'une communication, par des taxes variables selon les distances. Malgré ces règles timorées l'usage du télégraphe se généralisa, il rendit les plus grands services. L'Empire bénéficia encore de la satisfaction si grande du public.

Progrès industriel et agricole. — Le perfectionnement des transports était pour l'industrie une immense facilité donnée à la fabrication. Les matières premières pouvaient être conduites vite et à faible prix à des usines même lointaines et les produits de ces usines même lourds pouvaient atteindre au loin la clientèle. Aussi l'industrie fit-elle des progrès prodigieux. Entre 1849 et 1869 le nombre des chevaux vapeur a quintuplé, la consommation industrielle de la houille a triplé. A la fin de l'Empire elle atteint 20 millions de tonnes.

Dans la métallurgie la houille substituée au bois abaisse le prix de revient du quintal de fonte de 19 fr. 14 à 8 fr. 08 ; celui du fer dans la même proportion. Le fer se substitue au bois dans toutes sortes d'usages. Les chemins de fer en absorbent d'énormes quantités et également la construction des navires. Les procédés Bessemer diminuent de moitié le coût de l'acier dont l'emploi se généralise. Les entreprises métallurgiques sont attirées vers les mines de houille et se multiplient.

Les industries textiles sont révolutionnées. Nos filatures se mettent au niveau de leurs rivales d'Angleterre. En vingt ans le coton employé par elles a doublé, malgré la guerre de sécession qui les prive pendant plusieurs années du coton d'Amérique et qui fait

quintupler le prix du coton. La laine, le lin, les industries qui les utilisent bénéficient de la crise.

De nouveaux procédés révolutionnent la fabrication du sucre, du papier, des produits chimiques. De 1850 à 1870 la production du sucre a quintuplé.

Dans l'ensemble de l'industrie on estime que la production totale du pays a doublé, elle atteint en 1865 déjà 12 milliards de francs, alors que pourtant les prix ont sensiblement baissé.

Il faut réfléchir pour se rendre compte de ce que ce mouvement représente de transformations, d'activité, de mouvements de capitaux, d'efforts, de combinaisons. Le monde industriel devait être en agitation et en fièvre constantes.

L'agriculture n'est pas moins favorisée. Les moyens de transports nouveaux, les instruments perfectionnés et moins chers que lui livre l'industrie, les engrais chimiques dont l'usage se développe, les cultures nouvelles et les méthodes plus rationnelles employées lui donnent un plus grand développement et un plus grand rendement. La surface des jachères diminue, la France produit jusqu'à 100 millions d'hectolitres de froment et n'en importe que 6 millions malgré l'augmentation de la consommation. La culture de la betterave a pris une grande extension et le rendement à l'hectare a augmenté de 20 %. La production du vin dans les bonnes années atteint 70 millions d'hectolitres. L'élevage augmente ainsi que le nombre des bêtes, sauf pour l'espèce ovine et le rendement en viande du bétail. — Au total on estime qu'en vingt ans la production agricole a augmenté de 50 % et qu'en 1870 elle atteint en valeur 7 milliards et demi de francs.

Toute la population agricole, alors plus de la moitié de la population française, a donc été occupée et satisfaite de ces progrès si rapides et si considérables, son attention a dû se porter de ce côté et le Gouvernement a dû bénéficier de sa prospérité et de sa satisfaction.

Développement du crédit, des sociétés par actions, de la spéculation. — Tous ces travaux, tous ces progrès, toute cette activité des affaires exigeaient des capitaux considérables et un emploi du crédit intensifié.

On voit alors se multiplier les sociétés par actions à responsabilité limitée, qui permettent à tout le monde de participer à des entreprises de toutes sortes en limitant son risque à son apport, et les lois de 1863 et 1867 en fixent le statut. Ces sociétés font appel au

crédit par l'émission d'obligations à revenu fixe. On voit les sociétés financières pour le placement des titres, pour l'émission des emprunts, pour l'escompte des effets de commerce se multiplier et grandir. A côté de la Banque de France de 1852 à 1865 naissent le Crédit industriel et commercial, la Société des dépôts et comptes courants, la Société générale, le Crédit lyonnais, ces puissants établissements qui joueront le plus grand rôle, pas toujours le plus heureux, dans la direction de la fortune française. Ce sont les collaborateurs des lanceurs d'affaires, les pourvoyeurs d'argent des entreprises, les escompteurs de leurs billets, les grands entrepreneurs du crédit. Ainsi tout le monde, du plus puissant capitaliste aux plus modestes épargnants, est mêlé aux affaires, un individu participe à maintes entreprises industrielles, commerciales du monde entier et devient le prêteur d'argent de multiples Etats. De sorte que dans la poussée des affaires, qui se produit alors dans le monde entier, la fièvre des affaires n'est plus le privilège des seuls hommes d'affaires, tout le monde y participe.

La spéculation se développe en conséquence d'une façon extraordinaire. M. de La Gorce la dépeint de façon saisissante : « C'est ainsi, dit-il, que de l'esprit d'entreprise naquit la spéculation, et que la spéculation elle-même fut poussée jusqu'au jeu le plus effréné. Les actions de chemins de fer furent la première occasion de cet agiotage ; les titres à peine acquis, furent vendus, rachetés, revendus. Comme cette fièvre commençait à se calmer, les trois grands emprunts de guerre la ranimèrent, puis vinrent les emprunts des départements et des villes ; un peu plus tard se formèrent à Paris et en province les compagnies d'éclairage par le gaz, nouvelle occasion de primes et des plus fructueuses. Enfin l'esprit de lucre devenant de plus en plus ingénieux s'étendit à tout : mines de charbon, de fer, de cuivre, de soufre, eaux ferrugineuses et sulfureuses, exploitations forestières, entreprises maritimes et fluviales. De là l'apparence de la richesse, sinon la richesse elle-même, qui ne se développa que plus tard ; de là des dépenses bruyantes à la suite de gains inespérés. »

La tentation s'exerça sur tout le monde, même sur les petits rentiers pressés par l'augmentation du coût de la vie, sur les femmes elles-mêmes. Le monde officiel se fiant aux renseignements qu'il possédait sur les affaires publiques, sur les projets du Gouvernement spéculait tout particulièrement, le duc de Morny donnant l'exemple.

Les vicissitudes des guerres imprimaient à la Bourse une allure désordonnée qui excitait la spéculation.

Le Gouvernement en voyait le danger, il encourageait ceux qui le signalaient comme Ponsard dans sa comédie *La Bourse*, ou Oscar de Vallée dans sa brochure *Les Manieurs d'argent*. Dans le *Moniteur* il dénonça même les méfaits de la spéculation. Pendant un an on suspendit l'octroi de concessions nouvelles, le ministère public eut l'ordre de poursuivre les personnes qui useraient de leur prétendu crédit auprès des pouvoirs publics pour lancer des affaires ou abuser de la confiance des gens.

Au contraire le Gouvernement favorisa les moyens de crédit, et provoqua la naissance d'établissements destinés à le faciliter dans des conditions de sécurité, d'honnêteté assurées et contrôlées. De là le développement des magasins généraux créés en France par une loi de 1846 à l'exemple de l'Angleterre, permettant de trouver du crédit sur des marchandises qui ne devaient pas être immédiatement vendues et qui pouvaient être entreposées. De là le Crédit foncier institué en 1852, ouvrant le crédit aux propriétaires fonciers par la constitution d'une première hypothèque sur leurs immeubles, permettant d'entreprendre des travaux, des constructions sans posséder les capitaux nécessaires grâce au remboursement des avances par annuités prolongées. Dans la pensée gouvernementale il était destiné aux agriculteurs, il fut surtout utilisé par les propriétaires fonciers urbains. Plus tard il assura aux communes les capitaux dont elles avaient besoin pour leurs travaux en les gageant sur des centimes additionnels.

Si l'argent est le nerf des affaires, il était ainsi de toutes manières mis à leur disposition et les animait.

Le commerce. — A une industrie et à une agriculture intensifiée devaient correspondre un très grand développement de la consommation, c'est-à-dire du commerce. Voici quelques signes de l'ampleur qu'il prit sous le second Empire. A la fin du régime les opérations d'escompte de la Banque de France s'élèvent à 5 milliards, les transports de marchandises par voies ferrées représentent 6.270 millions de tonnes kilométriques, les transports intérieurs par eau 1.900 millions. Quant à notre commerce extérieur il passa de 2.555 millions de francs en 1850 à plus de 8 milliards en 1869.

Paris. — Le développement, les embellissements, les améliorations de Paris forment comme le symbole de cette prospérité, de ce développement économique considérable de la France sous le règne

de Napoléon III. L'Empereur trouva en Haussmann, préfet de Bordeaux, l'homme prédestiné pour l'accomplissement de cette grandiose entreprise. La grandeur des projets, leur aléa, l'énormité des dépenses, les conseils de la prudence, les oppositions de la routine, voire le respect de la légalité et de la correction dans les opérations et la simple probité même ne l'arrêtaient pas. Il conçut donc le plan de la plus extraordinaire transformation qu'une ville ancienne ait peut-être subie. Percée d'immenses voies rectilignes, constructions d'édifices luxueux, aménagement de squares, de promenades, de vastes parcs, de bois même, rien ne parut trop grand, ni trop cher pour faire de Paris une ville neuve, harmonieuse, logique, salubre, plaisante à voir et agréable à habiter. Des quartiers entiers, au centre de Paris, autour de l'Hôtel de Ville et de la Tour Saint-Jacques tombèrent. Du nord au sud et de l'ouest à l'est des voies aux proportions alors inconnues furent percées. Les Champs Elysées, l'Avenue de la Grande armée, celle de l'Impératrice, les boulevards Malesherbes, Haussmann, Magenta, Sébastopol, la rue de Rivoli, les parcs de Montsouris et de Monceau, celui des Buttes Chaumont, les bois de Boulogne et de Vincennes ; pour ne rappeler que quelques-unes de ces entreprises, changèrent du tout au tout la physionomie de la capitale, y attirant la province et l'étranger.

Les expropriations auxquelles il fut procédé, les travaux de voiries qui les suivirent, les constructions d'immeubles nouveaux et luxueux qui les accompagnèrent imprimèrent aux affaires un puissant élan. Le bâtiment « allait » certes fort sous le règne de M. Haussmann et selon l'adage « tout allait » de même. D'ailleurs cette transformation de Paris ne correspondait pas qu'à des préoccupations de beauté, de confort et d'hygiène, elle répondait à des préoccupations de police. Elle devait rendre les émeutes, les révolutions impossibles en ménageant aux troupes et à l'artillerie des moyens d'action qu'elles ne possédaient pas avec le dédale des rues étroites et tortueuses, où les barricades poussaient aux jours des émotions populaires comme des champignons et rendaient la répression difficile et sanglante.

La population parisienne suivait avec un vif intérêt ces travaux qui bouleversaient sa vieille cité. Ils lui occasionnaient certes de la gêne et quelques regrets, mais elle en appréciait les bienfaits et était fière de ce rajeunissement.

Les plaisirs. — Le second Empire procura d'ailleurs au pays d'autres compensations à la perte de sa liberté que certaines amélio-

rations sociales et le développement de la prospérité publique. Il lui donna également outre la gloire militaire de ses premières campagnes, le plaisir. Or le plaisir, la distraction, l'amusement jouent un rôle très important dans la vie même politique des Etats. Ils le savaient les Empereurs romains qui offraient au peuple de l'antique République romaine pour assurer leur pouvoir des jeux et du pain. Sous Louis-Philippe, pour attaquer le régime, on disait « la France s'ennuie ». Sous la seconde République toujours inquiète de son lendemain certes elle ne s'amusait pas. Le second Empire, et parce que c'était conforme au tempérament de ses protagonistes et par calcul, comprit que le plaisir était pour un Gouvernement qui confisque la liberté, un moyen de règne, il en fit en quelque sorte une institution nationale. Les réceptions de la Cour, ses fêtes incessantes, brillantes, accueillantes, un peu désordonnées, où l'on jouait comme des enfants, où l'on dansait follement, ouvertes aux étrangers de marque donnèrent le branle. Les préfets, les municipalités, les Ministres suivirent l'exemple, la société les imita. Toutes les catastrophes furent l'occasion de fêtes dites de charité, on dansa pour tous les malheureux, on but du champagne pour tous ceux qui n'avaient pas de pain. Les théâtres, les cafés, les boulevards, les courses connurent une vogue sans pareil.

L'esprit, l'amusement régnèrent en maîtres. Les deux Expositions de 1855 et de 1867, kermesses gigantesques auxquelles pendant des mois l'Europe entière fut conviée eurent un succès et un éclat incomparables, en même temps qu'elles vulgarisaient toutes les découvertes, tous les progrès de la science, de l'art, de l'industrie. La France offrait au monde comme l'apothéose de la civilisation matérialiste moderne. Le plaisir y trouvait sa très large part, même le moins recommandable. Les étrangers et leurs souverains y accoururent. En 1867, Paris vit défiler tous les chefs d'Etat, y compris, au lendemain de Sadowa, Guillaume et Bismark et le bruit de leur réception étouffait celui du peloton d'exécution dont les balles n'atteignaient pourtant pas seulement Maximilien. Comment la France ne se serait-elle pas laissée étourdir au son de ces grelots de folie ? Comment ce bruit de fête n'eût-il pas étouffé les rumeurs sourdes, annonciatrices de l'orage ?

Les salaires ; le libre échange. — A côté du plaisir l'Empire donnait aux travailleurs eux-mêmes des satisfactions plus tangibles. Les économistes estiment à 40 % l'augmentation des salaires. Pour

apprécier le bienfait que les ouvriers pouvaient en retirer il faut il est vrai tenir compte du coût de la vie. Sur les produits fabriqués, grâce à tous les progrès énumérés plus haut, une baisse de 25 à 30 % se produisit, mais pour les objets de consommation la hausse sur les grains et végétaux fut de 10 %, celle sur les viandes, œufs, beurre, lait, volaille était d'environ 50 %. Dans l'ensemble, en tenant compte aussi de la diminution des chômages, la vie ouvrière se vit donc améliorée. Si loin qu'elle fût encore du bien réalisable, elle était en progrès. Et si l'Empire n'avait pas la même popularité chez les ouvriers que chez les paysans, il n'était pas parmi eux impopulaire. Le Gouvernement de la seconde République, malgré ses protestations humanitaires et fraternelles n'avait pas fait l'équivalent pour eux.

En faveur des travailleurs et des consommateurs en général, l'Empire adopta d'ailleurs une politique économique internationale nouvelle, il se fit libre échangiste.

L'Angleterre, entraînée par le mouvement de Cobden, avait adopté cette politique de libre circulation des produits de pays à pays. Le développement de son industrie, la prospérité extraordinaire qui chez elle s'était si prodigieusement répandue, en faisaient un exemple tentateur pour la France. Tous nos économistes se ralliaient à cette idée. Que chaque peuple produisît en abondance ce que son sol, son climat, son génie propre lui permettaient de produire au meilleur compte et que grâce aux nouveaux moyens de transport les produits de tous les pays s'échangeassent librement, n'était-ce pas le moyen de multiplier les richesses, d'en abaisser le prix, de les rendre accessibles au plus grand nombre et aussi d'apaiser les conflits avec les concurrences commerciales de peuple à peuple ?

Napoléon III devait se laisser séduire par cette thèse. Sa nouveauté, — il était favorable au progrès, — une certaine correspondance avec le principe de nationalité, — c'était la liberté d'expansion économique reconnue à chaque pays, — la tendance démocratique de la réforme, — elle devait favoriser les masses, les consommateurs, — correspondaient à ses idées générales. Aussi au cours de la disette, qui sévit très durement en France pendant plus de deux années avec de déplorables récoltes, en 1853 et 1854, par simples décrets il modifia certains de nos tarifs douaniers. Mais cela n'apparaissait que comme une mesure accidentelle. En 1856 il voulut établir un régime douanier permanent s'inspirant des mêmes idées et crut devoir et pouvoir le proposer au Corps législatif et l'obtenir de lui. De très vives oppositions du côté de l'industrie se produisirent alors

qui amenèrent le retrait de la réforme ainsi présentée. Mais, aux termes de l'article 6 de la Constitution, l'Empereur avait le droit de conclure seul « les traités de paix, d'alliance et de commerce ». Pour arriver à ses fins, l'Empereur se servit de ce détour. Dans le secret, Rouher et Cobden mirent sur pied un projet, qui devint le traité du 23 janvier 1860.

Nous supprimions les prohibitions, qui écartaient de chez nous certains produits, leur substituant des droits d'entrée, qui ne devaient pas excéder 30 % de la valeur de ces produits. L'Angleterre nous octroyait la franchise pour certains des nôtres et des réductions de droits pour d'autres, notamment pour nos boissons alcooliques.

Toute une série de conventions du même genre furent ensuite passées par nous avec d'autres pays.

Naturellement ces mesures de grande envergure soulevèrent de vives, même de violentes réclamations. Des députations de producteurs voulurent porter eux-mêmes leur protestation à l'Empereur. Il refusa de les recevoir. On verra l'influence que ces mesures eurent sur l'évolution politique de l'Empire. Dans les masses elles étaient interprétées comme la marque de l'intérêt que l'Empire leur portait.

Il faut étudier cette vie intérieure de la France comme sa vie extérieure pour comprendre le régime politique du second Empire, qui, au lendemain du triomphe de la souveraineté nationale avec l'avènement du suffrage universel et son règne en maître absolu, consistait dans la confiscation de tout le pouvoir réel par un nouveau Souverain.

Plus encore que le développement de notre vie diplomatique et militaire le développement de notre activité économique, de notre richesse, l'amélioration du sort même des travailleurs, les plaisirs et les fêtes firent supporter un régime qui confisquait la liberté, et détournèrent l'attention publique de la politique, dont on était lassé, pour la porter sur l'économique, qui donnait tant de satisfaction et tant d'espoirs, et dans le domaine duquel nous ne connaissions ni un Mexique, ni un Sadowa. Le second Empire serait incompréhensible dans son développement politique si on ne voyait pas quelle fut la vie de la France sous son règne.

CHAPITRE IV

VIE ET ÉVOLUTION DES INSTITUTIONS POLITIQUES DU SECOND EMPIRE

Il est possible désormais de suivre dans leur fonctionnement et dans leur évolution tout au cours du règne de Napoléon III les institutions politiques du second Empire, influencées par la vie extérieure et intérieure de la France. Comment les grands corps politiques de l'Etat remplirent-ils leurs fonctions ? Quelles tendances manifestèrent-ils ? Quels furent les partis politiques et que firent-ils ? Quelles orientations l'opinion publique suivit-elle et quelle fut son influence ? Quels furent les principaux événements politiques qui se produisirent et qui agirent sur la marche du régime ? Telles sont les questions à examiner.

L'intérêt principal qu'elles présentent en cette phase de l'histoire de nos institutions, c'est, on l'a dit, que le régime de 1852 ne fut pas immobile comme l'avaient été la Restauration et surtout la Monarchie de Juillet, mais qu'au contraire il évolua. Avec sa concentration du pouvoir dans les mains du chef de l'Etat, la subordination à sa volonté de toute réforme constitutionnelle il semblait, on le sait, le régime le plus rigide, or il fut le plus flexible, celui qui connut le plus de retouches, passant par étapes de l'autoritarisme intégral au parlementarisme complet. De cette évolution les phases sont assez malaisées à distinguer et à marquer. Il est abusif de n'en établir que deux et de prendre l'année 1860 comme le terme de ce qu'on appelle l'Empire autoritaire et l'avènement de l'Empire libéral. C'est une simplification qui déforme la vérité historique. L'autoritarisme subsiste après 1860, la réforme alors opérée étant minime. Le vrai libéralisme par contre ne se réalise que *in extremis* presque à la veille de la catastrophe. L'évolution du second Empire fut donc

quelque chose de beaucoup moins brusque, de beaucoup plus progressif. L'autoritarisme, le libéralisme ne forment pas deux phases qui se partagent à peu près par moitié le régime, il y eut des stades intermédiaires.

Pour établir dans son histoire des divisions, des périodes, c'est aux élections, qui de six en six ans renouvelaient le Corps législatif, qu'il vaut mieux recourir. Elles n'ont certes plus l'importance capitale qu'elles présentent en régime parlementaire où elles commandent, elles exercent pourtant une grande influence, car le suffrage universel, même en face d'un pouvoir personnel très fort, très indépendant, même avec une Assemblée privée de ses attributs normaux, même domestiqué lui-même, demeure une force puissante.

PREMIÈRE PÉRIODE

L'EMPIRE INTÉGRAL. FIN DE 1852-JUIN 1857

C'est au lendemain du rétablissement de l'Empire, quand après le sénatus-consulte du 7 novembre et le plébiscite des 21 et 22 il a reçu du nouveau sénatus-consulte du 25 décembre 1852 son complément d'organisation qu'il faut se reporter.

I

LE FONCTIONNEMENT DES GRANDS CORPS DE L'ÉTAT

Le Gouvernement. — L'attitude, le fonctionnement des pouvoirs de l'Etat doivent attirer tout d'abord l'attention, et comme celui qui prime les autres est le Gouvernement, c'est par lui qu'il importe de commencer cette étude.

Le rôle de l'Empereur. — Gouvernement personnel, Gouvernement autoritaire, ainsi le régime est-il couramment qualifié. Cela implique que l'Empereur est le véritable inspirateur ou mieux le vrai directeur de l'action gouvernementale. Il s'agit de le vérifier. — C'est chose faite pour la politique étrangère, on a vu que toutes les grandes orientations, que toutes les décisions essentielles ont été son fait personnel, qu'il a couramment agi en dehors de ses Ministres sur ce terrain, quand ce ne fut pas contre eux, d'autre part l'évolution sociale et économique de notre politique intérieure est apparue également déjà comme conforme à ses idées.

Un témoin particulièrement documenté, puisqu'il fut un observateur perspicace de tout le règne et un collaborateur de ses derniers mois d'existence, Emile Ollivier, s'est appliqué à montrer combien le Gouvernement de Napoléon III était en effet personnel ¹.

« L'Empereur, écrit-il, agit seul, seul il règne et il gouverne seul. » — Le prince Napoléon « n'est pas admis aux conseils ». De Morny, depuis sa démission, reste à l'écart. Persigny demeure sans action. — L'Empereur gouverne à l'aide d'un Cabinet privé et de ses Ministres.

Le chef du Cabinet privé est Mocquard, ancien avocat d'idées d'abord libérales. Il avait été en relations avec la Reine Hortense. Il avait été l'hôte assidu d'Arenenberg. Extrêmement discret, c'était un confident sûr, érudit et lettré, il écrivait pour l'Empereur et revoyait ses proclamations. Le secrétaire particulier de l'Empereur était Franceschini Piétri possédant les mêmes qualités de finesse, de discrétion, de dévouement. Cormeau était le médecin de l'Empereur, qui se servait de lui pour certaines missions. Un huissier, Félix, une sorte de valet de chambre, Thelin ou Charles, n'étaient pas non plus sans quelque importance.

« Les Ministres se réunissaient deux fois par semaine. Ils ne discutaient que les affaires sur lesquelles l'Empereur désirait être éclairé par une discussion contradictoire. » L'ordre du jour était fixé par l'Empereur. « L'Empereur écoutait plus qu'il ne parlait, puis il congédiait le Conseil et décidait tout seul. » « Les questions d'importance se réglaient avec le Ministre compétent, dans le cabinet de l'Empereur, le plus souvent à la fin de la journée. »

Dans ses rapports avec ses conseillers et ses Ministres le prince était « poli, réservé, modeste et bienveillant... mettant très vite à l'aise, en confiance, en sympathie affectueuse ». Dans sa correspondance au contraire il était rude et catégorique.

« Il tenait à ce qu'on sût qu'il gouvernait. Peu de souverains ont été aussi impersonnels ; aucun de ses actes n'a été inspiré par un intérêt égoïste ou de famille, tous l'ont été par le bien public. Toutefois il ne supportait pas de voir d'autres se parer d'une résolution qui, même conseillée par eux, n'existait que par sa volonté. »

Rappelant qu'en Angleterre toute décision grave est prise au nom du Souverain, il disait : « Si cela est vrai pour un Gouvernement constitutionnel, à plus forte raison pour un Gouvernement

¹ Emile OLLIVIER, *L'Empire libéral*, t. III, pp. 65 et suivantes.

comme le mien, où je veux et où je dois tout savoir, où la responsabilité des faits m'incombe seul... Aujourd'hui si un Ministre, de son plein mouvement et sans s'être concerté avec moi, arrête des mesures hors de la sphère commune de son activité, il se met en opposition directe avec l'esprit de la Constitution et cela influe d'une manière fâcheuse sur l'administration entière. » Ainsi s'exprimait-il dans une lettre au maréchal Vaillant. Il relevait dans une lettre d'un général Rostolan au maréchal l'incorrection d'une phrase dans laquelle le général disait avoir agi « pour remplir vos intentions (celles du maréchal) et celles de l'Empereur », les intentions d'un Ministre ne se distinguant pas des siennes.

Emile Ollivier rapporte également ces paroles de l'Empereur au sujet de de Morny et de de Persigny trop personnels : « Je traîne deux boulets, Persigny et Morny. »

Emile Ollivier a noté par ailleurs les qualités ou les défauts, le tempérament que l'Empereur apportait dans le Gouvernement, qu'il exerçait avec ce parti pris de personnalité, et qui eurent par suite une très grande influence sur la conduite des affaires.

Il relève en particulier ce mélange d'hésitation, d'indécision qu'on lui a tant reproché et d'entêtement quand une fois son parti était pris. « Avant de s'engager il pesait lentement, mûrement le pour et le contre, embrassait les divers aspects de la situation, parfois passait, pour un instant, avant de se fixer, d'un parti à l'autre, c'est ce que les historiens, qui n'ont jamais mis le nez aux Conseils, ont appelé ses hésitations. Son parti arrêté, il était imperturbable. »

Son défaut au dire de son dernier Ministre était de ne pas entrer dans le détail des questions « très familier avec les idées générales de la politique et de l'histoire, il ignorait les détails. Gouverner c'est bien, disait-il tristement, mais il faut aussi administrer ». Il n'administrerait pas et ses Ministres, qui ne s'opposaient pas à ses instructions générales, les déformaient en les appliquant dans leur administration. Là était, au dire d'Emile Ollivier, sa faiblesse, « il a réellement, dit-il, gouverné lui-même dans les hautes sphères, il a été vraiment le maître de sa politique surtout dans la première portion de son règne ». Mais « même alors... il n'a pas été dans les détails de l'exécution plus obéi que Louis XIV, ni moins mal secondé ».

N'est-ce pas le mal irrémédiable des absolutismes ? La volonté qui décide tout n'arrête pas tout dans le détail, ne le suit pas dans

l'exécution, il lui faut, bon gré malgré, des collaborateurs qui consciemment ou inconsciemment la faussent.

Les Ministres. — Quels seront donc le rôle et le sort des Ministres dans un Gouvernement d'un type si personnel ?

Au début de 1853 l'équipe ministérielle est ainsi constituée : Achille Fould au ministère d'Etat, Abatucci à la Justice, de Persigny à l'Intérieur, à l'Agriculture et au Commerce, Drouyn de Lhuys aux Affaires étrangères, Bineau aux Finances, de Saint-Arnaud à la Guerre, Th. Ducos à la Marine, Fortoul à l'Instruction publique et aux Cultes, Magne aux Travaux publics, de Maupas à la Justice générale. Ils occupent en principe leurs postes depuis le 22 janvier 1852.

On sait qu'ils ne forment pas un Conseil qui arrête les décisions à prendre et que c'est l'Empereur qui les prend. Ils sont des conseillers discrets et des exécuteurs des décisions prises, leur personnalité, naturellement incompressible, se révélant dans leur exécution.

Ce qui les caractérise à cette époque, c'est leur permanence dans leurs fonctions, c'est le peu de changements qui se produisent parmi les Ministres et l'absence de signification politique de ceux qui ont lieu. — En 1853 un seul changement a lieu, c'est l'attribution au ministre des Travaux publics Magne de l'Agriculture et du Commerce, antérieurement rattachés à l'Intérieur qu'occupe de Persigny. — En 1854 le maréchal Vaillant remplace à la Guerre de Saint-Arnaud, qui prend le commandement en Crimée, 11 mars, et Billault remplace à l'Intérieur de Persigny, 23 juin. — En 1855, Magne succède aux Finances à Bineau, et Rouher lui succède dans ses postes des Travaux publics, de l'Agriculture et du Commerce, 3 février ; l'amiral Hamelin est le successeur de Ducos à la Marine le 19 avril ; Walewsky occupe les Affaires étrangères le 7 mai. — Changements multiples, mais sans lien entre eux, qui ne constituent pas une crise ministérielle, n'impliquent pas un changement de politique. En 1856 et 1857 deux changements seulement ont lieu : Rouland, puis de Royer recueillent l'Instruction publique et la Justice des mains de Fortoul et d'Abatucci.

Cette stabilité tient à trois causes principales : et à l'absence de responsabilité des Ministres vis-à-vis du Corps législatif, on n'est pas en parlementarisme, — et au rôle très effacé des Ministres dans la direction des affaires, — et dans l'attachement de Napoléon III aux hommes de son entourage ; il leur était très, même trop attaché, ne rompant pas avec ceux qui pouvaient lui nuire auprès de l'opinion

publique. Mais l'avantage de cette stabilité est moindre qu'on ne pourrait le croire à raison même du rôle secondaire que jouaient les Ministres.

Le Corps législatif. — Si, rendant au Corps législatif sa véritable place, la seconde dans l'Etat, on se demande quelles furent ses caractéristiques dans cette première phase de l'Empire, on constate d'abord la fixité, la stabilité de son organisation. La Constitution, art. 43, donnait à l'Empereur la nomination de son président, de ses deux vice-présidents, de ses questeurs, ses secrétaires étant pour toute la session ses quatre plus jeunes membres. L'Empereur fut encore plus constant ici dans ses choix que quand il s'agissait de ses Ministres. Pour ne parler que du président, Billault fut nommé pour la session de 1852 et il fut renommé en 1853 et en 1854. Devenu alors Ministre, il fut remplacé par de Morny qui présida jusqu'en 1865, Walewsky lui succédant alors, remplacé lui-même après deux années de présidence, lors de sa démission, par Schneider jusqu'à la fin du régime. Pour les autres postes, la stabilité était semblable. Qu'elle fût favorable à l'autorité, au savoir-faire de ceux qui les occupaient, ce n'est pas contestable.

L'activité du Corps législatif était extraordinairement éphémère. Ses sessions annuelles ne duraient que de trois à quatre mois. Celle de 1853 s'ouvre le 14 février et est close le 28 mai, celle de 1854 s'étend du 2 mars au 1^{er} juin, celle de 1855 commence le 26 décembre et se termine au 14 avril avec une session extraordinaire de quinze jours en juillet, et ainsi de suite. La France ne peut pas se sentir représentée par ce corps, qui n'a qu'une vie épisodique. Ce corps ne peut se présenter comme l'organe d'une opinion publique, qui est toujours active, agissante, évoluant.

La vie du Corps législatif était d'ailleurs livrée au bon plaisir du pouvoir exécutif, qui fixait par décret l'ouverture et la clôture des sessions (la session ordinaire devant pourtant durer trois mois, art. 41), qui pouvait « convoquer, ajourner, proroger et dissoudre » l'Assemblée, art. 46.

Le rôle du Corps législatif, même dans le domaine législatif, est dans cette période extrêmement restreint. Non seulement il n'a pas l'initiative des lois, mais encore l'Empereur opère constamment par décret des réformes vraiment législatives. Au Bulletin des lois, dans les recueils législatifs, bien après la période dictatoriale, les décrets

sont bien plus nombreux que les lois et ils portent sur des matières d'ordre vraiment législatif.

Les débats sont extrêmement courts. Comme ils ne comportent pas l'exercice normal du droit d'amendement, ils n'ont pas de véritable portée pratique. Il s'agit d'accepter le projet tel quel ou de le rejeter en bloc. A quoi bon dans ces conditions discuter les articles, entrer dans une étude approfondie de la matière, au projet du Gouvernement en opposer un autre. L'Empereur a rendu la parole aux muets du Consulat et de l'Empire, mais s'ils peuvent parler leur parole est sans portée pratique. Ils en usent peu. Quelques exemples montreront ce que représentent alors les débats législatifs.

Voici en 1852 une loi sur la réhabilitation. La présentation au Corps législatif est du 13 avril. Le rapport est déposé le 22 du même mois. La discussion a lieu les 3 et 4 mai. Après un ajournement un rapport supplémentaire est déposé le 15, la discussion reprend et se clôt le 18, l'adoption a lieu par 212 voix contre 11.

La loi sur le renouvellement des conseils généraux d'arrondissement et municipaux est déposée le 14 juin 1852, le rapport l'est le 22, la discussion et l'adoption à l'unanimité ont lieu le 26, et c'est une loi de grande importance pour la vie locale et son indépendance.

En 1853, loi sur les pourvois en matière criminelle en cassation : présentation du 2 avril, dépôt du rapport le 20, discussion et adoption par 215 voix contre 2, le 2 mai.

En 1854, importante réforme pénitentiaire sur l'exécution des travaux forcés. La présentation remonte au 2 juin 1852, le rapport n'a été déposé que le 4 mai 1853, il a été suivi d'un décret portant modification du 3 mai 1854 ; la discussion ne se poursuit que les 2 et 3 mai ; l'adoption est votée par 225 voix contre 3.

La rapidité du travail législatif n'est pas moindre quand il s'agit du budget. Celui de 1856 est présenté le 22 février 1855, rapporté le 3 avril, discuté et voté les 11, 12 et 13 du même mois. — Celui de 1857, le dernier de la législature, présenté le 4 mars est complété par des mesures additionnelles le 28 mars ; le rapport est déposé le 17 mai ; la discussion a lieu les 4, 5, 6, 7 et 9 juin, il est adopté à l'unanimité.

Ce serait vraiment de la législature à la vapeur si c'était de la législation, un travail de confection législatif. Mais ce n'en est pas, il ne s'agit pas de « faire », de « porter » des lois, il s'agit de les recevoir et de les enregistrer. C'est ce que démontre non seulement la rapidité avec laquelle la tâche est enlevée, mais encore la servilité

avec laquelle elle est opérée. Des lois votées à l'unanimité, même un budget ! avec seulement 2 ou 3 voix opposantes, ce ne sont plus les lois du corps qui les vote, ce sont les lois du Gouvernement, qui les présente, et que le Corps législatif laisse passer sans user du veto dont il est armé.

Pour ne pas parler, les membres du Corps législatif avaient de bonnes raisons : candidats officiels ils devaient se montrer soumis pour bénéficier à l'expiration de leur mandat de la protection gouvernementale, puis leurs paroles, inopérantes dans l'Assemblée, étaient sans écho au dehors, les débats législatifs n'étant connus des lecteurs des journaux que par les comptes rendus ou les résumés officiels.

Les débats législatifs et budgétaires étaient les seuls auxquels les membres du Corps législatif pouvaient se livrer. Les Ministres n'étant pas responsables ne pouvaient être interpellés. De Montalembert, qui seul animait cette Assemblée de mort, dans laquelle il étouffait d'ailleurs, trouva pourtant le moyen de présenter une interpellation sous une forme détournée. On prévoyait les élections de 1857, on se souciait des mesures par lesquelles le Gouvernement en entraverait la liberté, notamment celle de se faire connaître des électeurs par des circulaires, des professions de foi et de mettre entre leurs mains des bulletins de vote. La loi sur le colportage s'appliquait-elle à cette distribution de papiers électoraux ? Si oui, ne pouvaient les remettre aux électeurs que les colporteurs autorisés par le préfet et l'administration trouvait là une arme redoutable contre les « mauvais » candidats. Ou ces distributions rentraient-elles dans les prévisions de l'article 10 de la loi du 16 juillet 1850, qui les soustrayait alors à cette entrave possible ? La Cour de cassation avait jugé que la loi du 27 juillet 1849 était applicable. Montalembert combattit sa thèse et posa la question à l'occasion de la validation d'une élection. Or bien que de Morny n'eût autorisé Montalembert à exposer son système qu'en proclamant que le Gouvernement n'aurait pas à lui répondre, Baroche contesta l'opinion de Montalembert et de Chasseloup-Laubat, rapporteur de la loi de 1850, soutint que ses auteurs n'avaient nullement entendu qu'elle s'appliquât à ces sortes d'écrits.

Il y eut donc là une espèce d'interpellation, mais sans la sanction d'un vote de l'Assemblée, seulement le Gouvernement par une

circulaire aux préfets prescrivit d'user d'une large tolérance à l'égard des distributeurs ¹.

Ainsi se manifestaient du côté de l'Assemblée une aspiration à recouvrer ses prérogatives normales, du côté du Gouvernement l'influence que les manifestations du Corps législatif pouvaient exercer sur lui.

Le Sénat. — Quant à son organisation le Sénat présente le même caractère de stabilité que le Corps législatif. L'Empereur qui lui donnait son président et ses quatre vice-présidents montra la même fidélité vis-à-vis des hommes qu'il appela à ces postes. Après avoir placé à sa tête le prince Jérôme-Napoléon Bonaparte, maréchal, gouverneur des Invalides, son oncle, il fit constamment appel à Troplong, qui était en même temps le premier président de la Cour de cassation, et que la mort seule fit descendre de son fauteuil présidentiel le 1^{er} mars 1869.

Quant à l'exercice de ses attributions il y eut de la part du Sénat du flottement. Il eut peine à comprendre son rôle et à s'y cantonner.

La Constitution en faisait le gardien de la Constitution, toute loi lui étant déferée, qu'il pouvait arrêter si elle lui portait atteinte comme à la religion, à la morale, à la liberté du culte, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens, à l'inviolabilité de la propriété, au principe de l'inamovibilité de la magistrature et à la défense du territoire. — Tout acte pouvait pour inconstitutionnalité lui être déferé.

Puis le Sénat pouvait par sénatus-consulte établir la constitution des colonies, compléter la Constitution elle-même et l'interpréter quand le sens de ses articles était douteux.

Il pouvait encore proposer des modifications à la Constitution.

Enfin il pouvait par un rapport au chef de l'Etat poser les bases d'une loi de grand intérêt national.

Comment comprit-il sa mission ? En ce qui concerne le contrôle de la constitutionnalité des lois, qui semblait sa fonction normale, il fallut attendre 1856 pour le voir arrêter une loi pour inconstitutionnalité. Mais dès le début, étudiant toutes les lois, il tendit à les examiner non seulement de ce point de vue, mais encore de celui de leur opportunité, de leur valeur intrinsèque et à s'ériger en une véritable seconde Chambre législative. Il ne comprenait pas qu'on lui soumit une loi, dont, avec son expérience, il pouvait juger les

¹ Caxile DELORD, *Histoire du Second Empire*, t. I, pp. 662-663.

dispositions défectueuses ou dangereuses, sans qu'il pût la critiquer et à tout le moins en signaler les défauts et les périls. Le souvenir de la Chambre des pairs, dont certains sénateurs avaient fait partie, était trop récent pour que le Sénat ne fût pas tenté d'en reprendre la tradition. Le Gouvernement le laissa d'abord, son rôle étant si restreint, se livrer au jeu assez inoffensif de discuter les lois. Les critiques ainsi formulées ne lui étaient pourtant pas indifférentes, puisqu'il en était l'auteur. Aussi dès le 9 juillet 1852 une note parut au *Moniteur*, qui rappelait le Sénat, gardien de la Constitution, à son rôle. « Quand il s'agit des lois ordinaires, disait-elle, le Sénat n'est saisi que de la question de constitutionnalité ; il envisage, uniquement sous ce rapport, les diverses dispositions de la loi... C'est ainsi qu'il est interdit à la Cour de cassation de s'occuper du bien-jugé des arrêts qui lui sont déférés ...pour ne les apprécier qu'au point de vue de leur conformité avec la loi... Le Gouvernement, par respect pour la Constitution, s'est imposé la pénible nécessité de ne point insérer au *Moniteur* les rapports des commissions du Sénat qui, sans se borner à la question de constitutionnalité, apprécient le mérite même des dispositions de la loi. — Il importe à la dignité du Sénat que cet examen n'ait pas lieu, puisqu'il ne peut être suivi d'aucune discussion. »

Le Sénat n'en retomba pas moins dans ces errements. En particulier en 1855 une discussion très vive s'engagea au sujet d'une loi sur l'instruction publique, que les cardinaux-sénateurs attaquèrent violemment. Le Ministre Fortoul voulut leur répondre ; la question de la légitimité de ces débats fut soulevée.

Ainsi fut provoquée une note du 11 janvier 1856 au *Moniteur*, qui fut comme le commentaire officiel de la Constitution. Elle commençait par poser la nécessité pour chaque pouvoir de se renfermer dans ses attributions, c'est de là « que dépendent l'ordre, l'activité, l'unité dans la marche de l'administration et la direction des affaires publiques ». Elle admettait que l'observation de cette règle demande du temps, « les pouvoirs nouveaux sont involontairement entraînés à emprunter quelque chose aux pouvoirs qui les ont précédés ». La note relevait la différence essentielle qui existait entre le Sénat et la Chambre des pairs. L'esprit de la nouvelle Constitution est de donner à chaque pouvoir « des fonctions différentes, qui permettent de concourir aux affaires publiques. En ce qui concerne le Sénat, elle

¹ *Monit. univ.*, 1856, p. 41.

lui concède l'initiative et la garde de tous les principes et de tous les intérêts, dont elle est le résumé et la garantie ». Et c'était alors sur la présentation des bases de lois de grand intérêt national qu'elle orientait le Sénat. Les sénateurs devaient entre les sessions « parcourir le pays, s'informer des besoins et formuler ensuite des projets de loi qui en seraient l'expression », et par ces enquêtes le Sénat devait « éclairer sans cesse le Gouvernement sur l'état moral et matériel de la société ». Ainsi dans cette note, c'était la dernière des attributions du Sénat qui prenait le pas sur les autres, même sur l'examen de la constitutionnalité des lois ou des actes du Gouvernement.

La semonce ne plut pas au Sénat. Un de ses membres donna même à sa suite sa démission. Et le Sénat usa de représailles. Le Gouvernement avait proposé une loi qui établissait à Paris seulement une taxe municipale sur les chevaux et les voitures. Il jugea qu'elle était contraire à « l'égalité des citoyens devant la loi » et il arrêta la loi comme anticonstitutionnelle. On ne manqua pas, il est vrai, de dire que les sénateurs ayant chevaux et voitures avaient ainsi voulu échapper à la taxe. Quoi qu'il en soit, on ne cite que deux projets dont le Sénat ait présenté au Gouvernement l'urgence : l'un était un projet sur les enfants trouvés, l'autre un projet de Code rural.

Ce ne fut en somme que dans la rédaction des sénatus-consultes que le Sénat montra de l'initiative, de l'intérêt et un peu d'activité.

L'expérience du Sénat de l'Empire, son rôle extrêmement effacé, sa négligence pour l'exercice des fonctions que la Constitution lui avait confiées et à l'exercice desquelles le Gouvernement le stimulait comportent une leçon pour la science politique. C'est la preuve : 1° Que l'artificiel ne vit pas, ne produit pas ; — 2° qu'un corps qui n'émane pas du pays n'a pas le souci de se faire l'interprète de ses besoins et de ses désirs ; — 3° que les traditions et la logique d'une institution protestent contre les conceptions artificielles d'un régime.

Le Conseil d'Etat. — Le Conseil d'Etat tout au cours du régime jouit d'un grand prestige. Sa dépendance vis-à-vis du Gouvernement n'était pas faite à cette époque pour lui nuire. Puis il était toujours en fonctions. Il éclipsait le Corps législatif. — L'Empereur recrutait ses membres avec discernement et éclectisme. — Il exerçait ses fonctions législatives, l'examen des projets du Gouvernement, avec zèle, compétence et une certaine indépendance, amendant couramment ces projets. Il ne se hasardait pourtant pas à les écarter. Il restait par là d'esprit fonctionnariste. Il n'aurait osé s'élever contre la volonté du Gouvernement. Il prouvait ainsi que seuls les corps

élus sont vraiment indépendants. — Dans leurs interventions au Corps législatif les conseillers d'Etat se montraient peu orateurs. Le docteur Véron en fournit le témoignage le moins flatteur : « Rien n'est plus affligeant, dit-il, rien n'affaiblit plus la dignité, l'autorité du Gouvernement, que le triste spectacle d'un conseiller d'Etat, défendant par les plus pauvres arguments, d'une voix hésitante et intimidée, le projet de loi qu'il est chargé de soutenir. Je ne veux nommer personne, mais j'ai assisté plusieurs fois en séance publique à un semblable spectacle. Que du moins le titre et les fonctions de conseiller d'Etat ne deviennent pas monnaie courante de faveur ou de récompense pour services rendus ¹ ! » Le docteur Véron était sévère c'était pourtant un chaud partisan de l'Empire, ce n'est pas l'hostilité au Gouvernement qui lui inspirait ces appréciations désobligeantes. D'ailleurs pourquoi les conseillers d'Etat se seraient-ils mis en frais ? Ne savaient-ils pas d'avance que les projets du Gouvernement ne rencontreraient pas d'opposition au Corps législatif ?

II

LES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS POLITIQUES DE 1853 A 1857

Session de 1853, séance d'ouverture. — La session de 1853 par laquelle l'Empire s'inaugurait semblait devoir présenter une toute particulière importance. La séance d'ouverture, dans laquelle Napoléon se présentait sous son nouveau titre, n'en manque pas. Elle eut lieu aux Tuileries le 14 février. La princesse Mathilde se tenait à la droite de l'Impératrice (le mariage impérial venait d'avoir lieu), la comtesse de Montijo, sa mère, était à sa gauche. L'Empereur, devant son trône, entre le prince Jérôme et le prince Napoléon lut son discours, qui était naturellement un panégyrique de l'Empire. A le lire on se rend compte de ce que l'Empereur jugeait capable de séduire ses sujets, de gagner à son Gouvernement l'assentiment du pays. Quelques citations en montreront la trame ².

« Il y a un an, je vous réunissais dans cette enceinte pour inaugurer la Constitution promulguée en vertu des pouvoirs que le peuple m'avait conférés.

» Depuis cette époque le calme n'a pas été troublé. La loi en

¹ Cité par Taxile DELORD, *op. cit.*, t. I, p. 671.

² *Monit. univ.*, 15 février 1853, p. 185, récit et discours.

reprenant son empire a permis de rendre à leurs foyers la plupart des hommes frappés par une rigueur nécessaire.

» La richesse nationale s'est élevée.

» L'activité du travail s'est développée dans toutes les industries.

» Les mêmes progrès se réalisent en Afrique, où notre armée vient de se distinguer par des succès héroïques.

» La forme du Gouvernement s'est modifiée légèrement et sans secousses par le libre suffrage du peuple.

» De grands travaux ont été entrepris sans la création d'aucun impôt et sans emprunt. La paix a été maintenue sans faiblesse.

» Toutes les puissances ont reconnu le nouveau Gouvernement.

» La France a aujourd'hui des institutions qui peuvent se défendre d'elles-mêmes et dont la stabilité ne dépend pas de la vie d'un homme. (Emotion profonde.)

» Ces résultats n'ont pas coûté de grands efforts parce qu'ils étaient dans l'esprit et dans l'intérêt de tous.

» A ceux qui méconnaîtraient leur importance, je répondrais qu'il y a quatorze mois à peine le pays était livré aux hasards de l'anarchie.

» A ceux qui regretteraient qu'une part plus large n'ait pas été faite à la liberté, je répondrais : la liberté n'a jamais servi à fonder d'édifice politique durable : elle le couronne quand le temps l'a consolidé. (Vive approbation.)

» N'oublions pas d'ailleurs que si l'immense majorité du pays a confiance dans le présent et foi dans l'avenir, il reste toujours des individus incorrigibles qui, oublieux de leur propre expérience, de leur terreur passée, de leurs désappointements s'obstinent à ne tenir aucun compte de la volonté nationale, nient impudemment la réalité des faits et au milieu d'une mer qui s'apaise chaque jour davantage, appellent des tempêtes qui les engloutiraient les premiers. (Assentiment prolongé.)

» Ces menées occultes des divers partis ne servent à chaque occasion qu'à constater leur impuissance et le Gouvernement, au lieu de s'en inquiéter, songe avant tout à bien administrer et à rassurer l'Europe. »

L'Empereur annonçait une diminution des dépenses et des armements, s'engageait à « entretenir loyalement les rapports internationaux, afin de prouver aux plus incrédules que la France exprime l'intention formelle de demeurer en paix, il faut la croire, car elle est assez forte pour ne craindre et par conséquent pour ne tromper

personne ». Il annonçait encore, après la réduction de 30.000 hommes déjà réalisée dans notre effectif, une nouvelle réduction de 20.000 hommes. Il assurait que l'on n'aurait plus recours aux « lois d'exception » et proclamait enfin que la France n'avait plus qu'à remercier la Providence ¹.

Ce discours, apologie personnelle et apologie du régime, ne manquait certes pas d'habileté. L'Empereur glissait sur les points délicats, par exemple en présentant l'Empire comme une « légère » modification à la Constitution, et il insistait sur ce qui tenait le plus au cœur du pays, la réduction de ses charges et la paix.

A l'ouverture de la session du Sénat, Troplong répondit en faisant l'éloge de l'autorité, gage de la prospérité et de la paix que l'Empire garantissait à l'Europe.

« En accoutumant la démocratie française au principe d'autorité, qui lui avait paru si longtemps suspect, nous ferons plus pour son bonheur que d'autres en offrant à son orgueil l'appât d'une indépendance turbulente et exagérée. Par le principe d'autorité nous arriverons à l'ordre matériel et moral ; par l'ordre nous arriverons au travail, à l'aisance, au progrès de toutes les classes, à la liberté régulière et modérée du bon citoyen, à la paix surtout. Car l'Europe comprendra que l'Empire n'a pas éteint chez nous le principe révolutionnaire pour le rallumer au dehors sous le nom menteur de gloire militaire dans la vue de guerres sans raison, sans justice, sans utilité ². »

La paix, c'était le refrain de tous les discours officiels ; or au moment où l'on en parlait tant la question d'Orient s'ouvrait et dans le cycle de ses guerres la France allait s'engager.

Le vide de la session de 1853. — La session de 1853 fut aussi vide que la précédente. Le Gouvernement ne présenta que 61 projets de loi, qui étaient presque tous d'intérêt privé, ne devant pas retenir l'attention des députés. La moitié d'entre eux ne furent même déposés qu'en fin de session. Au cours de cette année le nombre des décrets est au moins quadruple de celui des lois y compris celles d'intérêt particulier.

Comme le public ne connaissait les travaux du Corps législatif que par le compte rendu officiel sommaire, qui ne parlait pas des séances des commissions, il pouvait s'imaginer que l'Assemblée réunie trois mois seulement ne faisait rien, même pendant sa session.

¹ *Journal des Débats*, 15 février 1853

² *Monit. univ.*, 16 février, p. 190.

Aussi crut-on nécessaire de publier un rapport sur l'ensemble des travaux de l'année ¹.

Les membres de l'Assemblée se désintéressaient des débats. Un seul orateur par exemple, de Flavigny, prononça un discours qui constitue toute la discussion générale du budget, et on lui en sut mauvais gré, cela passa pour un acte d'opposition ! Le seul incident un peu marquant de la discussion du budget des recettes fut le refus de Montalembert de le voter parce qu'il sanctionnait le sénatus-consulte du 25 décembre qui renforçait le pouvoir personnel et les décrets du 22 janvier 1852 consacrant la confiscation des biens de la famille d'Orléans.

Léthargie des partis politiques. — La vie politique, qui s'était retirée des Assemblées politiques n'existait pas davantage dans les partis. Les ruines de la Monarchie et de la République avaient atteint la foi de leurs adeptes.

Les *légitimistes* étaient peut-être les moins touchés, n'ayant aucune responsabilité dans les dernières catastrophes. Mais ils demeuraient encore sous le poids de l'impopularité de la Restauration. L'Empire, par ses avances au Clergé, ses faveurs pour la religion désarmait les catholiques, privait ainsi les légitimistes de la partie de leur programme, qui avait le plus de prise sur une partie du pays, et leur enlevait le plus gros des troupes qui auraient pu constituer leur clientèle. Ils tentèrent pourtant en 1853 de former une Ligue fédérale pour la rassembler, ce fut sans succès. D'ailleurs le comte de Chambord donnait comme mot d'ordre à ses fidèles, dont certains faisaient encore le voyage plus démonstratif qu'utile de Frohsdorf, l'abstention. Et si l'on comptait cependant quelques légitimistes au Corps législatif, c'était parce qu'ils avaient manqué à la consigne donnée, ce qui n'était pas pour en faire des porte-parole bien autorisés d'un principe, dont le prétendant ne songeait qu'à conserver la pureté, sans se soucier de le rendre vivant.

Les *Orléanistes* formaient un parti beaucoup plus sérieux. La Monarchie de Juillet s'était fait une clientèle dans la bourgeoisie, dans la partie intelligente, active, commerçante et industrielle de la Nation. Elle était tombée par les fautes personnelles d'un Souverain et d'un Ministre entêtés dans un immobilisme mortel, mais elle gardait le prestige des dix-huit années de paix et de prospérité qu'elle avait données à la France. Beaucoup de ses hommes politiques étaient

¹ SEIGNOBOS-LAVISSE, *Histoire de France contemporaine*, t. VI, p. 255.

encore actifs et c'étaient eux qui en France connaissaient le mieux les affaires. Ils avaient l'habitude de la vie politique, ils étaient connus du pays et possédaient du crédit auprès de lui. Nul mot d'ordre supérieur ne leur interdisait de faire de la politique, de se porter candidats. Les princes d'Orléans, jeunes encore, étaient actifs et populaires. Mais le parti n'en demeurait pas moins sous le coup de la catastrophe de février 1848, il manquait de chef et de consigne, le prétendant était un enfant. L'opinion dominante était que le rétablissement de la Monarchie ne pouvait se faire que dans l'union de tous les monarchistes, dans la réconciliation de la branche aînée et des Orléanistes. Pour manifester cette pensée désormais acquise, le duc de Nemours rendit visite à la fin de 1853 au comte de Chambord, qui, l'année suivante, rendit visite à son tour à la Reine Marie-Amélie. Pour autant la Monarchie n'était pas plus unie. Des monarchistes comme Thiers, qui avait été un des acteurs principaux de la Révolution de Juillet, ou Duvergier de Hauranne, qui était de l'opposition dynastique sous Louis-Philippe, ne pouvaient pas plus se faire légitimistes qu'un loup ne peut se changer en agneau. Les princes d'Aumale, de Joinville, la duchesse d'Orléans, gardienne de la pensée de son mari, ne pouvaient abdiquer leur libéralisme, leur loyalisme au regard de la souveraineté nationale. Enfin les orléanistes comme les autres ne pouvaient et ne voulaient pas faire sortir le pays de l'état de somnolence politique dans lequel ses crises antérieures et la volonté de son nouveau maître le tenaient.

Les *Républicains* étaient discrédités par la faillite de la seconde République, par l'impuissance des Chambres, par leur conflit perpétuel avec le Gouvernement, par les ruines, les chômages qu'elle avait provoqués. La répression, qui avait suivi les mouvements populaires de décembre et de janvier 1851 et 1852, avait décimé le parti, dont les chefs déportés et exilés étaient naturellement impuissants et ne comprenaient même plus la France. Le Gouvernement exerçait d'ailleurs sur les républicains demeurés chez nous une étroite surveillance et les journaux à tendance républicaine, comme le *Siècle*, la *Presse*, pour échapper aux mesures rigoureuses alors en usage contre les feuilles publiques, ne pouvaient plus défendre l'idée et réveiller les passions républicaines.

De sorte que, de même que des corps politiques, des partis politiques la vie s'était retirée, eux aussi étaient en léthargie.

Cette sorte de disparition, d'évanouissement de tous les partis qui pouvaient faire de l'opposition au Gouvernement impérial est un

trait capital dans l'histoire de l'Empire. Ce manque d'adversaires politiques organisés, le critiquant, l'entravant, le libérait de bien des soucis et lui facilitait la direction des affaires, mais en même temps il le privait des critiques, des avertissements qui font éviter les fautes et signalent les dangers. Sa responsabilité était d'autant plus lourde qu'il était plus indépendant.

Complots et attentats. — L'Empire avait pourtant des ennemis acharnés qui ne désarmaient pas. Les exilés, souvent réduits à la misère, se réunissaient pour se soutenir, entretenir la vie du parti, se procurer des ressources, ils fondaient la République fraternelle, la Commune révolutionnaire, mais les « nantis » demeurés en France faisaient la sourde oreille, le foyer d'insurrection demeurait donc à l'étranger.

Quant aux complots, il s'en produisit deux dès 1853, dits de l'Hippodrome et de l'Opéra-Comique, parce que c'était à l'arrivée de l'Empereur aux représentations qu'on y donnait qu'ils devaient se produire. Les noms des chefs des conjurés, Foliet, Alix, Ruault sont demeurés obscurs. La police les éventa, des condamnations nombreuses et sévères eurent lieu. Cette répression énergique n'empêcha pas un nouvel attentat le 11 septembre 1854 à Pérenchies près de Lille sur la ligne du chemin de fer. L'Empereur, quant au « risque professionnel » était bien le successeur de Louis-Philippe.

Mariage de l'Empereur. — Un événement important du début du règne fut le mariage de l'Empereur. Un mariage avec une princesse appartenant à une famille régnante présentait de sérieuses difficultés. La reconnaissance du Gouvernement par les puissances étrangères n'avait pas été aisée, une union se heurtait à plus de méfiance et d'hostilité encore. Il y eut deux projets avec la princesse Wasa et la princesse Adélaïde de Hohenlohe, mais Napoléon s'éprit de M^{lle} Eugénie de Montijo, qui appartenait à la noblesse d'Espagne, dont le père sous l'Empire avait servi la France. C'était un mariage d'amour, mais non politique. La famille de l'Empereur et ses Ministres y étaient opposés, le 22 janvier le Conseil d'Etat, les bureaux du Sénat et du Corps législatif en furent avisés et un bref discours eut pour but de gagner l'opinion publique. « Je viens, disait l'Empereur, dire à la France : J'ai préféré une femme que j'aime et que je respecte à une femme inconnue dont l'alliance eût eu des avantages mêlés de sacrifices. Bientôt en me rendant à Notre-Dame, je présenterai l'Impératrice au peuple et à l'armée, la confiance qu'ils ont en moi assure leur sympathie à celle que j'ai choisie ; et vous, Messieurs,

en apprenant à la connaître, vous serez convaincus que cette fois encore j'ai été inspiré par la Providence. » C'était comme un second plébiscite qui sacrerait l'Impératrice après l'Empereur.

On s'efforça de montrer que la future souveraine était de grande naissance. On donna à la cérémonie du mariage tout l'éclat possible. La princesse Eugénie affecta à la charité le cadeau que la Ville de Paris voulait lui faire. Le peuple fut pourtant moins sensible à ces appels à sa sensibilité qu'au regret de ne pas voir le trône de France occupé par une princesse de sang royal. Les journaux non inféodés au régime, comme le *Journal des Débats*, se bornèrent à rendre compte des cérémonies, à relever les acclamations qui s'y produisirent, les grâces accordées à des condamnés politiques, sans y ajouter de commentaires.

Ce mariage n'apporta donc à l'Empereur aucun complément d'autorité et de prestige, il introduisit auprès de lui une influence, qui à de certaines heures fut d'un très grand poids.

Session de 1854, discours impérial. — En l'absence de débats législatifs sérieux, dans le silence constant des corps politiques le discours annuel de l'Empereur à l'ouverture de la session prenait une importance exceptionnelle. L'Empereur y défendait sa politique et s'adressait à l'opinion publique, au peuple, dont aucun Gouvernement si personnel, si autoritaire qu'il soit, ne peut faire abstraction. Celui du 2 mars 1854 eut d'abord pour objet de rassurer la France contre la famine que des récoltes désastreuses faisaient craindre. L'Empereur exposa les projets du Gouvernement, particulièrement celui de la fondation d'une « caisse de la boulangerie ». Mais c'était à la guerre qu'il consacrait son plus gros effort. L'année précédente il avait vanté son amour de la paix et l'on se battait contre la Russie ! Il montrait le danger que l'ambition russe faisait courir à l'Europe, celle-ci tout entière se levant pour repousser son agression et la nécessité où nous avons été de la suivre.

L'Angleterre, faisant taire notre ancienne rivalité, était notre alliée, l'Autriche s'appêtait à s'unir à nous, l'Allemagne suivrait son exemple. C'était l'Europe qui entrait en lutte avec la Russie, dont il dénonçait « la puissance colossale », les « envahissements successifs », prête à « s'élancer sur notre civilisation ». Il montrait l'agression sans raison dont la Turquie avait été la victime. « Nous avons vu, disait-il, en Orient, au milieu d'une paix profonde, un

Souverain exiger de son voisin plus faible des avantages nouveaux, et, parce qu'il ne les obtenait pas, envahir deux de ses provinces. Seul ce fait devait mettre les armes aux mains de ceux que l'iniquité révolte. »

Il ajoutait que la Russie à Constantinople, c'était une menace pour nous dans la Méditerranée, « car régner sur Constantinople, c'est régner sur la Méditerranée ». Il voulait enfin répondre au reproche d'avoir abandonné le programme pacifiste de Bordeaux et il disait : « L'Europe sait maintenant que si la France tire l'épée, c'est qu'elle y aura été contrainte. Elle sait que la France n'a aucune idée d'agrandissement... le temps des conquêtes est passé sans retour. Ce n'est pas en reculant les limites de son territoire qu'une Nation peut désormais être honorée et puissante, c'est en se mettant à la tête des idées généreuses, en faisant prévaloir partout l'empire du droit et de la justice. » Les harangues de rentrée de l'Empereur étaient donc de véritables discours ministériels exposant la politique du Gouvernement, plus encore devant le pays, en vertu du principe de l'appel au peuple, que devant les représentants du pays.

La réponse à ce discours ce fut le vote par le Corps législatif le lendemain de l'ouverture de la session d'un emprunt de 250 millions. On appela directement le pays à le souscrire et les souscriptions s'élevèrent à 468 millions, le nombre de souscripteurs était de 99.224. Ce fut une sorte de nouveau plébiscite. De même le Corps législatif porta le contingent de 80.000 à 140.000 hommes. Quoique le Gouvernement eût abandonné son programme de paix, le peuple lui-même et ses élus le suivaient.

Nouveaux attentats, l'insécurité. — Alors que le Gouvernement impérial était, du côté du Corps législatif sans droits sur lui, docile et presque inexistant, à l'abri de toute surprise et assuré dans son indépendance, de nouveaux attentats se produisirent ou furent découverts. En la seule année 1855 il y eut celui de Pianori qui aux Champs-Élysées tira deux coups de pistolet sur l'Empereur et qui fut exécuté ; celui de Bellemare déclaré fou et qui fut interné à Bicêtre, et celui de Tibaldi, découvert avant tout commencement d'exécution, dans lequel on impliqua et Mazzini et Ledru-Rollin. Les accusés furent condamnés les uns à la déportation, les autres à la réclusion. Le « risque professionnel » s'affirmait, comme sous Louis-Philippe, d'autant plus grand que le Gouvernement était moins libéral, moins populaire. Il se montrait comme la rançon de l'autorité. Le Gouvernement étant irresponsable, c'était à la personne du Souve-

rain qu'on s'en prenait. Le résultat était que la sécurité, la confiance, considérées comme les bienfaits du régime autoritaire, s'évanouissaient.

La fin de la Législature de 1852, les années 1856 et 1857.

— Sous le régime autoritaire de l'Empire, avec le peu d'importance politique du Corps législatif, des élections générales n'étaient pas un événement décisif pour la vie du pays. Pourtant en 1857 le peuple allait à travers toute la France être appelé à renouveler sa représentation. Les événements qui d'ici là se produisirent offraient donc un intérêt exceptionnel.

L'événement capital de cette période fut la *fin victorieuse de la guerre de Crimée*. L'assaut général donné le 8 septembre 1855, la prise de Malakoff par Mac-Mahon, malgré l'échec de nos alliés, amenèrent l'évacuation de la ville assiégée, l'acceptation de nos conditions par Alexandre II, le Congrès de Paris et le traité du 30 mars 1856. Le retentissement de ces événements fut énorme. M. Taxile Delord, historien hostile à l'Empire, écrit : « L'Empire victorieux était à l'apogée de sa puissance. Napoléon III, le jour où les plénipotentiaires du Congrès vinrent en grand uniforme lui présenter le traité signé par eux, parut comme l'arbitre de l'Europe ¹. »

Dans son discours inaugural de la session de 1856, le 3 mars, l'Empereur pouvait célébrer la grandeur de notre victoire et de la France. « Un grand fait d'armes est venu décider en faveur des alliés une lutte acharnée... Partout nos alliances se sont étendues et affermies. Le troisième emprunt a été couvert sans difficulté. Le pays a supporté avec une admirable résignation les souffrances inséparables avec la cherté des vivres... Les craintes nées de la disparition de l'or se sont affaiblies... Les hasards de la guerre ont réveillé l'esprit militaire de la Nation ². »

La naissance du prince impérial Eugène-Louis-Jean-Joseph-Napoléon, le 16 mars 1856, au cours même du Congrès, était pour l'Empire à ce point de gloire le gage de son avenir. Napoléon III avait désormais un héritier direct prêt à recueillir après lui le pouvoir et à l'exercer dans son esprit. On donna à l'événement toute la solennité possible : 101 coups de canon annoncèrent à la capitale la naissance d'un fils. Il eut pour parrain et marraine le Pape et la Reine de Suède. Le Corps législatif accueillit la nouvelle avec enthousiasme. Il fut désigné à son ondoisement comme « fils de France ».

¹ T. DELORD, *Histoire du Second Empire*, t. I, p. 675.
Monit. univ., 4 mars 1856, p. 253.

C'était le terme consacré sous l'ancien régime et l'Empereur expliquait qu'il s'appliquait encore mieux au temps présent. « C'est que lorsqu'il naît un héritier destiné à perpétuer un système national, cet enfant n'est pas seulement le rejeton d'une famille, mais il est véritablement encore le fils du pays et ce nom lui indique ses devoirs. » Il ajoutait : « Aujourd'hui le Souverain est l'élu de la Nation, le premier citoyen, et le représentant des intérêts de tous ¹. » Pourtant en recevant les grands corps de l'Etat, venus le féliciter, l'Empereur, qui était un mélancolique, évoquait « la destinée de ceux qui étaient nés dans le lieu même et dans des circonstances analogues ² » et la vision de l'avenir semblait se présenter à son esprit et assombrir sa pensée.

A la suite de ces deux événements la victoire et la paix, puis la naissance du prince impérial, une série de visites princières furent comme un plébiscite des souverains, consacrant internationalement l'Empire. « Victorieuse et respectée au dehors, la France vit en quelque sorte la consécration pacifique de sa politique sage et modératrice dans la visite que firent au chef de l'Etat plusieurs princes et souverains... Il suffit de nommer le duc de Cambridge, le Roi de Wurtemberg, l'archiduc Ferdinand d'Autriche, le prince Frédéric-Guillaume de Prusse, le prince Oscar de Suède, le prince Albert de Bavière, le prince régnant de Toscane ³. »

Loi de régence. — La naissance du prince impérial rendit nécessaire la rédaction d'une loi de régence, toujours très épineuse. Le Gouvernement en prit l'initiative avec le concours du Conseil d'Etat. Le projet fut présenté au Sénat le 16 juin et, après une sérieuse discussion et des amendements, voté par lui le 17 juillet ⁴. Il comptait 25 articles ; en voici les grandes lignes.

L'âge de majorité était fixé à 18 ans. A moins que l'Empereur décédé n'en eût disposé autrement par acte rendu public avant sa mort, l'Impératrice-mère exerçait la régence et avait la garde de l'Empereur mineur. — En cas de remariage elle perdait ses droits. — Si l'Impératrice faisait défaut, la régence appartenait au premier prince français par rang d'hérédité. — A défaut de princes héritiers le régent était nommé par le Sénat sur proposition du Conseil de régence ou, si celui-ci manquait, des Ministres formés en conseil,

¹ Réponse au discours du président du Sénat.

² Réponse au président du Corps législatif. Compte rendu de la réception des grands corps de l'Etat, *Monit. univ.*, 19 mars, p. 313.

³ *Annuaire historique universel de 1856*, p. 261.

⁴ FAUSTIN-HÉLIE, *Les Constitutions de la France*, p. 1254. Indications sur divers points débattus.

assistés des présidents du Sénat, du Corps législatif et du Conseil d'Etat. — Puis étaient réglées les conditions dans lesquelles l'Empereur pouvait disposer de la régence et nommer les membres du Conseil de régence.

D'ailleurs pendant toute la minorité de l'Empereur le régent exerçait « l'autorité impériale dans toute sa plénitude, sauf les droits attribués au Conseil de régence ». — En cas de décès de l'Empereur mineur l'Impératrice conservait la régence s'il avait un frère qui devenait l'Empereur, sinon elle la perdait. La régence en d'autres mains que celles de l'Impératrice ne conférait pas de droit quant à la garde de l'enfant.

La régente ou le régent devaient prêter serment, soit du vivant de l'Empereur, soit après sa mort devant l'Empereur mineur assisté des plus hautes autorités de l'Empire. Et ce serment la loi en déterminait exactement les termes, art. 17. Procès-verbal en était dressé et signé par la régente ou le régent et les assistants.

La loi indiquait ensuite comment le Conseil de régence devait être composé, prescrivait que les membres n'en pouvaient être changés par le titulaire de la régence, — réglait comment il devait fonctionner, puis déterminait les questions pour lesquelles son avis était nécessaire et celles pour lesquelles il n'avait que voix consultative.

Le vote de cette loi eut une véritable portée politique. Il fut pour le Sénat une première occasion de prouver son autorité. Il discuta, il amenda. Il introduisit notamment dans le serment une formule, qui était une précaution contre les tendances religieuses de l'Impératrice, qui auraient pu la porter à supprimer la liberté des cultes ou à rapporter le Concordat.

Puis cette loi, qui faisait l'Impératrice régente, l'amena à s'occuper du Gouvernement, qu'elle devait éventuellement exercer en cas de régence. Son influence se fit désormais sentir, et de plus en plus, quand les forces et l'énergie de l'Empereur déclinerent.

DEUXIÈME PÉRIODE

PREMIÈRES CONCESSIONS LIBÉRALES, 1857-1863

LES ÉLECTIONS DE 1857

Dissolution de l'Assemblée. Le Gouvernement en face du pays. — Les pouvoirs du Corps législatif expiraient normalement avec la fin de 1857. Le Gouvernement jugea opportun de devancer

cette échéance pour profiter des conditions exceptionnellement favorables dans lesquelles il pouvait se présenter devant le pays. Un décret du 28 mai 1857 fixa les élections au 21 juin 1857. Le temps laissé aux candidats et aux électeurs pour préparer la lutte électorale engagée à l'improviste était extrêmement réduit. Ainsi s'affirmait la volonté du Gouvernement de « faire » à nouveau les élections.

Il se trouvait en excellente posture pour aborder le corps électoral. Le pays n'avait pas encore oublié l'état pitoyable dans lequel l'avait mis la seconde République. L'Empire après lui avoir rendu l'ordre et la prospérité venait de lui donner la victoire, une paix glorieuse, la première place en Europe. Le pays dans le silence des journaux et du Corps législatif, se désintéressait de la politique et devait apporter une très faible attention aux élections. En 1852 il s'était livré au chef de l'Etat et avait adopté les candidats qu'il lui avait présentés et l'expérience semblait lui avoir réussi, il devait être prêt à la renouveler. Tout souriait donc au Gouvernement.

La faiblesse et l'abstention des partis. — Une lutte électorale suppose des partis organisés et agissants. Il n'en existait plus depuis 1851. Ils étaient fort gênés pour se reconstituer en 1857 et pour entamer la lutte.

Les monarchistes demeuraient divisés et paralysés. La fusion nécessaire n'avait pas eu lieu. Les partisans de Louis-Philippe n'avaient pas suivi l'exemple des princes d'Orléans, qui s'étaient ralliés. Mais encore étourdis de la catastrophe de 1848, ne pouvant s'insurger contre le comte de Chambord, trouvant dans l'Empire la protection des intérêts qu'avait servis la Monarchie de Juillet ils ne prirent, en tant que parti, aucune initiative. Certains d'ailleurs d'entre eux, ralliés, siégeaient au Corps législatif.

Pour les légitimistes la consigne demeurait l'abstention. Le serment à prêter à l'Empereur par les députés constituait aux yeux du comte de Chambord un obstacle infranchissable. L'un d'eux, Ressayre, conseiller général et municipal, lui ayant rendu visite s'était vu intimer l'ordre de démissionner ou de ne plus se présenter à lui ¹.

Les républicains se divisaient. Les uns, les purs, étaient pour l'abstention, pas de candidats, pas de vote, pas de serment. D'ailleurs comment triompher de la pression gouvernementale privés de toutes les libertés nécessaires pour remuer l'opinion. D'autres étaient favorables aux candidatures ; élus, les députés refuseraient le serment, se

¹ Emile OLLIVIER, *L'Empire libéral*, t. IV, p. 13.

représenteraient et entretiendraient ainsi une agitation et une protestation permanentes. D'autres, comme Blanqui, voulaient qu'élus les députés se présentassent pour siéger sans prêter le serment, forçant le Gouvernement à user de la violence, ce qui soulèverait l'opinion contre lui. D'autres enfin admettaient que les élus pourraient prêter un serment de pure forme de manière à poursuivre dans le Corps législatif une opposition continue qui ébranlerait le Gouvernement.

Attitude du Gouvernement dans les élections. — Le Gouvernement afficha pour les élections un certain libéralisme. Une circulaire de Billault déclarait que pendant les vingt jours précédant l'élection les candidats, après le dépôt légal d'un exemplaire signé par eux, pourraient faire afficher et distribuer professions de foi, circulaires et bulletins de vote. « Dans ces conditions, disait la circulaire, on peut dire que le candidat et l'électeur auront une entière liberté, l'un pour se produire, l'autre pour exprimer son choix et le proposer à ses concitoyens. » Cela n'allait d'ailleurs pas sans quelques menaces. « Si cependant, ajoutait la circulaire, les ennemis de la paix publique croyaient trouver dans cette latitude l'occasion d'une protestation sérieuse contre nos institutions, s'ils tentaient d'en faire un instrument de trouble ou de scandale, vous connaissez vos devoirs, M. le Préfet, et la justice saurait remplir sévèrement les siens ¹. » Liberté, mais à condition de ne pas faire d'opposition au régime établi.

La circulaire Billault annonçait d'ailleurs la reprise de la candidature officielle, qui avait donné de si bons résultats. « Le Gouvernement dira nettement quels noms ont sa confiance et lui semblent mériter celle des populations. Comme il propose les lois aux députés, il proposera les candidats aux électeurs et ceux-ci feront leurs choix. » On verra de quelle manière les préfets entendraient l'éclairer ².

Mais qui seraient ses candidats ? Il en avait de tout désignés, ceux de 1852, les députés sortants, qui avaient si bien fait preuve de docilité. Tous pourtant n'avaient pas été aussi soumis et on songea d'abord à faire parmi eux un tri, et à écarter les indépendants relatifs. De Morny, le président indulgent pour tous, combattit cette politique de sélection. Elle serait difficile à appliquer. Elle afficherait trop d'impatience vis-à-vis de toute indépendance. Elle rejetterait dans l'opposition déclarée des hommes que l'on pouvait gagner. On

¹ Taxile DELORD, *Histoire du Second Empire*, t. II, p. 290.

² Circulaire du ministre de l'Intérieur du 19 juin 1857, *Monit. univ.*, 20 juin, p. 669

y renonça. Billault déclara : « Sauf quelques exceptions commandées par des nécessités spéciales, le Gouvernement considère comme juste et politique de présenter à l'élection les membres d'une Assemblée qui a si bien secondé l'Empereur et servi le pays. »

Cette solution présentait des inconvénients. L'Empire avait fait des recrues qui seraient déçues de ne pas participer à ses faveurs, c'était décourager les ralliements. Le pays pourrait se lasser de voir toujours les mêmes hommes le représenter. Puis des hommes dévoués à l'Empire pourraient se présenter eux-mêmes en face de candidats officiels, il faudrait combattre comme trouble-fête des amis peut-être plus sûrs que les candidats du Gouvernement.

La consigne d'agir pour ceux-ci n'en fut pas moins donnée et suivie et voici comment les préfets la transmirent aux maires et agents du Gouvernement, d'après les nombreux extraits de leurs circulaires donnés par Taxile Delord.

« Engagez, disait le préfet de la Seine-Inférieure à ses maires, les électeurs de vos communes à se rendre tous au scrutin et à y déposer le témoignage de leur sympathie pour les hommes honorables présentés à leur choix par l'administration. Elle a conscience de servir les intérêts de la population en appelant sur ces candidats la préférence des électeurs, et par cette déclaration franche elle entend favoriser, comme elle espère devancer la véritable expression de l'opinion publique ¹. »

Et celui du Tarn : « Vous mettrez un soin particulier à presser les électeurs, principalement dans les campagnes, de se rendre au scrutin. Pleins de confiance dans l'élu de la Nation... ils s'en remettront volontiers à lui du soin de leurs intérêts. Montrez-leur... qu'il s'agit d'une grande manifestation populaire servant à faire ressortir l'insigne faiblesse des partis hostiles s'ils osent se produire... ² »

Et celui de l'Aube : « Pour nous, fonctionnaires publics, à quel que degré de la hiérarchie que nous soyons placés, nous n'oublierons pas que l'autorité et la légitime influence, que donnent les fonctions que nous tenons de la confiance du Gouvernement, doivent tout entières être consacrées à faire prévaloir ses décisions et à faire respecter les lois ³. »

Et voici comment un journal, le *Journal du Tarn*, par exemple, présentait les mérites de la candidature officielle : « Ce qui assure le

¹ Taxile DELORD, *op. cit.*, t. II, p. 292.

² Taxile DELORD, *op. cit.*, t. II, p. 293.

³ Taxile DELORD, *op. cit.*, t. II, p. 294.

succès des honorables candidats, ce qui donnera un grand éclat à leur triomphe, c'est la désignation que le Gouvernement a faite d'eux... À leur titre personnel viennent se joindre, dès ce moment, ceux que le Gouvernement lui-même présente à la confiance et à la reconnaissance du pays. Représentants de sa cause, ils reçoivent de lui leur principale force. Ils deviennent ses hommes, et les suffrages de ses amis, c'est-à-dire des amis de l'ordre, leur appartiennent tous sans exception ¹. »

Les candidats. Les candidatures républicaines à Paris.

— Les députés qui se virent privés de la candidature officielle furent au contraire violemment combattus. Montalembert, qui, au sein du Corps législatif, où il déclarait étouffer, avait de temps en temps fait entendre des paroles d'éloquente indépendance, fut particulièrement attaqué. On lança contre lui la candidature du marquis de Conegliano, petit-fils de Moncey, et le journal *La Franche-Comté*, dévoué au Gouvernement, le dénonça en ces termes : « M. de Montalembert ne doit compte qu'à lui-même et à l'histoire des errements de sa vie politique. Mais nous disons aux électeurs : votre député a perdu la confiance de l'Empereur, voyez si vous voulez lui conserver la vôtre. Il s'est posé en adversaire déclaré de ces institutions que vous avez fondées ; de cet ordre de choses que vous avez fait, de ce Gouvernement que vous aimez parce qu'il est votre œuvre... voyez si vous voulez vous déjuger. »

La position des candidats libres était difficile. Ils devenaient des candidats d'opposition. Exposés à l'hostilité de l'administration ils n'étaient même pas sûrs du concours d'un imprimeur, d'afficheurs, de colporteurs, que les autorités détournaient d'eux. Ils ne pouvaient tenir de réunions publiques, ils n'avaient pas de journaux indépendants pour les soutenir. La police pouvait les inquiéter et la poste pour la distribution de leurs circulaires et bulletins de vote les desservir.

Les opposants furent donc rares. Il y en eut quelques-uns parmi les catholiques, qui étaient par eux-mêmes organisés, le clergé, leurs coréligionnaires pouvaient travailler pour eux. En Alsace, par exemple, à un candidat officiel protestant un candidat catholique fut opposé. De sorte que ceux qui par amour de l'ordre avaient été les premiers partisans du régime furent parmi ses premiers adversaires. La religion institutrice de discipline est aussi institutrice de liberté.

¹ TAILLE DELORD, *op. cit.*, t. II, p. 295.

D'opposition sérieuse, il ne pouvait s'en produire qu'à Paris. Là le parti républicain possédait encore des troupes et une presse. Là le Gouvernement pouvait difficilement agir par l'administration sur les masses électorales. Là se trouvaient des hommes de grande notoriété, dont les noms seuls, même sans grande propagande organisée pouvaient attirer les suffrages. A l'annonce des élections, le 2 juin se constitua un Comité républicain pour organiser la campagne électorale. Il était composé de Desmarets, avocat de valeur, chez qui on se réunissait ; Arnaud (de l'Ariège), Amiel, Jules Bastide, ancien Ministre, Bethmont, ancien Ministre, Buchez, ancien président de l'Assemblée constituante, H. Carnot, ancien Ministre, E. Cavaignac, Ed. Charton, ancien représentant et conseiller d'Etat, A. Corbon, ancien représentant, Degoussée, ancien questeur de l'Assemblée constituante. H. Dubois, avocat à la Cour de cassation, Laurent Pichat, directeur de la *Revue de Paris*, A. Lefrançois, secrétaire de cette revue, de Montfleury, ancien adjoint du II^e arrondissement, Eugène Pelletan, Jean Reynaud, ancien membre de l'Assemblée constituante et ancien conseiller d'Etat, Sain, ancien représentant, Jules Simon, ancien représentant et conseiller d'Etat, Vacherot, ancien directeur de l'Ecole normale. C'étaient, on le voit, des hommes qui avaient un passé politique et une situation importante. Mais c'étaient presque tous des vétérans de la vie politique, ceux qu'on commençait à appeler les « hommes de 1848 » par opposition aux nouveaux venus entrés plus tard dans la vie politique.

A côté de ce groupe qui s'était donné à lui-même la mission de préparer les élections, il y avait la presse républicaine. Au premier rang on trouvait le *Siècle* avec Havin, son directeur politique, Husson, son rédacteur, de Bénazé et E. Picard, membres de son conseil de surveillance ; l'*Estafette*, avec Dumont ; le *Journal de Paris*, avec Félix Mornand ; la *Presse*. Ces journalistes assistaient assez couramment aux réunions de la rue Gaillon, mais, disposant de leurs journaux ils avaient une action personnelle très indépendante vis-à-vis du comité républicain.

L'établissement des candidatures du parti présenta de sérieuses difficultés. Havin voulait être candidat dans la troisième circonscription, qui était favorable, mais que l'on réserva à Cavaignac, il en fut mécontent. Il y eut également un grave conflit entre Garnier Pagès, un vétéran, et Emile Ollivier, un jeune. Ce dernier était soutenu par le *Siècle* auquel l'avait présenté E. Picard. C'était le fils d'un pros-

crit. En 1848 il avait été un des *missi dominici* envoyés en province par le Gouvernement provisoire, il avait occupé la préfecture des Bouches du Rhône. Il avait naturellement été révoqué à l'avènement de Napoléon. Avocat, il avait connu des temps très durs, mais quelques affaires l'avaient mis en relief et ses amis le considéraient comme un espoir du parti. Pour le faire arriver on voulait le présenter dans la quatrième circonscription où il rencontrait Garnier Pagès. C'était la lutte des anciens et des nouveaux. Ils échangèrent des lettres d'abord courtoises, ensuite très violentes, qui révélèrent les divisions existantes au sein du parti républicain.

Deux listes républicaines furent donc opposées à la liste des candidats officiels parisiens. Celle du Comité, dans l'ordre des circonscriptions électorales, portait : 1^{re}, J. Reynaud ; 2^e, Bethmont ; 3^e, Cavaignac ; 4^e, Garnier-Pagès ; 5^e, Carnot ; 6^e, Goudchaux ; 7^e, Bastide ; 8^e, Jules Simon ; 9^e, F. de Lasteyrie ; 10^e, Pelletan.

Celle du *Siècle* et des journaux portait : 1^{re}, Laboulaye ; 2^e, Bethmont ; 3^e, Cavaignac ; 4^e, L. Ollivier ; 5^e, Carnot ; 6^e, Goudchaux ; 7^e, Darimon ; 8^e, Varin ; 9^e, F. de Lasteyrie ; 10^e, Reynaud. Certains candidats figuraient sur les deux listes, mais pas toujours pour la même circonscription électorale.

Résultat des élections, 21 juin-5 juillet 1857. — A Paris, au premier tour, les candidats officiels l'emportèrent dans les 1^{re}, 2^e, 8^e, 9^e, 10^e circonscriptions. Parmi les républicains seuls Carnot dans la 3^e circonscription et Goudchaux dans la 6^e étaient élus; le succès était mince. Mais au deuxième tour ils triomphèrent dans les trois ballotages avec Cavaignac, E. Ollivier et Darimon.

Dans le reste de la France la victoire gouvernementale fut écrasante. Quatre ou cinq seulement des candidats non officiels étaient élus, à Lyon, à Bordeaux, à Lille. Plichon et Brame, élus dans le Nord, n'étaient d'ailleurs pas des adversaires du Gouvernement. Curé élu à Bordeaux et Hénon élu à Lyon étaient au contraire d'opinion démocratique.

Les commentaires suivirent. Le Gouvernement se glorifiait de cette nouvelle manifestation du suffrage universel, il y voyait un nouveau plébiscite. Ses opposants n'étaient pas plus nombreux qu'en 1852, sept seulement.

L'opposition faisait bruyamment valoir ses succès remportés dans les grandes villes, là où les électeurs avaient pu échapper à la formidable pression gouvernementale. Là seulement on avait librement parlé et c'était au nom et au lieu de la France opprimée. On se

félicitait du progrès réalisé à Paris: cinq élus au lieu de deux, 101.207 voix au lieu de 86.101, tandis que les officiels n'en avaient que 111.018 au lieu de 132.606.

Et comme la discussion se prolongeait le Gouvernement qui ne les aimait pas, y mit fin par une note du *Moniteur*. « Aujourd'hui, disait-il le 10 juillet 1857, que la lutte est terminée et qu'une majorité, forte de plus de cinq millions de suffrages a nettement constaté les sentiments du pays, il doit être mis un terme à des discussions, qui ne pourraient désormais avoir pour but que d'agiter inutilement les esprits. » Un journal en Bretagne, qui n'acceptait pas ce mot d'ordre, fut gratifié d'une suspension de deux mois.

Rien n'avait donc apparemment changé. Le pays avait un nouveau Corps législatif, mais non de nouveaux représentants. Cette immobilisme rappelait celui de la fin du règne de Louis-Philippe. Il prouvait que la vie politique était morte en France, car tout ce qui vit évolue et la mort seule s'accompagne de rigidité.

Pour cinq nouvelles années l'Empire, à l'apogée du succès et de la puissance, recevait du pays un nouveau blanc seing. Il était le maître, mais il était en même temps l'unique responsable.

Les élections eurent un épilogue. Goudchaux et Carnot refusèrent le serment et Jules Favre ainsi que E. Picard furent élus à leur place, puis Cavaignac mourut le 28 octobre 1857. C'est dans ces conditions que se forma le groupe des cinq avec Jules Favre, Emile Ollivier, Ernest Picard, Darimon et Henon de Lyon, qui combattit constamment les projets du Gouvernement en dénonçant ses fautes à l'opinion.

II

ATTENTATS ET MÉCONTENTEMENTS

Dans cette seconde période de l'Empire la nouvelle législature et les autres corps politiques fonctionnèrent comme ils l'avaient fait précédemment. Il n'y a pas lieu de les suivre dans la routine d'une vie monotone et sans portée. Ce sont les événements politiques qui agissent sur le Gouvernement et provoquent en 1860 sa première réforme libérale.

L'attentat d'Orsini. — Le procès de Tibaldi s'était déroulé en août 1857 ; il avait entraîné la condamnation à la déportation de

Mazzini et de Ledru-Rollin. Il n'arrêta pas le bras d'un nouveau conspirateur, Orsini. C'était le troisième Italien qui attentait à la vie de l'Empereur. Il avait été membre de l'Assemblée constituante romaine et nourrissait contre la France et l'Empereur une haine particulière à raison de notre intervention de 1849, qui avait rétabli le Pape à Rome. Etant donné le passé de Napoléon en Italie il le considérait comme traître au parti révolutionnaire. De là son attentat du 14 janvier 1858, commis avec trois complices à l'arrivée de l'Empereur à l'Opéra-Comique. Les trois bombes lancées avaient criblé chevaux et voitures et fait 156 victimes tuées ou blessées. Par miracle l'Empereur avait échappé. Aucun des meurtriers ne fut arrêté sur le champ. La police de ce Gouvernement réputé si fort était faible. L'horreur du crime souleva une émotion et une indignation profondes.

Des mesures répressives furent alors prises. A la réception des corps constitués du 16 janvier, Troplong et Morny, présidents du Sénat et du Corps législatif, dénoncèrent « ces vrais laboratoires d'assassinats » que les Gouvernements étrangers ne pouvaient ni découvrir, ni supprimer ¹. Le 18, à l'ouverture de la session, l'Empereur ² tira argument de l'événement pour déclarer que « le danger n'était pas dans l'excès des prérogatives du pouvoir, mais dans l'absence de lois répressives ». Il usait d'ailleurs des moyens dont il disposait supprimant ce même jour le *Spectateur* et la *Revue de Paris*, l'un de droite, l'autre de gauche.

Les mesures se succédèrent : le 27 janvier il créa cinq grands commandements militaires avec cinq maréchaux à leur tête pour mettre la France en état de siège. Le 1^{er} février il confirma la régence de l'Impératrice. Puis il nomma les membres d'un Conseil privé, destiné à se transformer éventuellement en Conseil de régence.

Mais la mesure capitale fut la loi de sûreté générale ³. Le projet en fut présenté le 1^{er} février avec l'exposé des motifs de Boinvilliers. Le rapport fut lu par Morny lui-même, quoiqu'il fût président du Corps législatif. La discussion eut lieu le 18 février et le vote le 19, la délibération au Sénat eut lieu le 25, la promulgation le 2 mars. Ce n'était pas encore la rapidité de la Convention ; cela s'en rapprochait.

Malgré l'indignation provoquée par le crime l'émotion causée par la loi fut grande. Morny essayait dans son rapport de la calmer.

¹ *Monit. univ.*, 17 janvier 1858, p. 65.

² *Monit. univ.*, 19 janvier, p. 73.

³ *Lois annotées*, DEVILLENEUVE et CARETTE, 1858, pp. 21-4, texte Exposé des motifs et rapport de Morny

Il disait : « Née et élaborée sous l'influence de l'attentat du 14 janvier, on a cru la loi animée d'un esprit de colère et de persécution irréfléchies, et avec une frayeur plus ou moins sincère, on la qualifiait déjà de loi des suspects... Qu'il nous soit permis de dire combien ces suppositions sont injustes. Jamais Gouvernement ne s'est montré plus tolérant, plus insensible à l'hostilité des anciens partis. Et même si quelque chose pouvait lui être reproché, ce serait d'avoir, par antipathie pour les mesures de rigueur trop ménagé les ennemis incorrigibles de l'ordre public. Donc, que ceux qui ne conspirent pas se rassurent, la loi actuelle n'est pas faite contre eux. » C'était heureux ! Elle n'en était pas moins très sévère, très arbitraire et par suite dangereuse même pour les non conspirateurs. Elle avait été notamment très attaquée au Corps législatif par E. Ollivier, qui faisait à son occasion ses premiers et très brillants débuts. Les orateurs du Gouvernement avaient insisté sur le caractère temporaire de la loi, sur la modération avec laquelle elle serait appliquée, sur la nécessité de se défendre de lâches et trop fréquents attentats.

Elle punissait d'un emprisonnement de deux à cinq ans et d'une forte amende toute provocation publique, se produisant « d'une manière quelconque », aux crimes d'attentats contre la vie ou la personne de l'Empereur ou des membres de sa famille, ou ayant pour but de détruire ou de changer le Gouvernement, ou l'ordre de succession au trône, ou encore d'armer les citoyens contre l'autorité impériale, alors même que cette provocation n'aurait pas été suivie d'effet.

Elle punissait tout individu qui, dans le but de troubler la paix publique ou d'exciter à la haine ou au mépris du Gouvernement de l'Empereur, pratiquerait des manœuvres, ou entretiendrait des intelligences soit à l'intérieur, soit à l'étranger.

Puis elle prononçait des peines contre les personnes qui, sans y être autorisées, fabriqueraient, feraient fabriquer, débiteraient, distribueraient, détiendraient des machines meurtrières, de la poudre fulminante, etc...

Elle autorisait contre les personnes condamnées pour une de ces causes des mesures de sûreté générale : internement dans un département ou en Algérie, ces mêmes mesures pouvant être prises contre toute une série de condamnés pour une série de délits et de crimes prévus par les lois pénales.

Là où l'arbitraire se manifestait surtout, c'était dans l'article 7. Il disait : « Peut être interné dans un département de France ou

d'Algérie, ou expulsé du territoire, tout individu qui a été soit condamné, soit interné, expulsé ou transporté par mesure de sûreté générale à l'occasion des événements de mai et de juin 1848, de juin 1849 ou de décembre 1851, et que des faits graves signaleraient de nouveau comme dangereux pour la sûreté publique. » C'était créer toute une série de suspects exposés à des mesures arbitraires.

La loi n'était portée que pour cinq ans, faible garantie, qui soulignait plutôt son caractère exceptionnel et de salut public. Qu'un régime autoritaire après sept ans de règne fût obligé de recourir à de pareilles mesures, à porter de telles atteintes à la liberté, c'était au demeurant moins une preuve de force qu'une manifestation de faiblesse.

Le 7 février, Billault à l'Intérieur fut remplacé par le général Lespinasse, qui avait jadis été chargé de dissoudre l'Assemblée au 2 décembre, puis de reviser les décisions des commissions mixtes. On en revenait à la poigne. Dans sa circulaire on retrouva la formule chère aux débuts de Napoléon : « Il est temps que les bons se rassurent et que les mauvais tremblent. »

M. Seignobos rapporte que chaque préfet reçut l'indication du nombre d'individus à arrêter et comment les choix furent faits¹. Il s'agissait de produire un effet d'intimidation et de peur.

Procès d'Orsini. — Le procès d'Orsini ne fut pas d'importance politique moindre que son attentat. Il fut rapide, dès le 25 février les quatre auteurs de l'attentat comparaissaient en Cour d'assises. Orsini se présenta en patriote italien ayant voulu frapper celui qui avait entravé la libération de son pays. Jules Favre se plaça de même sur le terrain politique. Il peignit les misères de l'Italie sous des dominations étrangères, rappela l'action libératrice de Napoléon I^{er}, le dévouement à la France du père d'Orsini; celui-ci formé à son école, conspirateur, avait participé à la révolution romaine, il en avait frappé l'adversaire. Il ne demandait pas pour lui pitié, il défendait sa mémoire. Quelque éloquent qu'eût été Jules Favre, ce qui frappa l'opinion ce fut la lecture d'une lettre d'Orsini à l'Empereur, pour le supplier de soutenir la cause de l'Italie. Il s'écriait : « L'Italie demande que la France n'intervienne pas contre elle, elle demande que la France ne permette pas à l'Allemagne d'appuyer l'Autriche dans les luttes, qui peut-être vont s'engager. Or c'est précisément ce que Votre Majesté peut faire si elle le veut. De cette volonté donc

¹ SEIGNOBOS, *Histoire de France contemporaine*, t. VI, p. 278.

dépend le bonheur ou le malheur de ma patrie, la vie ou la mort d'une Nation à qui l'Europe est en grande partie redevable de sa civilisation.

» Telle est la prière que de mon cachot j'ose adresser à Votre Majesté... Que Votre Majesté se rappelle que les Italiens au milieu desquels était mon père, versèrent avec joie leur sang pour Napoléon le Grand, partout où il lui plut de les conduire, qu'Elle se rappelle qu'ils lui furent fidèles jusqu'à sa chute, qu'Elle se rappelle que tant que l'Italie ne sera pas indépendante, la tranquillité de l'Europe et celle de Votre Majesté ne seront qu'une chimère. — Que Votre Majesté ne repousse pas le vœu suprême d'un patriote sur les marches de l'échafaud; qu'Elle délivre ma patrie et les bénédictions de vingt-cinq millions de citoyens la suivront dans la postérité ¹. »

Que le Gouvernement, que le ministère public n'eussent pas interdit la lecture d'une pièce si grave, c'était reconnaître qu'Orsini n'était pas un criminel ordinaire, qu'on le traitait en patriote. On oublia presque l'horreur de son acte, on admira la grandeur de ses sentiments, la sympathie alla à lui. L'Empereur ne pouvait plus oublier cet appel et cette menace aussi : « tant que l'Italie ne sera pas indépendante, la tranquillité de Votre Majesté ne sera qu'une chimère. » Orsini était le troisième Italien tentant de l'assassiner. D'ailleurs, à la suite de la visite du préfet de police dans sa prison, Orsini désavouait son crime. Il disait : « L'assassinat de quelque prétexte qu'il se couvre n'entre pas dans mes principes, bien que par une fatale aberration d'esprit j'aie organisé l'attentat du 14 janvier... Que mes compatriotes, au lieu de compter sur ce moyen de l'assassinat, apprennent de la bouche d'un patriote prêt à mourir que leur abnégation, leur dévouement, leur union, leur vertu peuvent seuls assurer la délivrance de l'Italie... » Il demandait à l'Italie libre d'indemniser ses victimes et n'implorait la vie que pour ses complices. Pour détourner de l'Empereur les coups de ses compatriotes avait-il reçu des promesses d'intervention de la France en faveur de sa patrie ?

Serment des candidats à la députation. — Avant que s'engageât ce procès, d'une si grande importance peut-être, le 17 février le Gouvernement fit voter le sénatus-consulte « qui exige le serment des candidats à la députation ² ». Les démissions données par des députés ou leur refus de serment produisaient un très mauvais effet.

¹ Taxile DELORD, *op. cit.*, t. II, pp. 360-361.

² *Lois annotées*, DEVILLENEUVE et CARETTE, 1858, p. 20

C'était comme une injure au Gouvernement et l'agitation électorale se renouvelait avec de nouvelles élections. Profitant de l'émoi causé par l'attentat de janvier le Gouvernement présenta au Sénat un projet de sénatus-consulte qui exigeait le serment non des élus, mais des candidats. Publication de candidature, distribution et affichage de circulaires, distribution de bulletins ne pouvaient avoir lieu avant qu'on eut fait parvenir au préfet la formule signée de serment ainsi conçu : « Je jure obéissance à la Constitution et fidélité à l'Empereur. » Un tableau était ensuite dressé des candidats ayant ainsi satisfait à la règle du serment préalable. — C'était une nouvelle mesure de défense pour le régime.

On n'était pas entré, tant s'en faut, dans l'ère des concessions et du libéralisme.

Mécontentement parmi les partisans de l'Empire. — Or c'était le moment où l'Empire, suscitant parmi les catholiques et les hommes d'affaires de sérieux mécontentements, moins sûr de ses troupes, estima nécessaire sinon de désarmer, du moins d'atténuer l'opposition de ses adversaires en détendant quelque peu son autoritarisme.

L'Empire et le catholicisme. Le ralliement des catholiques. — Depuis son avènement l'Empereur avait, par une série de mesures d'importance d'ailleurs secondaire, cherché à se gagner la sympathie des catholiques : Observation sur les chantiers du repos dominical, restitution du Panthéon au culte, facilités pour la reconnaissance légale des congrégations de femmes, augmentation du traitement des évêques, traitement rendu aux chanoines de Saint-Denis, pensions pour les prêtres âgés et infirmes, surveillance du colportage pour la distribution des brochures libertines, plus ferme surveillance des cabarets, aumôniers dits des pauvres dans les cimetières parisiens, liberté laissée à des conciles de se tenir en France, crédits en faveur des églises, marque de déférence envers les autorités religieuses, liberté au développement d'ordres religieux, toutes ces mesures favorables aux catholiques avaient provoqué en principe leur ralliement.

Seuls quelques-uns d'entre eux, plus perspicaces, comme Mgr Dupanloup, le Père Lacordaire, le Père de Ravignan se tenaient sur la réserve. Ils estimaient compromettante l'alliance avec un pouvoir aux destinées incertaines, dont l'autoritarisme pouvait provoquer des réactions ou se retourner contre ses alliés. Dans l'ensemble l'adhésion était chaude, même de la part de certains évêques. Habi-

tués dans leurs mandements à l'hyperbole, ils évoquaient, en parlant de Napoléon III, Constantin, Charlemagne et saint Louis.

Des nuages survinrent quand l'Eglise chercha des avantages plus positifs : la révision ou la suppression des articles organiques, la célébration du mariage religieux avant le mariage civil, la sanction légale du repos dominical ; elle ne les obtint pas. Des influences anticléricales s'exerçaient sur l'Empereur, du prince Napoléon, de de Persigny par exemple, ou des influences gallicanes. La création de seize recteurs grands chefs régionaux universitaires éveilla les craintes pour la liberté de l'enseignement. De son côté l'Empereur éprouva du mécontentement de l'échec d'assez longues négociations qui eurent lieu avec le Saint-Siège en vue de son sacre par le Saint-Père, qui aurait rappelé l'apothéose du premier Empire.

Ce n'étaient là que des ombres et par exemple au cours d'un voyage en Bretagne l'entente se manifestait entière. « Ce voyage, disait l'*Univers* du 24 août 1858, est un événement religieux, l'influence en sera considérable dans le monde... L'Empereur a fait un acte et prononcé des paroles qui valent mieux que le gain d'une bataille. On nous reproche notre zèle impérialiste, ce zèle est celui de la religion d'abord, celui de la paix civile ensuite et enfin celui de la gloire française, trois choses qui sauveront la liberté. »

La masse des catholiques suivait donc l'Empereur. C'est entre eux que les catholiques se battaient, entre libéraux et ultramontains, Montalembert et Mgr Dupanloup d'un côté, Mgr Pie et Louis Veuillelot de l'autre. D'ailleurs l'essor des établissements d'enseignement religieux, le succès des Conférences de Notre-Dame, la restauration de l'Oratoire, l'extension des œuvres charitables, l'entraînement d'une élite vers le catholicisme prouvaient sa vitalité et assurait sa force.

Politique italienne de l'Empereur, mécontentement des catholiques. — L'orage vint du dehors. Le Saint-Siège était très menacé par le mouvement libéral démocratique unitaire qui entraînait l'Italie et à la tête duquel se mettait le Piémont, dont on pouvait soupçonner les ambitions. L'alliance conclue entre lui et la France, le 20 janvier 1855, l'appui donné à Cavour au Congrès de Paris pour poser la question italienne, et pour dénoncer la servitude de la Nation italienne en 1856 donnèrent quelques inquiétudes, Napoléon III redevenait-il le carbonaro de jadis ? Les funérailles nationales de Béranger, la nomination de Dupin, gallican notoire, les accentuaient. Le procès d'Orsini, la lecture autorisée de sa lettre contenant un appel si pressant du peuple italien à la France les confirmaient.

Puis ce furent les projets de Napoléon et de Cavour à Plombières : le Piémont royaume d'Italie du Nord, l'Italie centrale, le royaume de Naples fédérés sous la présidence du Pape. Que deviendraient dans cette combinaison révolutionnaire les Etats du Pape, sa souveraineté ? Le déchaînement du mouvement démocratique n'emporterait-il pas à nouveau son Gouvernement ? Sans doute l'expédition romaine l'avait rétabli, mais la France pourrait-elle arrêter le torrent qu'elle aurait déchaîné ?

Le 30 janvier 1859 le mariage du prince Napoléon et de la princesse Clotilde faisait prévoir l'alliance des deux pays. Le 29 avril nos troupes franchissaient les Alpes. Magenta déchaîna l'incendie. Les Romagnes s'insurgèrent contre le Saint-Siège, toute l'Italie du Nord se révoltait, toute la péninsule voulait l'unité. Le mécontentement des catholiques éclata. L'Empereur allait-il trahir la cause du Saint-Siège et encourager la Révolution italienne.

L'arrêt brusque de la campagne après Solférino, les préliminaires de Villafranca du 11 juillet 1859, le traité de Zurich ménageant le Saint-Siège furent sans doute, pour une bonne part, déterminés par leur mécontentement.

On sait que la solution des affaires italiennes ne fut pas celle que l'Empereur avait conçue. Tous les Etats du centre et la Romagne proclamèrent leur union au Piémont. L'Empereur y accéda, acceptant cette atteinte à la souveraineté pontificale. Il aurait voulu que le Pape consentît lui-même aux sacrifices qu'il se jugeait impuissant à lui éviter. Il inspira la brochure de la Guerronnière : *Le Pape et le Congrès*. Il écrivit au Pape pour l'y engager. Naturellement le Pape protesta avec l'énergie habituelle des actes pontificaux. Napoléon n'en signa pas moins le traité de Turin, 24 mars 1860, qui nous céda définitivement Nice et la Savoie.

Cela apparut aux catholiques, qui voyaient dans le Pape un des vaincus de la guerre, comme la rançon d'une trahison. L'*Univers* fulmina et fut supprimé en janvier 1860. Les libéraux, hostiles en principe à l'Empire, s'émurent à l'unisson. Des pétitions en faveur du pouvoir temporel du Pape furent adressées au Sénat, où à la fin de mars 1860 des débats très vifs se produisirent. Des députés catholiques, Keller, de Flavigny, Plichon furent très sévères pour l'Empereur, auquel les républicains reprochaient de n'avoir pas donné la Vénétie à l'Italie.

Quoique nos troupes restassent à Rome, le Pape recrutant des troupes mit à leur tête Lamoricière, qui avait été l'adversaire de

Napoléon ; c'était une sorte de défi ; l'Empereur donna pourtant au général l'autorisation nécessaire. L'affaire de Castelfidardo accrût encore les difficultés. Les mandements épiscopaux furent très violents, le Gouvernement quand ils furent imprimés les soumit au dépôt légal et au timbre. Il prononça aussi la dissolution d'associations formées pour recueillir des souscriptions destinées à soutenir la cause pontificale. C'était la guerre.

Parce que les catholiques demeuraient conservateurs et hommes d'ordre et que l'Eglise restait concordataire la rupture ne fut pas complète. Mais l'Empereur ne pouvait plus compter sur le dévouement de ses meilleures troupes.

Le libre échange du Gouvernement et les industriels. — Au moment où la politique italienne mécontentait les catholiques, la politique libre-échangiste de l'Empereur, le traité du 30 janvier 1860 lui aliénaient les industriels. M. de La Gorce cite cette phrase de Charles Gréville dans son journal du 22 janvier : « Pour braver à la fois le parti clérical et le parti protectionniste il faut que l'Empereur ait une extraordinaire confiance dans son prestige personnel. Il sera intéressant de voir si l'événement justifiera cette audace ¹. » Il fallait surtout que ses Ministres fussent irresponsables.

On a vu que les industriels, ayant voulu lui apporter leurs doléances, il refusa de les recevoir. De cette attitude, comme du manque de consultation préalable ils furent très irrités. Le *Journal de Rouen* publia leurs protestations.

L'occasion de discuter sur ce sujet fut fournie aux protectionnistes par l'Empereur lui-même. Comme compensation il voulut abaisser les tarifs douaniers sur les matières premières. Une loi était nécessaire pour diminuer des ressources budgétaires, alors qu'un traité n'était pas soumis au vote du Corps législatif. L'abaissement des tarifs permit donc de discuter toute la politique économique de l'Empereur. Pouyer-Quertier, industriel de Rouen, présenta la thèse protectionniste avec un art consommé. Il prétendait que protégée, l'industrie française s'était développée, que son outillage, ses procédés s'étaient perfectionnés, que déjà les prix avaient baissé et que les consommateurs, en faveur de qui le traité avait été passé, étaient déjà dans une situation améliorée. Il demandait qu'au moins dans la fixation des tarifs le Gouvernement usât de toute la latitude dont il pouvait disposer. D'autres députés, notamment de Flavigny et

¹ DE LA GORCE, *Histoire du Second Empire*, t. III, p. 213.

Brame, député du Nord, parlèrent dans le même sens. Baroche et quelques députés favorables au traité comme Jérôme David répondirent. Les débats durèrent quatre jours. Ils constituèrent, et c'est un des points par où ils sont intéressants pour la science politique, une véritable interpellation, moins la présence des Ministres et la sanction d'un ordre du jour.

Ils montraient surtout le profond mécontentement du monde industriel contre un régime qui s'était présenté comme le protecteur des intérêts. Déjà la politique italienne avait donné lieu à des manifestations semblables.

L'ère du silence et de l'obéissance passive passait.

Or ces velléités de hardiesse parlementaire étaient encouragées par le président même du Corps législatif. Soit par esprit de corps, soit parce qu'il jugeait que l'autoritarisme gouvernemental et l'effacement parlementaire ne pouvaient toujours durer, il favorisait ces efforts d'émancipation. Il laissait se poursuivre des débats qui, comme celui qui vient d'être rappelé, ne rentraient pas dans la compétence de l'Assemblée. Il permettait de rédiger des comptes rendus plus étendus des séances qui en donnaient la vraie physionomie. C'était la vie parlementaire qui tentait de renaître. Une Chambre issue du suffrage universel la portait en puissance en elle-même.

III

DÉCRET DU 24 NOVEMBRE 1860, PREMIÈRE RÉFORME LIBÉRALE

Le décret, œuvre personnelle de l'Empereur. — La stupéfaction fut grande lorsque sur ces entrefaites, le 24 novembre, fut publié un décret, œuvre personnelle de l'Empereur, qui n'avait pas recouru au concours du Sénat en prenant le procédé du sénatus-consulte et qui modifiait sérieusement déjà la physionomie du Gouvernement. L'Empereur voulait, disait-il, « donner aux grands corps de l'Etat une participation plus directe à la politique générale de son Gouvernement et un témoignage éclatant de sa confiance ». De quoi s'agissait-il donc ?

En premier lieu, au profit du Sénat et du Corps législatif, art. 1, de la résurrection de l'adresse au discours du trône. L'adresse, cette

institution qui sous la Restauration et la Monarchie de Juillet avait été l'instrument le plus efficace du contrôle parlementaire, interpellation annuelle s'étendant à toutes les questions qu'il pouvait plaire aux Chambres d'aborder et qui leur permettait de faire entendre leurs critiques et leurs vœux. N'avait-on pas vu la discussion de l'adresse durer un mois ? Et c'était cette pratique de si grande portée qui était remise en honneur.

En second lieu le décret établissait que l'adresse serait discutée en présence de commissaires du Gouvernement prêts à fournir toutes explications aux Chambres. « Aux Chambres », ce terme, d'usage parlementaire, exclus de la Constitution de 1852, se trouvait restauré. Le Sénat redevenait une Chambre et deux Chambres c'était le retour au Parlement. A ces Chambres des orateurs du Gouvernement répondraient, c'était le dialogue parlementaire qui reprenait.

En troisième lieu des moyens étaient donnés au Corps législatif pour mieux participer au travail législatif. Avant de nommer une commission, l'Assemblée en comité secret engageait avec les commissaires du Gouvernement une discussion sommaire et nommait alors plus en connaissance de cause ses commissaires, et ceux-ci, éclairés par ce court débat, étudiaient le projet et les amendements à y apporter.

Puis le décret prévoyait un sénatus-consulte qui établissait une publicité complète des débats législatifs et par un compte rendu des séances des deux Chambres adressé chaque jour aux journaux, et surtout par la publication à l'*Officiel* du lendemain des débats *in extenso* pris par des sténographes. Les portes des Assemblées se rouvraient ainsi. La France entière avait audience à leurs débats, débats qui ne portaient plus seulement sur les lois, mais aussi sur la politique générale au moyen de l'adresse. C'était le réveil à la vie politique du pays même, la résurrection de cette force incalculable, l'opinion publique, après un sommeil de neuf années.

Enfin, art. 5, des Ministres sans portefeuille seraient nommés pour défendre devant les Chambres, de concert avec les conseillers d'Etat, les projets de loi. Ce seraient désormais des hommes du Gouvernement lui-même, ayant pris part à l'initiative des lois, qui, faisant entendre la voix même du Gouvernement, les défendraient. Devant être jugé par l'opinion, l'Empereur se donnait des avocats de choix.

Ainsi le contrôle des Assemblées sur le Gouvernement renaissait. — Le Sénat redevenait une « Chambre » pour l'exercer. — La parti-

cipation du Corps législatif au travail législatif était renforcée. — La publicité parlementaire était rétablie. — Le Gouvernement rentrait en contact avec les élus du pays.

Incertitude sur les mobiles de l'Empereur. — Ce décret fut un de ces coups de théâtre auquel se complaisait Napoléon III. Taciturne et silencieux, personnel et autoritaire, il préparait en secret, quelquefois avec un ou deux compétents seulement les mesures les plus graves et les produisait à l'improviste. Par ces effets de surprise s'affirmait la toute-puissance de sa volonté personnelle. Mais sa responsabilité grandissait d'autant.

Emile Ollivier rapporte qu'il lut le décret à ses Ministres et au Conseil privé réuni le 22 novembre : « Morny, dit-il, tout en se montrant satisfait de l'accroissement des prérogatives du Corps législatif, jugea qu'on aurait dû lui donner une forme plus heureuse que le rétablissement de l'adresse, à son avis une des plus détestables pratiques de l'ancien régime parlementaire. Billault, Rouher, Baroche et Fould trouvèrent qu'on allait trop loin. Walewsky, au contraire, appuya fort, et Chasseloup-Laubat de même », de Morny avait conseillé une réforme libérale envers le Corps législatif. On attribuait à Walewsky l'élaboration du décret avec l'Empereur ¹.

Mais quel avait donc été le mobile de l'Empereur ?

Emile Ollivier prétend que c'est le sentiment de sa puissance, indiscutée au dehors aussi bien qu'en France, qui l'inspirait. Il rapporte les paroles du Roi de Suède : « Il nous tient tous dans sa main » et celles de Palmerston reconnaissant sa domination sur l'Europe : « Nous éprouvons nous mêmes cette domination, car non seulement nous n'osons entreprendre aucune chose, mais même porter avec sûreté un jugement sur aucune, si nous ne connaissons d'abord la pensée et la volonté de l'Empereur. » Et il conclut : « Il n'avait donc plus aucune raison de n'être pas libéral et de refuser à la Nation une part active à la gestion de ses affaires. Il sentait qu'à la longue ce serait un spectacle ridicule, sinon odieux, qu'une France privée des libertés conquises, au prix de son sang, aux Romains et aux Italiens. Tel est indépendamment de son goût naturel de philosophe pour la liberté le motif qui lui fit supporter sans déplaisir les tentatives d'affranchissement du Corps législatif. Il ne rebuta point Morny lorsque celui-ci le pria de leur accorder satisfaction ². »

Il est pourtant extraordinaire qu'un chef d'Etat dans toute sa

¹ Emile OLLIVIER, *L'Empire libéral*, t. V, pp. 80-82.

Emile OLLIVIER, *L'Empire libéral*, t. V, pp. 65 et 78.

puissance de monarque autoritaire, ne réagisse pas au contraire quand il se sent discuté et contrecarré par des partis encore très faibles, que l'opinion publique ne suit pas. Telle n'avait pas été l'attitude de Napoléon I^{er}, de Charles X, ni de Louis XVIII.

On dit souvent que Napoléon se sentant moins sûr de ses alliés de droite, catholiques et hommes de l'industrie, chercha à se gagner des sympathies à gauche. Il devait pourtant penser que ses adversaires de gauche lui sauraient peu gré d'une concession à leurs yeux insignifiante et qu'ils y verraient une preuve de faiblesse encourageante pour leur opposition.

Cette mesure imprévue de tous, il semble que c'est le caractère impulsif, aventureux, théâtral de son auteur qui l'explique. Emile Ollivier ne l'admet-il pas quand il écrit : « Aucune pression ne forçait l'Empereur à cette réforme. Elle n'était pas l'expédient suprême d'un pouvoir agonisant... elle était opérée en pleine puissance par un pouvoir formidable, établi sur le roc, dont personne ne pouvait prévoir l'ébranlement. L'Empereur eut pu nous écraser... et étouffer dans une enceinte plus hermétiquement close nos protestations impuissantes... Loin de là, il ouvrit courageusement toutes grandes les fenêtres du Corps législatif... Exemple unique dans notre histoire ¹. »

Le décret et l'opinion. — Il est très important de relever l'accueil fait par l'opinion à cet acte si inattendu. Les *Débats* donnent le témoignage des orléanistes-libéraux, qui avaient fait campagne dans l'opposition en 1857, mais que l'Empereur pouvait avant tous autres espérer attirer à lui. Ils furent enthousiastes. « Nous ne pouvons aujourd'hui (26 novembre) qu'y applaudir et féliciter le Gouvernement de la voie heureuse dans laquelle il vient d'entrer. Reprendre par degré, et si lentement que ce puisse être, l'habitude de la publicité et de la discussion, ce sera pour notre pays... refaire l'apprentissage de la liberté. »

Et le lendemain : « Nous sommes tentés de dire que nos espérances ont été dépassées. » « Nous ne nous attendions pas à ce qu'on mît les deux Assemblées en communication si directe avec le public, de qui la première relève et qui ne voyait pas sans déplaisir la seconde ensevelir dans une procédure secrète les griefs dont il lui demandait par pétition le redressement. » Et plus loin : « Dans l'examen contradictoire des affaires sérieuses les intermédiaires disparaissent entre le Gouvernement qui agit et les Assemblées qui contrôlent. Il n'est

¹ Emile OLLIVIER, *op. cit.*, t. V, pp. 89-90.

pas jusqu'à l'ancien mot de « Chambres » remis en honneur par le décret qui ne soit là peut-être pour signifier quelque chose. » Quant à Prévost-Paradol, il écrit le 2 décembre : « La Chambre n'est plus la même Chambre. On la reconnaît à peine... » et il en tire les conséquences : « Si on lui donne plus de force dans l'opinion par la publicité des débats, ce n'est pas pour que cette opinion ait peu d'influence sur les affaires. Si on lui demande une adresse, ce n'est point pour faire le contraire de ce qu'elle aura dit, si enfin on envoie des Ministres siéger dans son sein, ce n'est point, quoi qu'on en dise, pour qu'ils gardent leur place le jour où ils auraient perdu leur crédit. » S'il en était autrement le décret ne serait « qu'une suite de contradictions menant à une impasse au bout de laquelle le Gouvernement se trouverait encore plus embarrassé que la Nation ». Ainsi du décret, c'est tout le parlementarisme que tirait Prévost-Paradol.

J.-J. Weiss, le 29 novembre, y voit « un événement européen ». « S'il est aujourd'hui pour nous un gage de liberté politique, il sera demain pour le monde entier un gage de sécurité. »

A l'étranger le jugement était le même. Le *Times* cité par les *Débats* écrivait : « Des Gouvernements comme celui de l'Empereur des Français prennent souvent les mesures les plus inattendues. Personne n'aurait prévu que dans un moment de tranquillité, alors que sa renommée serait parfaitement établie, le souverain de la France croirait devoir proposer un changement dans la Constitution de son pays... La législature française va devenir une puissance politique et l'Empereur va soumettre ses actes et les hommes qu'il choisira aux représentants de la Nation. »

On s'imaginait que c'était le parlementarisme qui était restauré. Les *Débats*, 28 novembre, s'en attribuaient le mérite : « Quand il y avait dans le parti libéral un tel naufrage de volontés et de courage, que personne ne voulait plus y risquer sa fortune, ici du moins on a continué à défendre le drapeau abattu, ici on n'a pas cessé de croire au milieu du doute universel que, sous une forme ou sous une autre, fût-ce sous la moins attendue de toutes, les libertés légitimes de notre pays devraient naître un jour... »

Et quand les Ministres sans portefeuille sont nommés, J.-J. Weiss écrit : « Ce n'est pas une circonstance indifférente que les premiers Ministres sans portefeuille aient été choisis parmi les membres du Cabinet actuel. Ainsi se marque mieux leur égalité réelle avec les Ministres à portefeuille et l'importance de leurs nouvelles fonctions. »

Que pensaient les partisans du Gouvernement ? Certains approu-

vaient au dire d'E. Ollivier. « Les partisans de l'Empire, cléricaux et protectionnistes, qu'avaient blessé la politique italienne et la politique commerciale et qui voulaient en enrayer le développement se réjouirent de la force qui allait accroître leur résistance. » Le gros des troupes était consterné. « Ces nouvelles conceptions libérales, écrivait Mérimée, me paraissent des plus étranges et j'y vois un sujet d'inquiétude pour l'avenir. » Les emportés ne disaient pas le décret du 24 novembre, mais l'attentat du 24 novembre. Ils déclaraient la liberté incompatible avec l'Empire : « Si on lui entrebailait seulement la porte, elle y passerait toute entière et détruirait le régime napoléonien ; l'Empereur sans y être forcé venait de décréter sa perte : on ne l'avait pas soutenu, exalté, pour qu'il ressuscitât ainsi l'odieux parlementarisme. »

« Les habiles du parti procédaient avec plus d'astuce ; à les entendre on grossissait l'importance du changement : il ne ramenait pas au régime parlementaire, dont l'Empereur continuait à avoir l'antipathie, il opérait simplement des modifications réglementaires accessoires à une Constitution dont le cadre restait et resterait immuable ¹. »

Des gens pressés exigeaient au contraire qu'on tirât de suite du décret ses conséquences logiques. Prévost-Paradol demandait la dissolution de l'Assemblée. Elle avait été élue pour un autre rôle. Elle est, disait-il, « au milieu de nous une sorte de témoignage d'une situation qui a passé et d'un temps qui n'est plus ».

Le *Siècle* réclamait la liberté de la presse. Puisque la discussion de l'adresse était libre et publique il devait en résulter pour la presse le droit « d'apprécier les débats des deux Chambres et d'exprimer son opinion sur ces débats ».

Le décret provoqua donc un très gros remue-ménage d'idées. C'était une énorme pierre dans la mare stagnante de l'opinion publique.

Emile Ollivier attribue à cette mesure le commencement de son évolution politique. Déjà le libéralisme de de Morny à l'Assemblée l'avait frappé. « L'Empereur en le sanctionnant par le décret du 24 novembre fit naître en moi des sentiments nouveaux », et il songea à « travailler à la réalisation de ce rêve de tant de nobles esprits : l'union du principat et de la liberté ».

Mesures d'exécution du décret du 24 novembre 1860. — Les Ministres sans portefeuille devaient être nommés de suite. Le

¹ Emile OLLIVIER, *L'Empire libéral*, t. V, pp. 93-94.

26, l'Empereur nomma Billault, qui était ministre de l'Intérieur, et Magne, son ministre des Finances depuis 1856, le 3 décembre il nomma Baroche, président du Conseil d'Etat. L'Empereur désignait ainsi pour cette nouvelle fonction trois de ses collaborateurs de premier rang, trois hommes de grande compétence et de grande autorité, preuve manifeste de l'importance qu'il attachait à la réforme. Ces nominations entraînèrent un remaniement dans le Ministère sans intérêt en ce qui la concerne.

En même temps un sénatus-consulte du 2 février 1861 et un décret du 3 février mirent les choses au point. Les six secrétaires du Corps législatif seraient élus et non plus nommés. Le nombre des bureaux passerait de 6 à 9. Signé par cinq députés au moins un amendement devrait être mis en discussion. Les journaux pour le compte rendu des débats avaient le choix entre la publication *in extenso* de l'officiel concernant l'objet qu'ils voulaient toucher, ou la reproduction du compte rendu des secrétaires. S'ils rendaient compte de débats provoqués par une pétition ils devaient les donner de même et rapporter les débats à son sujet dans toute leur étendue. La sincérité du journal était ainsi garantie. Mais les journaux devaient être submergés par ces publications si complètes des débats parlementaires, on s'en aperçoit quand on les consulte, ceux-ci y tiennent une place qui surprend.

Session de 1861, première expérience de l'adressé au Sénat. — La session de 1861 s'ouvrit le 4 février, l'application de la réforme lui donnait une très grande importance¹. L'Empereur dans son discours d'ouverture en parla ainsi que des affaires italiennes, c'étaient les deux questions capitales.

De la réforme il restreignit l'importance. L'esprit de la Constitution n'était pas changé. Si des votes hostiles se produisaient ils n'auraient pas plus de suite que par le passé, « c'est un avertissement dont le Gouvernement tient compte, mais qui n'ébranle pas le pouvoir, n'arrête pas la marche des affaires, et n'oblige pas le Souverain à prendre pour conseillers des hommes qui n'auraient pas sa confiance ». Le grand espoir des libéraux était déjoué, on n'en était pas au parlementarisme. C'étaient les partisans gouvernementaux de la réforme limitée qui avaient vu juste.

Quant à l'Italie, l'Empereur afficha une politique moyenne entre

¹ *Monit. univ.*, 5 février 1861, p. 157. Le discours de l'Empereur fut accompagné d'un « Exposé de la situation de l'Empire » déposé par Baroche, pp. 163-166, extrêmement développé. Dans son allocution au début de la séance du 5 février, de Morny signalait au Corps législatif l'importance de ces actes à raison de la réforme réalisée. *Monit. univ.*, p. 163.

ceux qui réclamaient son appui pour l'achèvement de sa libération et de son unification et ceux qui le requéraient d'arrêter le mouvement tout entier et de protéger en particulier les Etats et la souveraineté du Saint-Siège. « Les opinions extrêmes, disait-il, préféreraient, les unes que la France prît fait et cause pour toutes les Révolutions, les autres qu'elle se mît à la tête d'une réaction générale. Je ne me laisserai détourner de ma route par aucune de ces excitations opposées. »

Ce fut le Sénat¹ qui inaugura l'institution renouvelée de l'adresse. Quelques orateurs abordèrent des questions secondaires. Dupin à propos de la catastrophe de la banque Mirès demandait la répression de la spéculation et de l'agiotage. Mérimée, Dumas réclamaient des encouragements pour les écrivains. La question brûlante fut la question romaine. Des cardinaux, Larochejaquelein, Barthe, protestaient contre la faiblesse de notre politique italienne, contre les ambitions de Victor-Emmanuel. Le discours sensationnel fut celui du prince Napoléon, son gendre et le cousin de l'Empereur. Contre les Bourbons et le Pape il se montra d'une violence extrême et d'une hardiesse singulière. « Le droit strict n'a pas été respecté, disait-il, mais le salut du peuple est la loi suprême. » Et il en donnait comme preuve le coup d'Etat du 2 décembre lui-même. « Vous pensez que le coup d'Etat de 1851 était une nécessité politique pour sauver la société et le pays ? Et cependant, était-il légal ? Non. L'Empereur a agi en homme qui ne relevait que de sa conscience, il a été approuvé par le peuple, qui a ratifié et approuvé la conduite de son chef. Il a bien fait et l'histoire lui en tiendra compte. » Déclaration d'autant plus importante que jusque là le prince affichant des idées très démocratiques, n'avait jamais approuvé le coup d'Etat. L'écroulement du royaume des deux Siciles était le fait moins de la Révolution que de sa propre faiblesse, faiblesse telle que l'expédition des 1.000 l'avait anéanti alors qu'il disposait d'une armée considérable et d'une flotte sérieuse. L'unité italienne, représentée comme une menace pour la France, lui apparaissait comme « le seul moyen raisonnable sans une guerre de propagande universelle de modifier à notre profit les traités de 1815 ». « L'Italie, ajoutait-il, est l'alliée naturelle de la France. Il faut donc accepter l'unité italienne sans appréhension, sans réticences

¹ Les commission du Sénat et du Corps législatif pour la rédaction de l'adresse furent nommées le 16 février. — Délibération sur l'adresse au Sénat, 28 février, *Monit.*, pu. 267-271 ; 1^{er} mars, 274-277 ; 2 mars, 282-285 ; 4 mars, 292-296 ; 5 mars, 301-304 ; 6 mars, 310-312 ; 7 mars, 318-319 ; le vote sur l'ensemble a donné pour l'adoption de l'adresse 130 voix contre 3. Ces indications prouvent que même au Sénat l'adresse a du premier coup repris son importance de jadis.

avec sa condition nécessaire : Rome capitale. » Ce discours déclencha les passions. About enthousiasmé, s'écriait : « Le prince d'un bond s'est placé au rang de nos orateurs illustres, écrasant la papauté, comme un lion du Sahel écrase d'un coup de griffe une victime tremblante. » De joie il perdait l'esprit. Cassagnac à l'opposite ne se gênait pas pour dire en son langage : « Si telle est la politique de l'Empereur il se f... de nous ! » Du premier coup la tribune du Sénat était devenue retentissante, la passion s'y était installée.

Billault joua son rôle. Il désolidarisa le Gouvernement du prince Napoléon. « Nul, dit-il, n'a le droit ici de parler au nom du Gouvernement, ni de le lier par ses paroles excepté ceux qui en sont les organes officiels et constitués. » Il montrait que l'Empereur n'aurait jamais pu résister au courant libéral et national italien, il eut fallu établir partout des garnisons françaises. « Nous soutiendrons, nous protégerons à Rome l'autorité du Pape dans toutes les hypothèses en étendant notre action aussi loin que les conditions militaires auxquelles elle est subordonnée peuvent le permettre. » Et complétant la portée de l'adresse il réclamait du Sénat une déclaration de confiance. « Des passions politiques et des passions religieuses attaquent indignement et outragent l'Empereur ; elles ne parlent que d'hypocrisie et de mensonge ; elles s'abritent sous des allusions odieuses, qu'on ne craint pas d'emprunter au texte même des livres sacrés. Il devient nécessaire qu'une déclaration solennelle du Sénat arrête de pareilles attaques. » Ainsi c'était le Gouvernement qui, pour lutter devant l'opinion contre l'assaut dont il était l'objet, cherchait du secours auprès du premier corps politique appelé à faire entendre sa voix. Le Sénat répondit faiblement à cet appel. Il ne repoussa que par 79 voix contre 61 une phrase insérée dans l'adresse qui était un blâme pour le Gouvernement.

L'adresse au Corps législatif. — La discussion de l'adresse au Corps législatif, ouverte le 11 mars ne fut pas moins sensationnelle ¹. L'effort porta sur l'Italie et Rome. Jérôme David et Koenigswarter furent favorables aux Italiens ; Kolb-Bernard et Plichon soutinrent la thèse conservatrice et catholique, blâmant le Gouvernement de ne défendre ni la légitimité, ni l'ordre, ni la papauté. Baroche leur répondit au nom du Gouvernement, la discussion ne présentait rien de nouveau, ni de sensationnel.

¹ La discussion ne prit fin que le 22 mars, le vote sur l'ensemble donna 213 voix pour, 13 contre, *Monit.*, 23 mars, p. 422. Les débats sur l'adresse au Sénat et au Corps législatif sont donnés *in extenso*.

Alors intervint Keller, jeune député d'Alsace, orateur ardent, émouvant, hardi, aux vues larges et hautes, qui passionna l'Assemblée et au delà le pays comme avait fait, mais en sens inverse, le prince Napoléon. Il soutint qu'à l'invasion des Marches « on pouvait arrêter le Piémont, seulement il fallait le vouloir ». On s'était arrêté non devant « le petit Piémont... mais devant une puissance dont le programme consigné dans un document célèbre a été un jour inséré au *Moniteur* ». C'était du testament d'Orsini qu'il parlait. « La Révolution incarnée dans Orsini, voilà ce qui a fait reculer la France. » De telles paroles au sein du Corps législatif, aux fenêtres désormais largement ouvertes, quelle audace et quelle nouveauté n'étaient-ce pas ? Et l'auteur conscient de la grandeur du débat ajoutait : « Qu'on ne cherche donc pas à rapetisser ce grand débat, qu'on ne vienne pas évoquer l'ombre des anciens partis. La lutte est, comme en 1848, entre la foi catholique, en même temps française et romaine, et la foi révolutionnaire ; elle est entre des hommes qui de part et d'autre déploient leurs drapeaux, et qui à leurs idées mettent, quand il le faut, le sceau de leur sang. La France a été franchement révolutionnaire en 1793, franchement conquérante sous le premier Empire, franchement conservatrice en 1848 et en 1849. Mais vous qui avez eu l'imprudence de rouvrir cette arène sans en mesurer l'étendue, qui êtes vous et que voulez-vous être ? Etes-vous révolutionnaires ? Etes-vous conservateurs ? Ou êtes-vous simplement spectateurs du combat ? » Il concluait : « Vous avez demandé notre pensée entière, je vais achever de vous donner la mienne : Il est temps de regarder la Révolution en face et de lui dire : Tu n'iras pas plus loin. La pensée que j'exprime ici n'est pas la pensée d'un adversaire, c'est celle d'un homme sincère, dévoué à trois choses qu'il ne sépare pas : son pays, son Gouvernement, sa conscience ! » L'impression de ce discours sur la Chambre fut telle que Billault crut devoir répondre de suite. Et ses premiers mots furent : « Quel chemin nous avons fait depuis huit jours ! » Quel chemin en effet : la Chambre confinée dans des discussions sans échos et sans portée était devenue une arène où le Gouvernement se mesurait avec ses adversaires, où se heurtaient idées et passions contradictoires. Du sommeil on était passé à la fièvre. Prévost-Paradol pouvait écrire : « Saluez l'ancienne Chambre de 1857, elle est bien morte et nous ne la reverrons plus. »

La bataille des votes porta sur la disjonction, réclamée par les opposants, d'une phrase qui blâmait le Saint-Père d'avoir résisté à de sages conseils, ceux du Gouvernement, lui demandant de renoncer

à une partie de ses Etats. La disjonction fut repoussée, mais elle obtint 91 voix ainsi s'accroissait la force de l'opposition.

D'autres questions furent abordées, celle des libertés publiques par Jules Favre, celle des travaux de Paris par Ernest Picard, celle des finances par Devinck, celle de la politique commerciale par Pouyer-Quertier et Brame. E. Ollivier tendit la main à l'Empereur dans un discours dans lequel ces mots : « Je le dis, moi, qui suis républicain », soulevèrent une protestation et furent supprimés.

L'expérience de l'adresse était concluante : les deux Assemblées s'en étaient saisies avec empressement. Des discours importants sur de nombreuses questions avaient été prononcés. La politique du Gouvernement avait été passée au crible. La passion avait succédé à l'atonie. La preuve était faite que si la force peut imposer silence, elle ne tue pas la pensée toujours prête à se traduire au dehors.

Difficultés intérieures. — On pouvait se demander si le décret du 24 novembre serait suivi d'un relâchement dans les rigueurs gouvernementales intérieures, ou si au contraire les heurts qui se produisaient dans les nouvelles discussions parlementaires ne provoqueraient pas des réactions de la part du Gouvernement. C'est cette seconde hypothèse qui se réalisa dans le domaine religieux.

La religion tend à éclairer les intelligences par ses dogmes, et les volontés par sa morale, fatalement elle rencontre l'Etat distributeur d'instruction et promoteur d'action sociale. Il était à prévoir qu'après l'ère de l'entente et des faveurs réciproques, les catholiques auraient maille à partir avec un Gouvernement autoritaire. La question italienne suscita la brouille. L'Eglise fit succéder à des protestations de respect et de dévouement exagérées les blâmes les plus violents. Le Gouvernement y répondit. Une circulaire du ministre de la Justice menaça le Clergé, s'il ne respectait pas la loi. Il y eut des poursuites engagées et des suppressions de traitement. Des prêtres belges auxiliaires dans le Nord des prêtres français, insuffisants en nombre, furent renvoyés, les rédemptoristes de Douai furent dissous, ainsi que les capucins d'Hazebrouck. Le Gouvernement exploitait certains scandales de mauvais prêtres. Des fonctionnaires faisant élever leurs enfants dans des établissements religieux furent inquiétés. Les catholiques se rapprochèrent des légitimistes, des orléanistes, même des républicains, la liberté leur paraissait plus précieuse depuis qu'ils n'avaient plus les faveurs d'un Gouvernement autoritaire. Des hommes comme J. Simon, Jules Ferry, des journaux comme le *Temps* et les *Débats* leurs témoignaient plus de sympathie. Le Gou-

vernement riposta. Il songea à démembrement le diocèse de Poitiers dans lequel Mgr Pie était un de ses plus ardents adversaires. Surtout il s'en prit à la Société de Saint-Vincent de Paul.

Fondée en 1833 par Ozonam et ses amis étudiants, guidés par la sœur Rosalie, elle pratiquait la visite des familles pauvres et des œuvres comme les fourneaux économiques, les patronages, les vestiaires, les caisses de loyer, etc. Elle vivait au grand jour, sans faire de politique. Répandue dans le monde entier, elle comptait 3.406 conférences en 1861. De Persigny dès son premier Ministère lui avait été hostile, ses conseils généraux, provinciaux, nationaux, lui paraissaient intolérables. Redevenu Ministre après la discussion de l'adresse, il prétendit établir un parallèle entre elle et la Franc-maçonnerie, tout en couvrant de fleurs son œuvre charitable il déclara qu'elles ne pouvaient ni l'une, ni l'autre demeurer séparées du Gouvernement et qu'elles devaient avoir des chefs agréables au Gouvernement qui seraient pour Saint-Vincent de Paul le cardinal Morlot, archevêque de Paris et pour la Franc-maçonnerie le maréchal Magnan. Celle-ci faisant preuve d'une médiocre indépendance accepta. La Société de Saint-Vincent de Paul refusa même la présidence d'un cardinal, qui lui était imposée par le Gouvernement. De Persigny crut pouvoir faire appel de la décision du conseil central aux diverses conférences; les neuf dixièmes acceptèrent la solution du Conseil. L'appui des catholiques au Gouvernement était désormais compromis. Le libéralisme de celui-ci était suspect.

Sénatus-consulte du 31 décembre 1861, les garanties financières. — En matière financière le Gouvernement impérial jouissait d'une liberté extrême. Le budget voté par Ministères permettait au sein d'un Ministère tous les virements possibles, et entre les sessions des Chambres le Gouvernement pouvait s'ouvrir à lui-même des crédits supplémentaires sans limite. Le contrôle financier n'existait pas. Les conséquences fatales se produisirent. En octobre 1853 la Banque de France élevait son escompte à 6 %. Le 15 octobre 1861 un article de M. Forcade dans la *Revue des Deux Mondes* dénonçait les mauvaises pratiques financières du Gouvernement. La situation était mauvaise, elle fut dénoncée aux Ministres et au Conseil privé par un mémoire de Fould à l'Empereur. Il montrait les 2.400 millions de crédits supplémentaires ouverts en huit ans, pour répondre aux exigences de la guerre en général, mais aussi pour répondre à des sollicitations importunes. Il rappelait les 2 milliards d'emprunt réalisés, puis le milliard de découvert existant et encore l'absorption

par le Trésor des fonds de certains établissements et de certaines caisses. Il signalait la situation obérée des départements, des communes, des sociétés privées. Arrivant aux remèdes il indiquait la suppression des crédits extraordinaires non votés par le Corps législatif et une certaine spécialisation des crédits budgétaires votés non plus par Ministères, mais par sections établies au sein des Ministères.

L'Empereur, qui ne redoutait pas les critiques et les conseils, accueillit les unes et les autres, et avec tant de faveur que le mémoire fut publié par le *Moniteur*, que son auteur fut nommé ministre des Finances le 14 novembre et qu'enfin un sénatus-consulte fut élaboré par le Sénat selon ces idées, qui fut offert au pays comme cadeau de jour de l'an le 31 décembre 1861.

L'article premier prescrivait l'établissement du budget des dépenses par Ministères, sections, chapitres et articles et son vote par sections, la répartition entre les chapitres des crédits par décrets rendus en Conseil d'Etat. — L'article 2 exigeait pour les virements d'un chapitre à un autre des décrets spéciaux rendus de la même façon, ce qui liait chaque Ministre. — L'article 3 exigeait pour l'établissement de crédits supplémentaires une loi.

Cet ensemble de dispositions constituait sur le terrain financier des garanties plus positives quoique de portée générale moindre que le rétablissement de l'adresse. C'était un nouveau pas dans la voie du libéralisme.

Fould compléta son œuvre réformatrice en établissant pour le budget de 1863 un ensemble de quatre budgets: ordinaire, d'ordre, extraordinaire et rectificatif.

L'adresse de 1862. L'Empereur défenseur du Pape. — A l'ouverture de la session de 1862 l'adresse, entrée dans la procédure fut l'objet de nouveaux débats prolongés dans les deux Assemblées¹. La question italienne et romaine occupa surtout les deux Assemblées et Keller fut de nouveau le protagoniste de la thèse catholique en même temps que le principal orateur. Il somma le Gouvernement de se prononcer pour ou contre le Pape. Il l'accusait de pactiser avec la Révolution, qui est « la liberté de renverser les Gouvernements, l'omnipotence de l'Etat, la légitimité du fait accompli, la souveraineté du but, la fin justifiant les moyens ». Il prétendait que

¹ Ouverture de la discussion au Sénat, 20 février, qui ne se termine que le 9 mars, l'adresse étant votée par 123 voix contre 6. — Ouverture de la discussion de l'adresse au Corps législatif le 7 mars, qui se termine le 20 mars, elle fut votée par 243 voix contre 9.

le Pape et la religion étaient les seuls obstacles à la Révolution. Billaud dans sa défense évoqua les faiblesses du Gouvernement pontifical, son obstination à ne pas écouter les conseils de la France pour désarmer les colères qui grondaient contre lui. E. Ollivier fut aussi un des champions de ce tournoi ; mais l'intérêt en était très diminué.

Ce qu'il y eut de nouveau à l'occasion de la discussion de l'adresse ce fut l'effort des « cinq » de l'opposition républicaine et déclarée pour saisir l'opinion, en vue des élections qui allaient se produire dix-huit mois plus tard, d'une sorte de programme général, d'orientations tout au moins en formulant une série d'amendements condamnés d'ailleurs d'avance.

Ils disaient par exemple : « La confiance ne peut renaître que d'un sérieux retour à la liberté... La presse doit cesser d'être un monopole soumis à une censure occulte qui altère les manifestations de l'opinion publique... des élections faites par les électeurs et non par les préfets, avec le droit de réunion, et avec des chances égales de publicité et de défense pour tous. » Quant au Pape ils disaient : « Le Gouvernement doit sortir d'une équivoque mortelle à ses intérêts, déclarer franchement sa politique et ne plus mettre obstacle aux vœux légitimes des populations italiennes, l'occupation de Rome si onéreuse pour nos finances publiques doit cesser. »

Il n'est pas impossible que les réclamations des catholiques, appuyées sans doute par l'Impératrice déterminèrent une action plus ferme de l'Empereur en faveur du Pape. Garibaldi ayant marché sur Rome, on sait que Victor-Emmanuel l'arrêta, mais que celui-ci ayant demandé à Napoléon III la faculté d'occuper lui-même Rome, l'Empereur s'y opposa. Il devait se demander par qui aux élections prochaines il remplacerait les catholiques pour soutenir ses candidats et la discussion de l'adresse l'avait informé de leurs sentiments.

TROISIÈME PÉRIODE, 1863-1869

AFFAIBLISSEMENT DU RÉGIME

HÉSITATIONS DANS LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

NOUVELLES RÉFORMES LIBÉRALES

LES ÉLECTIONS DE 1863

Circonstances difficiles pour le Gouvernement. — Un décret du 29 décembre 1862 ayant arrêté le chiffre des députés à élire à 283, les élections furent fixées aux 30 et 31 mai, et 14 juin 1863. On était entré dans l'ère des difficultés extérieures et intérieures. La question romaine n'était pas tranchée par l'opposition faite à Victor-Emmanuel d'occuper Rome, et, si cette décision de Napoléon III satisfaisait relativement les catholiques, elle mécontentait les libéraux et les démocrates. Au Mexique la prise de Puebla ne précéderait les élections que de quelques jours et depuis des mois nos longs embarras avaient troublé le pays. En Allemagne le malaise produit par le nationalisme latent s'accroissait. François-Joseph allait convoquer le Congrès des princes que la Prusse ferait échouer. Au Danemark la succession prochaine de Frédéric III faisait surgir la question des duchés. En Pologne la révolte contre la Russie nous mettait dans une position difficile. En Orient, après avoir occupé la Syrie, nous retirions nos troupes devant le mécontentement de l'Angleterre. En Algérie nous inaugurons la politique arabe, très incertaine dans ses résultats. Nous étions engagés un peu partout, sans but défini en face de sérieuses éventualités.

Nous n'en étions plus aux succès militaires des guerres de Crimée et d'Italie, aux succès diplomatiques du Congrès de Paris, ou des préliminaires de Villafranca. L'Empire n'avait plus pour se présenter au pays les mêmes titres que cinq ans plus tôt.

Au-dedans l'éloignement plus grand des fautes et des catastrophes des régimes précédents : Restauration, Monarchie de Juillet, seconde République, des dangers des journées révolutionnaires, de l'anarchie du régime de 1848 faisait perdre de vue les services rendus par Napoléon, et son autoritarisme ne trouvait plus sa contrepartie dans le retour à l'ordre, à la prospérité qui avait été pour la France la rançon de sa liberté perdue.

Sans doute il y avait les réformes libérales de 1850, mais on

pouvait les interpréter comme des marques de faiblesse plutôt que comme des mesures d'intelligent libéralisme et si l'adresse avait permis de formuler des critiques elle n'avait pas fourni le moyen de les sanctionner.

Les conditions des élections nouvelles différaient donc beaucoup de celles de 1857. Le prestige du Gouvernement avait diminué, les discussions politiques avaient recommencé à agiter les esprits, les anciens partis se faisaient mieux entendre, les catholiques étaient sur leurs gardes.

Le Gouvernement et les élections. — En 1852 et en 1857 de Morny, de Persigny, Billault avaient formulé la thèse de la candidature officielle. Des élections générales, c'étaient un nouveau plébiscite, le pays se prononçait pour ou contre le Gouvernement. Il avait donc le droit de présenter au pays ses candidats pour que, les connaissant, en votant pour ou contre eux on votât pour ou contre lui. La réforme de 1860 n'empêcha pas de Persigny, de nouveau appelé à présider aux élections, de reprendre et d'appliquer ce système.

Sa circulaire du 8 mai fut donc comme la réédition des précédentes. Le Ministre, après avoir rappelé que l'Empereur avait arraché la France à « l'état d'anarchie, de misère et d'abaissement où le régime des rhéteurs l'avait laissée », qu'il avait « restauré l'ordre moral, politique et religieux, doublé la fortune immobilière, accru de 7 à 8 milliards la fortune mobilière, augmenté de 300 millions le revenu public, sillonné tout le territoire de routes et de voies ferrées, rendu enfin à notre politique l'influence qu'elle avait perdue », et que c'était la confiance du pays qui lui avait permis cette œuvre extraordinaire, déclarait qu'il avait droit de la solliciter à nouveau.

Sans doute « le suffrage est libre », disait le Ministre, et « pénétrés de l'esprit libéral et démocratique de nos institutions », les préfets doivent « laisser se produire librement toutes les candidatures ».

Mais le Gouvernement ne pouvait oublier que les partis en France n'étaient pas, comme en Angleterre, « tous également attachés aux institutions fondamentales », que « dans un pays comme le nôtre, qui, après tant de convulsions, n'est sérieusement constitué que depuis dix ans, il y des partis qui ne sont encore que des factions », que « formés des débris des Gouvernements déchus, ils ne cherchent à pénétrer au cœur de nos institutions que pour les tourner contre l'Etat ». Il disait donc aux préfets : « Afin que la bonne foi des populations ne puisse être trompée par des habiletés de lan-

gage ou des professions de foi équivoques, désignez hautement comme dans les élections précédentes, les candidats qui inspirent le plus de confiance au Gouvernement. Que les populations sachent quels sont les amis ou les adversaires plus ou moins déguisés de l'Empire et qu'elles se prononcent en toute liberté, mais en parfaite connaissance de cause. »

Et voici comment un préfet, celui de la Haute-Loire, répondait à ces conseils venus de son Ministre. Il disait à la veille des élections à ses administrés : « Sous le dernier Gouvernement les électeurs, pour suppléer à la direction qui leur manquait, avaient imaginé les réunions préparatoires... Mais ces réunions étaient souvent tumultueuses et la plupart du temps inefficaces. L'administration remplit aujourd'hui, pour ainsi dire, l'office des réunions préparatoires. Nous autres, administrateurs, désintéressés dans la question, et qui ne représentons en définitive que la somme de vos intérêts, nous examinons, nous apprécions, nous jugeons les candidatures qui se produisent, et après un mûr examen, avec l'agrément du Gouvernement, nous vous présentons celle qui nous paraît la meilleure... non pas comme le résultat de notre volonté... mais comme l'expression de vos propres suffrages et le résultat de vos sympathies ¹. » C'était vraiment une merveille ! Le Gouvernement remplaçant les réunions publiques, le Gouvernement sans intérêt dans les élections, présentant des candidats non par un effet de sa volonté, mais comme interprète des suffrages et des sympathies des électeurs, on ne pouvait imaginer plus beaux sophismes.

Il faut reconnaître avec Taxile Delord, adversaire déclaré de l'Empire, que « la France, en très grande majorité, n'était, il faut en convenir, nullement choquée, au mois de mai 1863, de l'application de ces théories ».

Le Gouvernement ne se borna pas à cette désignation de ses candidats.

Il mit tout en œuvre pour entraver la campagne électorale de ses adversaires, traquant leurs comités comme des associations soumises au Code pénal, interdisant les réunions publiques, n'autorisant pas la fondation de journaux, alors que ceux qui existaient étaient à sa dévotion.

Il pratiqua à fond la « géographie électorale ». Quand un bloc de population était hostile on s'arrangeait pour le répartir entre des

¹ Taxile DELORD, *Histoire du Second Empire*, t. III, p. 402. Au *Monit. univ.*, 9 mai 1869, p. 740.

circonscriptions sûres, des villes même étaient ainsi divisées. De La Gorce écrit à ce sujet : « J'ai sous les yeux les cartes de plusieurs départements où sont teintées en plusieurs couleurs les diverses circonscriptions. L'aspect est le plus singulier qui se puisse imaginer. Le regard n'aperçoit qu'une série de découpures bizarres, assez semblables à celles d'un rivage creusé par les flots ¹. »

La candidature officielle s'accompagnait de la présentation du candidat par le préfet, les tournées de revision étaient très favorables pour cela.

Les préfets à poigne de l'Empire y joignaient la pression administrative. Les maires nommés étaient révocables, c'était une menace contre ceux qui n'obtenaient pas dans leur commune la majorité pour le « candidat de l'Empereur ». Dans la Lozère, vingt-trois maires furent ainsi révoqués pour défaut de zèle. Les fonctionnaires étaient mobilisés pour accompagner les candidats officiels dans leurs tournées. Suppressions de poursuites, grâces, places, faveurs, promesses de chemins de fer, de routes, de stations, faux bruits contre les adversaires, rappel des abus de l'ancien régime, de la Révolution, tout en vérité, devenait un moyen d'action en faveur du candidat officiel et contre son concurrent. La sincérité même du vote fut violée souvent. Les urnes n'étaient pas scellées, on les remplaçait par des vases quelconques, voire par des chapeaux. Des bulletins étaient ouverts ou devaient être montrés, quelquefois supprimés. C'était la manière de diriger, d'éclairer le suffrage universel !

Les candidatures officielles. — Le choix des candidats officiels n'allait pas sans difficultés. Avec l'adresse bien des candidats de 1857 s'étaient prononcés contre la politique du Gouvernement, c'était le cas de beaucoup de catholiques, 91 avaient même voté contre lui. Les écarter tous était impossible, par qui les remplacer ? et puis agir ainsi, c'était faire de tous les catholiques des adversaires. De Persigny en élimina 26, des hommes comme Keller, Plichon, de Flavigny, Kolb-Bernard, Lemer cier, pour leur attitude dans la question romaine, d'autres, comme de Jouvenel, de Cuverville, Ancel, Garreau à des titres divers. Beaucoup continuèrent à se représenter en prenant le titre « d'indépendants ». De Persigny s'en indigna, c'était dire que les officiels ne l'étaient pas ; le *Moniteur* publia la note suivante : « Plusieurs journaux affectent de désigner les candidats de l'opposition par l'expression de « candidats indépendants »,

¹ DE LA GORCE, *Histoire du Second Empire*, t. IV, p. 223.

comme si l'indépendance était uniquement acquise aux candidats patronnés par certains partis, et déniée d'avance aux candidats qui seraient agréés du Gouvernement. Une pareille désignation n'est pas seulement une intrigue électorale, elle est une injure pour les hommes honorables qui ont tout à la fois les sympathies du pays et la confiance du Gouvernement. L'administration prévient ces journaux qu'elle réprimera sévèrement de pareilles manœuvres. » Se dire indépendant devenait une manœuvre ! Quelques-uns de ceux qui avaient pris cette attitude se transformèrent en ennemis. — Certains laissaient entendre que si le Ministre leur avait retiré la confiance du Gouvernement, ils avaient gardé celle de l'Empereur.

Dans l'ensemble l'Empire conservait donc ses troupes de candidats et les inconvénients du système ne faisaient que croître. Les hommes et leur crédit s'usaient avec ces présentations et ces mandats successifs.

Les partis. — Les partis allaient à la bataille aussi inorganisés et divisés qu'en 1857.

Le serment exigé des candidats en gênait beaucoup. Jurer d'avance fidélité à l'Empereur, au régime, quand on rêvait de le renverser, était scabreux. Prevost-Paradol, dans les *Débats* du 21 avril, vint au secours des scrupuleux. « Le serment politique, soutenait-il, ne réclame d'autre engagement, n'impose d'autre devoir que de ne pas entrer dans la voie douteuse et obscure des conspirations et d'observer le respect de la loi recommandé par la morale à tous les citoyens. » C'était du latitudinarisme. De Persigny protesta. Présenter ainsi le serment, c'était « chercher à tromper la conscience publique sur la portée d'un acte solennel, qui forme un lien d'honneur entre celui qui le prête et celui qui le reçoit ; entre l'Empereur et le candidat », et il réveilla ainsi les hésitations.

Les légitimistes subissaient une autre entrave. Malgré les démarches de de Falloux, de Berryer, de de Kerdrel, de de Larcy, de Gaillard le comte de Chambord maintenait son ordre d'abstention, « cette manière de mourir », disaient certains de ses fidèles. Il y eut parmi eux une terrible crise de conscience : fallait-il lui obéir ou obéir à l'appel du pays que la Monarchie seule pouvait sauver ? Berryer se porta candidat à Marseille, de Kerdrel dans l'Ille-et-Vilaine, Freneau dans le Morbihan, de Civrac dans le Maine-et-Loire, de Voguë dans le Cher. Mais c'était aller à la bataille sans chef.

Les républicains étaient très divisés. Il y avait les « radicaux exclusifs » jetant l'anathème aux « républicains politiques », qui

prêtaient le serment, eux vouaient à l'Empire une haine qui les excluait de toute action politique dans le régime. Les exilés volontaires ou involontaires : Victor Hugo, Louis Blanc, Blanqui, Schoelcher, Quinet, Charras étaient à leur tête.

Puis il y avait les hommes de 1848 qui avaient fait partie du « Gouvernement provisoire », de la « Commission exécutive », Carnot, Garnier-Pagès, Marie, Crémieux, Cavaignac, Jules Favre, qui, « fondateurs de la République », se considéraient comme les grands chefs du parti. Ils entendaient rentrer dans la politique. Enfin il y avait les « jeunes » venus au parti depuis l'Empire, étudiants, stagiaires au barreau, faisant de la politique dans leurs conférences, au café. Le *Temps* était leur journal. Ils se groupaient autour des « cinq ». Ils traitaient les hommes de 1848 de « vieilles barbes », de « vieilles ganaches », qui, s'ils avaient fondé la République, l'avaient tuée.

Le parti républicain était donc en face des élections en mauvaise posture.

En province il était inexistant, les inquisitions et persécutions gouvernementales l'avaient étouffé. Garnier-Pagès parcourut la majorité des départements pour le ranimer et susciter des candidatures. A Paris le parti était actif, mais les chances de succès multipliaient les aspirants candidats et plusieurs influences prétendaient dominer, les « hommes de 1848 » à cause de leurs services et de leur notoriété, les Cinq à cause de leurs succès récents, les journaux *Siècle*, *Opinion nationale* à cause de leur force, de leur clientèle, les jeunes à cause de leurs ambitions, ils avaient rédigé un « manuel électoral », c'était un titre ! Garnier-Pagès voulut faire élire un grand comité qui consacrerait les candidatures, ce fut sans résultat. Dictatorialement, sur la proposition de Marie, on en forma un avec Garnier-Pagès, Marie, Carnot, Crémieux, Jules Simon, Corbon, Henri Martin, Jules Ferry, Hérold, Hérisson, Floquet. Une tentative « d'union libérale » groupant toutes les oppositions échoua devant la résistance des républicains à s'effacer devant quelques candidats des autres nuances d'opposition. Après bien des tractations laborieuses on aboutit à une liste des « Candidats de l'opposition », titre fallacieux, une seule opposition y étant représentée : 1^{re} circonscription, Havin, directeur du *Siècle* ; 2^e, Ed. Laboulaye, membre de l'Institut ; 3^e, Emile Ollivier, député sortant ; 4^e, E. Picard, député sortant ; 5^e, Jules Favre, député sortant ; 6^e, Adolphe Guérault, rédacteur en chef de l'*Opinion nationale* ; 7^e, Alfred Darimon ; 8^e, Jules Simon, membre de

l'Institut ; 9^e, Eugène Pelletan, publiciste. D'autres candidatures du parti étaient d'ailleurs annoncées : 1^{re}, Jules de Lasteyrie et Ranc ; 3^e, D^r Dupont ; 6^e, de Jouvencel, Cochin, Prévost-Paradol, Dupuis ; 7^e, J.-J. Weiss, Doré, Cantagrel ; 8^e, Jules Mahias, de Milly ; 9^e, Thayer.

Mais le 15 mai les *Débats* annoncèrent une candidature sensationnelle, celle de Thiers, cédant aux sollicitations d'un groupe d'électeurs de la deuxième circonscription. Il sortait de la retraite dans laquelle il poursuivait ses travaux historiques. « C'est de ce repos, disait le *Journal des Débats*, animé par le travail, l'amitié, par les plus élevées et les plus douces jouissances de l'esprit, que M. Thiers va sortir pour unir sa voix à celles des hommes qui pensent que la liberté n'est pas moins nécessaire que l'ordre et que sans elle les plus grands intérêts du pays peuvent se trouver en péril. Tous les vœux des amis d'une sage liberté le suivront dans cette tentative qui, heureuse ou non, n'en sera pas moins un des actes les plus honorables de sa carrière politique. » Cette candidature était loin de plaire à tous. Le *Siècle* voyait avec suspicion l'historien de Napoléon I^{er}, suspect de complaisance pour son successeur, l'ancien Ministre de Louis-Philippe, l'adversaire de l'unité italienne et de l'évacuation de Rome. Laboulaye s'effaça devant ce concurrent exceptionnel, et le *Siècle* lui-même s'inclina. « M. Thiers est une des grandes individualités de notre temps », dit-il.

A côté de ces partis classés on rencontrait ce qu'on pourrait appeler des catholiques purs, détachés des partis, notamment des légitimistes, qui ne s'inspiraient que de l'intérêt religieux et que soutenait un groupe d'évêques, puis il y avait ce qu'on appelait les « hommes des anciens partis » et des survivants de l'ancien « tiers parti » ou de « l'opposition dynastique » : Guizot, de Broglie, Albert de Broglie, Vitet, Saint-Marc Girardin, de Rémusat, Odilon Barrot, Duvergier de Hauranne, Laboulaye, Dufaure, Thiers, auxquels se rattachait Prévost-Paradol, transfuge de l'Université aux *Débats*, avocat du libéralisme, sceptique quant à la forme du Gouvernement, orléaniste de tendance, prêt aux ralliements. De ce milieu sortirent les candidatures de Casimir Périer dans l'Isère, de Rémusat dans la Haute-Garonne, de de Witt, gendre de Guizot dans le Calvados, de Saint-Marc Girardin dans la Haute-Vienne, de Montalembert dans le Doubs et les Côtes du Nord, de de Beaumont dans la Sarthe, de Prévost-Paradol dans la Dordogne et dans la 6^e circonscription de Paris, de Dufaure dans la Gironde et la Charente-Inférieure, de

Thiers enfin, non seulement candidat à Paris, mais à Aix, à Valenciennes et dans les Côtes du Nord.

Résultats des élections. — La province et Paris s'opposèrent complètement. A Paris au premier tour huit candidats de la « liste d'opposition » passèrent dans des conditions écrasantes, le neuvième fut élu au second tour. Voici les résultats :

1^{re} circonscription, Havin 15.359 voix, Delessert 7.308, de Lasteyrie 1.425 ;

2^e, Thiers 11.112 voix, Devinck 9.845 ;

3^e, Emile Ollivier 18.151 voix, Varin 10.095 ;

4^e, E. Picard 17.044 voix, Perrot 6.530 ;

5^e, J. Favre 18.744 voix, Lévy 8.094 ;

6^e, Gueroult 9.534 voix, Fouché-Pelletier 6.668, Prévost-Paradol 2.821, de Jouvencel 679 ;

7^e, Darimon 18.159 voix, Constant Say 8.606, Cantagrel 533 ;

8^e, J. Simon 17.809 voix, Koenigswarter 9.905, de Milly 561 ;

9^e, Pelletan 12.295 voix, Picard 1.288.

Quand le dépouillement fut terminé le parti démocratique entonna naturellement des chants de triomphe. Les uns disaient : « Paris vient de prendre sa revanche du 2 décembre » ; d'autres « Paris vient de proclamer la République. »

En province il n'en était naturellement pas de même. Sur 283 députés à élire, 271 étaient élus dès le premier tour. — Quand les résultats définitifs, le 14 juin, furent connus, on vit que les libéraux et les républicains avaient au total 17 élus, dont 9 donc pour Paris et que les indépendants et les hommes des anciens partis en comptaient 15.

Le Gouvernement sur 9.938.000 électeurs inscrits avait obtenu 5.308.000 voix, donc 163.000 voix de moins qu'en 1857, et l'opposition 1.954.000 voix, soit 1.200.000 de plus qu'aux élections précédentes ¹.

En province le parti républicain avait fait passer Hénou, Havin (dans la Manche), déjà élu à Paris, Glais-Bizoin, Dorian. Les légitimistes ne comptaient comme succès que celui de Berryer à Marseille, pour qui les républicains avaient voté. — Les indépendants comptaient parmi les vaincus de Flavigny, Lemer cier, Keller, Garreau, de Cuverville, de Jouvencel, mais Plichon, de Grouchy, de Chambrun, d'Andelarre étaient élus.

¹ SEIGNOBOS-LAVISSE, *Histoire de France contemporaine*, t. VII, p. 31.

Les hommes des anciens partis étaient les plus éprouvés. Odilon Barrot, Saint-Marc Girardin, de Rémusat, Casimir Périer, Dufaure avaient échoué. Thiers lui-même à Aix, à Valenciennes, dans les Côtes du Nord avait succombé. — Prévost-Paradol à Paris n'avait eu que 2.300 voix sur 30.000 votants, il avait de plus échoué en Dordogne.

L'opinion et les élections. — Naturellement les résultats des élections furent très diversement appréciés. Le *Journal des Débats* quoique ses candidats eussent été peu favorisés écrivait le 4 juin : « L'opposition dans ses différentes nuances comptera de 20 à 25 voix dans la Chambre nouvelle. Ce résultat général, s'il est moins décisif que nous aurions pu le désirer, n'en doit pas moins être signalé comme un progrès véritable, comme un succès relatif dont peuvent se féliciter hautement tous les amis sincères et éclairés de la cause libérale. » Il soulignait « le succès éclatant, incontesté de l'opposition à Paris et l'effet moral qu'il produira certainement sur l'opinion ».

Du contraste entre Paris et la province on tirait argument contre le Gouvernement et la candidature officielle. Les républicains opposaient la Ville-Lumière aux campagnes réactionnaires et ignorantes. D'ailleurs on faisait observer que dans toutes les grandes villes l'opposition avait de grosses majorités : 33.500 contre 13.500 à Lyon, 20.200 contre 9.200 à Marseille, 11.400 contre 8.800 à Bordeaux, 10.000 contre 6.000 à Nantes.

Quelle suite prévoyait-on à ce mouvement des électeurs ? Les *Débats* n'y voyaient pas un danger pour le Gouvernement, pour le régime. « Malgré les frayeurs simulées le mouvement qui se produit n'a rien d'inquiétant, rien d'hostile au principe du Gouvernement et des institutions qui nous régissent. Le principe du Gouvernement et les bases de la Constitution n'étaient pas engagés dans la lutte électorale, ils sont pleinement désintéressés dans le résultat. En votant pour M. Thiers et pour les candidats de l'opposition les électeurs n'ont voté ni contre l'Empire, ni contre l'Empereur... Le progrès, la réforme opportune et sage, vraiment libérale des institutions, le « couronnement plus ou moins prochain de l'édifice » (c'étaient les paroles habituelles de l'Empereur lui-même), voilà tout ce qu'ils ont voulu, rien de plus, rien de moins. » Et ils rapportaient la formule d'un autre journal au sujet des élections : « Il est juste d'y voir un enseignement, ce serait une faiblesse d'y voir un péril. »

La presse gouvernementale, comme de juste, contestait l'import-

tance du résultat. Le *Constitutionnel* écrivait : « La partie n'est pas le tout et 18 à 20 députés de l'opposition ne font pas la majorité dans la nouvelle Chambre. »

Et le Gouvernement ? De Persigny dans une circulaire du 21 juin ¹ félicita les préfets. Les élections étaient un triomphe parce que pour la première fois on s'était trouvé en face d'une coalition de tous les adversaires, qui sur quelques points seulement avaient surpris le suffrage universel. « L'immense majorité a répondu à l'appel du Gouvernement et n'a laissé à la coalition que quelques noms pour se consoler de sa défaite. » « Attaqué de toutes parts, notre édifice politique n'en est devenu que plus solide. »

Suite des élections. — En se glorifiant ainsi du résultat des élections de Persigny payait d'audace. L'Empereur comprit parfaitement qu'elles étaient pour le régime une leçon et une menace et que la politique de contrainte et d'arbitraire était condamnée. L'homme qui la représentait fut sacrifié, le 23 juin de Persigny fut relevé de ses fonctions. En compensation, Fialin, dit comte de Persigny, fut fait duc. Ce fut la fin politique de cet homme qui avait joué le premier rôle dans le coup d'Etat. Il en conçut un très vif dépit.

Décret du 23 juin 1863. Le ministère d'Etat, remaniement ministériel. — La disgrâce de Persigny ne fut pas la seule conséquence des élections. Le 23 juin, l'Empereur modifia l'organisme ministériel. Les Ministres sans portefeuille furent supprimés, à leur place fut établi un ministre d'Etat qui devait assumer le même rôle, à lui seul au sein des Assemblées défendre la politique du Gouvernement. Le but était de donner à cette défense une force plus grande. Le ministre d'Etat seul représentant du Gouvernement devenait un personnage bien plus considérable que ces Ministres, dont la désignation même de « Ministres sans portefeuille » indiquait ce qu'ils n'avaient pas et non leur autorité et dont la pluralité accentuait le rôle inférieur. Puis le poste était créé *intuitu personnae*. En fait Billault tenait le rôle, son action, son influence au regard de Baroche et de Magne était incomparable. Cet homme au passé politique assez trouble, qui après 1848 s'était fait le défenseur du droit au travail, qui avait été le président du Corps législatif et le champion du pouvoir autoritaire, avait acquis depuis 1861 dans son nouveau rôle une autorité exceptionnelle. Son nouveau titre n'était que la reconnaissance de sa situation.

¹ *Monit. univ.*, 24 juin, p. 897.

Cette mesure et les élections provoquèrent un remaniement ministériel.

Il est d'une très grande importance. Il constitue en effet la première combinaison ministérielle qui s'inspire d'une réelle préoccupation politique, qui tend à un résultat politique.

Cinq des membres du Ministère gardaient leurs portefeuilles : Drouyn de Lhuys, A. Fould, Randon, de Chasseloup-Laubat et Vailant. Billault recevait donc le ministère d'Etat et le premier rôle. Rouher était Ministre présidant le Conseil d'Etat, et devait seconder Billault aux Chambres, Baroche était ministre de la Justice et des Cultes, Boudet prenait l'Intérieur, Victor Duruy occupait l'Instruction publique, Béhic le Commerce et les Travaux publics.

C'était une évolution libérale, tant par l'élimination de de Persigny que par l'entrée dans le Ministère de Duruy, qui était nettement libéral, en conflit même sur le terrain de l'Instruction avec les catholiques. Pour la première fois depuis 1851 une pression extérieure modifiait l'orientation du Gouvernement. La réforme de 1860 avait été spontanée. Celle de 1863 et le changement ministériel qui l'accompagnait étaient le fruit de l'action du pays, des élections. — L'équilibre des forces était rompu, l'Empereur avait perdu de la force, la Nation en avait repris, et les institutions évoluaient.

La mort inopinée de Billault au cours d'octobre troubla les combinaisons de l'Empereur. L'homme sur lequel il avait compté lui manquait, et c'était bien l'homme de la fonction. Il fut de suite, le 18 octobre, remplacé par Rouher, qui paraissait de taille inégale et qui allait déjouer ce pronostic. Rouland fut nommé à sa place.

Le déclin du régime, ses hésitations. — Au cours de la législature qui s'ouvre le Gouvernement se trouve dans de graves difficultés. A l'extérieur il n'éprouve que des déboires, qui minent son prestige et son autorité. A l'intérieur le Corps législatif devient une force et l'opposition s'y développe. Ses ennemis s'enhardissent. Il n'est plus sûr de lui. Il hésite entre un libéralisme qui lui rallierait les plus modérés des opposants, mais l'entraînerait vers l'inconnu, et un autoritarisme qui lui permettrait d'échapper aux critiques et de ressaisir son ancienne maîtrise.

Echecs et déboires de la politique étrangère. — C'est le moment où sur les trois grands théâtres où nous sommes engagés, Mexique, Italie, Allemagne, nous ne connaissons que des échecs.

Au Mexique, après la prise de Puebla, 1861, commence la guerre de guérillas qui épuise sans gloire et sans fin notre armée. Une

pseudo-assemblée de notables institue un pseudo-Empire. Pour flatter l'Autriche nous faisons monter sur un trône qui ne tient pas debout l'archiduc Maximilien, 1864, et les Etats-Unis compliquent la situation en refusant de le reconnaître. La guerre traîne en longueur, excite de plus en plus en France le mécontentement, paralyse en Europe notre action au moment où elle serait le plus nécessaire. Finalement nous retirons nos troupes et Maximilien abandonné à lui-même est exécuté le 19 juin 1867. Ces faits, déjà rappelés, doivent être présents à l'esprit au moment de suivre les événements politiques qui se déroulent alors.

Les événements d'Allemagne sont plus graves. En 1863 le malaise allemand se traduit par la tentative avortée de François-Joseph au Congrès des princes, par l'affaire des duchés, 1864, par la guerre de la Prusse et de l'Italie contre l'Autriche, 1866. Ils se complètent par nos vaines tentatives pour obtenir des compensations. Notre impuissance s'accuse ainsi que nos erreurs. Nous laissons grandir à côté de nous la puissance que tout le monde sait devoir être notre rivale et notre ennemie: Nous la favorisons même.

En Italie notre action est encore plus incertaine et malheureuse. La Convention du 14 septembre 1864 avec Victor-Emmanuel nous fait deux ennemis, la Nation italienne dont nous arrêtons l'unité et le Pape que nous contraignons à des abandons. Nous encourageons l'alliance de l'Italie et de la Prusse et si c'est de nos mains que l'Italie reçoit la Vénétie, elle n'en considère pas moins que c'est à Sadowa, donc à la Prusse, qu'elle la doit; une fois de plus elle ignore la reconnaissance. Nous quittons Rome et nous sommes obligés d'y revenir, soutien de la papauté, nous avons l'Italie contre nous, sans avoir le Pape avec nous.

Ce nouveau rappel sommaire de l'ensemble des événements permet d'établir notre bilan. Il ne présente que des pertes. Elles sont d'autant plus sensibles qu'elles contrastent avec les victoires, les succès diplomatiques, l'hégémonie internationale du début du règne. Manifestement l'autorité de l'Empereur devait en être profondément atteinte. Et comme, il faut le redire sans cesse, le jeu des institutions politiques est affaire de force, celui de nos grands pouvoirs en ressentit le contre-coup. Le Corps législatif sortait plus fort des élections dans lesquelles le pays avait commencé à montrer plus d'indépendance. Les partis politiques, encouragés par de premiers succès, enhardis par l'affaiblissement du Gouvernement se montrèrent plus actifs et plus entreprenants, et le Gouvernement désorienté, affaibli,

hésitant oscilla entre la politique de concession et la politique de résistance, ces deux pôles de toute politique personnelle.

Session de 1863-1864. Le nouveau Corps législatif. —

Dès l'ouverture de la session législative, qui eut lieu le 5 novembre, il fut visible que le Corps législatif nouvellement élu n'était plus le même que celui qui avait précédemment siégé, bien que la grande majorité des membres de l'ancienne Chambre se retrouvât dans la nouvelle.

L'Empereur dans son discours d'ouverture ¹ se déclara satisfait des élections « malgré quelques dissidences partielles », et se dit sûr du loyalisme des élus. « Vous m'avez tous prêté le même serment, il me répond de votre concours. »

A la première séance du Corps législatif, de Morny ² fit allusion au mouvement libéral, qui s'était manifesté au cours des élections et y donna en quelque sorte son adhésion au nom du Gouvernement. « Le mot de liberté a été souvent prononcé et le sera encore. Le Gouvernement ne s'en émeut pas ! » « La liberté ne peut s'établir paisiblement que par l'accord entre le souverain libéral et une Assemblée modérée. » Et il ajoutait : « Les suffrages du peuple ont remplacé parmi nous d'anciennes illustrations parlementaires ; j'ose dire que, pour mon compte, je m'en réjouis. »

Ainsi l'Empereur et son représentant dans le Corps législatif faisaient des avances aux élus du peuple.

L'Assemblée de son côté manifesta un esprit nouveau, un esprit d'indépendance. La vérification des pouvoirs lui en fournit l'occasion. Les bureaux entendirent et accueillirent les protestations contre les excès de la candidature officielle et de la pression administrative. Quand l'Assemblée fut saisie de leurs rapports elle se trouva en face de réquisitoires très vifs contre les pratiques gouvernementales et administratives. Elle manifesta ses regrets de l'échec de membres de l'ancienne Assemblée qui en était le résultat, de celui de de Flavigny et de Lemer cier notamment. L'élection de Jaucourt, chef de cabinet de de Persigny, élu contre Garreau, provoqua des critiques redoublées et 85 voix se prononcèrent contre la validation, ce qui était considérable. Les « impérialistes purs », les « amis du premier degré », selon l'expression de Chaix d'Est-Ange, orateur du Gouvernement, s'en indignèrent. Il y eut même des invalidations de candidats gouvernementaux, par exemple d'Isaac Péreire, pour qui les

¹ *Monit. univ.*, 6 novembre, p. 1311.

² *Eod. loc.*, p. 1315.

moyens financiers avaient joué un rôle excessif. Il se défendait en disant que « l'argent n'avait joué qu'un très faible rôle », ce qui était le reconnaître, et également de Zorn de Bulac, élu dans le Bas-Rhin, ou encore de Boitelle, frère du préfet de police, ou d'un certain Bravay, élu à Nîmes au moyen de ses ressources financières excessives rapportées d'Egypte.

Les débats parlementaires. Importance des discours. Les orateurs. — Dès le début de la législature un fait nouveau se produisit : les débats prirent une ampleur toute nouvelle, eurent un retentissement considérable. Certains discours devinrent des événements politiques, c'était la résultante et ce fut la cause aussi de la renaissance de la vie politique, du réveil de l'opinion.

Le Gouvernement était représenté avant tout par le ministre d'Etat Rouher. Mais il avait des auxiliaires. Rouland, Ministre et président du Conseil d'Etat, de Parieu, Forcade de la Roquette, Chaix d'Est-Ange, Vuitry, etc., choisis à raison de leur valeur personnelle, de leurs connaissances des affaires et de leur éloquence.

Du côté des députés deux hommes dont le retour à la vie politique avait fait sensation, Berryer et Thiers, tinrent une place de premier plan. Ils se produisirent dès la discussion de l'adresse.

Le 8 janvier 1864, Berryer ¹ prononça un discours, qui fut religieusement écouté, quoique ses paroles fussent dures à entendre. Ce fut la gestion financière du Gouvernement qu'il critiqua, ses excès de dépenses, son appel exagéré aux emprunts sous toutes les formes. Ses critiques rappelaient le fameux mémoire d'A. Fould. Il montrait la dette flottante atteignant 971 millions, augmentant de 357 millions depuis 1852, les emprunts atteignant 3 milliards 144 millions. Il se déclarait « effrayé d'arriver à ce total ». Il blâmait l'appel aux crédits supplémentaires pour les dépenses du Mexique pourtant prévus depuis le début de l'année. Il critiquait la suppression de l'amortissement prescrit par la loi. Sa critique portait d'autant plus qu'elle se présentait sous une forme modérée. « Je ne viens pas accuser, mais seulement avertir », disait-il. Aucun soupçon d'ambition personnelle ne pouvait l'atteindre. « Je parle sans aucun sentiment personnel », ajoutait-il. Il ne lâchait même pas la bride à son éloquence, laissant aux chiffres le soin de convaincre. Berryer, par son autorité personnelle, par sa connaissance des affaires, par son art, était pour le Gouvernement un redoutable adversaire et pour la renaissance de la vie parlementaire un maître exceptionnel.

¹ *Monit. univ.*, 1864, 9 janv., pp. 32-33

Le discours de Thiers ; les libertés nécessaires, 11 janvier 1864. — Quelle qu'eût été l'importance du discours de Berryer, celui de Thiers trois jours plus tard en eut une bien plus considérable ¹. C'était une rentrée sensationnelle.. Dans une Assemblée qui se réessayait à la vie parlementaire une des grandes voix du temps du parlementarisme se faisait entendre. Le goût des débats politiques était revenu au pays. Ce discours historique tint toute une séance et fut lui aussi religieusement écouté par une Chambre d'ailleurs hostile. Thiers n'avait-il pas été violemment combattu par Persigny et Haussmann ?

Il commença par justifier son retour à la vie politique et rappeler son passé. Il évoqua son entrée dans cette même enceinte 34 ans plus tôt, sa participation à toutes les Chambres de 1830 à 1848, son rôle à l'Assemblée constituante et à l'Assemblée législative, les vicissitudes de notre passé politique, qui avait vu sombrer tour à tour l'ordre et la liberté. Il proclama qu'il demeurait de l'école de 1789, que ses trois principes étaient, la souveraineté nationale, l'ordre et la liberté. Il expliquait l'avènement du nouveau régime, mais lui faisait entendre un avertissement. « Quand l'ordre et le travail manquent, les vœux de la Nation tendent au despotisme, privée de la liberté, elle tend aux Révolutions. » Il reconnaissait la légitimité du régime fondé sur la souveraineté du peuple : « Quand le peuple a prononcé, à mes yeux le droit y est. Je pense que c'est manquer à la loi et au bon sens que de chercher à substituer des vues particulières à sa volonté clairement exprimée. » Il expliquait que c'étaient les décrets de 1860 et de 1861 qui, rendant au Corps législatif la parole et quelques-uns de ses droits, lui avaient fait conseiller à ses amis de prêter serment et l'avaient ramené à l'Assemblée.

C'était là un vaste préambule. Thiers aborda ensuite uniquement la question de la liberté. « Depuis quelque temps, dit-il, on parle beaucoup de liberté... ce vœu de liberté est-il sérieux ou est-ce un simple caprice ? » Et là-dessus il s'efforçait de déterminer « ce qui, en fait de liberté, constitue le nécessaire ». Il énumérait :

1° La liberté individuelle, en évoquant la loi de sûreté générale ;

2° La liberté de la presse, rappelant qu'il en avait largement souffert, mais que les peuples aiment mieux gâter leurs affaires qu'en laisser la conduite à d'autres, que si d'ailleurs elle prêtait aux

¹ *Monit. univ.*, 12 janvier, pp. 48-49.

abus, le Gouvernement, affranchi de son contrôle, en commettait de graves au regard de ceux qui lui déplaisaient ;

3° La liberté de l'électeur, singulièrement atteinte, alors qu'il était contradictoire de proclamer la souveraineté du peuple et de prétendre tenir ce souverain en tutelle ;

4°, 5° La liberté de l'élu et les droits de la majorité, qui impliquaient le libre contrôle des représentants du peuple sur le Gouvernement et la direction de sa marche par l'Assemblée.

C'était donc au régime parlementaire qu'il revenait. Il n'en ignorait pas le discrédit, il savait les critiques dont on l'accablait : Gouvernement de rhéteurs, lutte pour la conquête des portefeuilles, Gouvernement anglais, mais non français. Il y répondait. Des rhéteurs, mais le Gouvernement s'enveloppait d'avocats ; — ambitions déchainées, mais sous quel Gouvernement ne se dispute-t-on pas les faveurs ? — régime propre à l'Angleterre, mais de plus en plus répandu dans les autres pays.

Pour finir, Thiers répondait au danger de Révolution que la résurrection des anciens partis pouvait faire courir à la France. — Le mandat que le pays leur avait donné n'était que de « veiller à la fortune publique, de veiller au développement progressif de nos institutions ». Que si les représentants des anciens partis voulaient « substituer une forme de Gouvernement à une autre... ils seraient faibles parce qu'ils seraient en dehors de leur mandat ». Quant à lui, ayant « servi une auguste famille aujourd'hui dans le malheur, je lui dois le respect, — je lui dois l'affection... », mais « il y a une chose qu'elle ne me demande pas... et que je ne lui donnerai pas, c'est de lui sacrifier les intérêts de mon pays ». Et il ajoutait : « Je le déclare ici en honnête homme, si on nous donne cette liberté nécessaire, quant à moi, je l'accepterai et on pourra me compter au nombre des citoyens soumis et reconnaissants de l'Empire. Mais si notre devoir est d'accepter, permettez-moi de le dire, le devoir du Gouvernement est de donner ¹. »

Sur l'Assemblée le discours de Thiers ne produisit pas tout l'effet que l'on pourrait croire. Elle demeurait formée presque tout entière de candidats officiels et il suffit à Rouher, dans sa réponse ² de s'écrier : « Voulez-vous le Gouvernement parlementaire ? » pour que l'immense majorité répondit : « Non ! Non ! » Le discrédit dans lequel il était tombé jadis durait encore. Les libéraux comme E. Olli-

¹ *Morit. univ.*, p. 49, 3^e vol. *in medio*.

² *Eod. loc.*, pp. 49-50.

vier ne songeaient pas à le ressusciter, mais à allier la démocratie et le régime personnel. Puis on pouvait se demander si Thiers en plaidant la cause de la liberté n'avait pas plaidé la sienne et si le « citoyen soumis et respectueux de l'Empire » n'aspirait pas à être un de ses Ministres.

Hors de l'Assemblée par contre le retentissement fut énorme. Les *Débats* exprimaient le regret que les journalistes n'eussent pas l'accès du Corps législatif et qu'ils dussent chercher dans un compte rendu froid et inanimé l'écho de ces paroles enflammées et d'une voix muette depuis tant d'années, qui avait jadis soulevé les Chambres et qui s'élevait à nouveau, toujours aussi entraînant. Ils qualifiaient ce discours de « manifeste où sont exposés tous les griefs, tous les vœux, toutes les espérances, qui, dans leur ensemble, constituent aujourd'hui ce qu'il est permis d'appeler le programme de l'opinion libérale ». « Les libertés nécessaires », la formule de Thiers, fit fortune, elle resta gravée dans les esprits. Il fut comme entendu pour tous que la Constitution appelait des réformes orientées vers la liberté.

POLITIQUE DU GOUVERNEMENT, SES HÉSITATIONS

Loi sur les coalitions. — La loi du 25 mai 1864 fut la manifestation la plus rapide et la plus caractérisée de l'orientation libérale, qu'il sembla d'abord vouloir adopter. S'inspirant de la loi des 16-17 juin 1791, le Code pénal en ses articles 410 à 416 punissait les manœuvres et les coalitions en vue de la cessation de travail. Or les changements dans les conditions de la vie rendaient nécessaires des réajustements de salaires. L'Angleterre avait vu de terribles grèves se déchaîner par suite de conflits entre patrons et ouvriers. En 1862 des délégations d'ouvriers français, envoyées à l'exposition de Londres, s'étaient mises en contact avec les ouvriers anglais et avaient compris la force de leur organisation. Les délégués en rapportèrent l'idée d'une organisation nécessaire de Chambres syndicales ouvrières et d'un effort pour l'amélioration des salaires. Puis, comme une grève dans l'imprimerie s'était produite devant le refus des patrons de modifier les salaires, fixés antérieurement par une entente entre eux et leurs ouvriers, des poursuites eurent lieu du chef de coalition, qui aboutirent à un jugement et à un arrêt qui condamnaient les grévistes. En droit ils étaient évidemment coupables, en

fait ils avaient manifestement raison. L'Empereur, sympathique aux intérêts des travailleurs, les grâcia tous et complètement. C'était comme la condamnation du Code pénal par l'autorité chargée de l'appliquer.

Aussi quand de Morny, partisan de l'évolution libérale de l'Empire, se fut rapproché d'E. Ollivier et qu'ils cherchèrent en commun quelle manifestation de cette évolution serait opportune dans le domaine de ce que de Morny appelait les « libertés civiles », de celles qui ne touchaient pas aux institutions politiques, ce fut à l'abrogation en principe du délit de coalition qu'ils songèrent.

De Morny conseilla donc à l'Empereur cette réforme. L'Empereur la fit mettre sur pied par le Conseil d'Etat, non sans de vives résistances de sa part. Le 19 février 1864, le projet fut déposé au Corps législatif, accompagné de l'exposé des motifs de Cornudet, qui s'appliquait plus à exposer les dangers et les maux des grèves, les risques des coalitions ouvrières qu'à développer les réponses à ces objections et à justifier la loi. Quand les bureaux nommèrent les membres de la commission destinée à étudier la loi, le libéralisme nouveau, qui régnait dans l'Assemblée, y fit nommer J. Simon et E. Ollivier, membres de l'opposition et de Morny parvint à faire attribuer à celui-ci le rapport. C'était la première fois qu'un rapporteur était pris dans l'opposition. Des amendements furent présentés. E. Ollivier introduisit dans le projet des remaniements. La loi ne reconnaissait aucunement aux travailleurs et aux patrons le droit d'association, ni de réunion, pour lesquels ils demeuraient soumis au droit commun prohibitif ; mais elle supprimait le caractère délictueux des coalitions, ne frappant que ceux qui « à l'aide de violences, menaces ou manœuvres frauduleuses, auraient amené ou maintenu une cessation concertée de travail dans le but de forcer la hausse ou la baisse des salaires, ou de porter atteinte au libre exercice de l'industrie et du travail » ; le délit était plus grave quand les faits résultaient d'un « plan concerté ».

E. Ollivier se fit le champion passionné de la loi et il employa toute son éloquence au Corps législatif à la défendre. Elle en avait besoin. Elle avait d'ardents adversaires de droite et de gauche. De droite, c'étaient les patrons qui redoutaient une épidémie de grèves ruineuses, c'étaient les impérialistes autoritaires inquiets de ce libéralisme social contagieux pour la vie politique. De gauche, c'étaient les opposants démocrates, qui, d'une part, depuis le 24 novembre 1860, tenaient E. Ollivier en suspicion pour son rapprochement du

Gouvernement, et qui dans son amitié pour de Morny, ses conseils et son appui voyaient une trahison, qui d'autre part considéraient la réforme comme un trompe l'œil, le droit de réunion et le droit d'association pouvant seuls, estimaient-ils, permettre la pratique de la coalition. Les débats furent, pour l'époque, longs, puisqu'ils s'étendirent aux 27, 28, 29, 30 avril et 2 mai. Ils provoquèrent un violent conflit entre E. Ollivier et ses amis politiques, qui ne lui pardonnaient pas d'être l'avocat de l'Empereur. La loi rencontra 36 voix d'opposants, tout le groupe démocratique avait voté contre elle, sauf E. Ollivier et Darimon, les grands industriels de Wendel, Pouyer-Quertier, Seydoux, de Lespérut s'étaient joints à lui. Thiers et Berryer s'étaient abstenus, Berryer qui avait pourtant plaidé pour les typographes.

Le mouvement libéral esquissé par le Gouvernement, sur l'inspiration de de Morny et de l'Empereur, n'avait donc pas produit un effet d'apaisement appréciable du côté de ses adversaires ; il avait par contre mécontenté ses plus fidèles partisans, les hommes de l'autorité et de la résistance.

Mesures autoritaires. Procès des treize. Interdiction de la publication du Syllabus. — Au moment où il prenait cette mesure libérale le Gouvernement faisait acte d'arbitraire.

Deux élections se préparaient à Paris, les démocrates présentaient Garnier-Pagès et Carnot ; pour les soutenir ils avaient constitué un nombreux comité. La police y vit une association illicite de plus de vingt personnes. Une instruction judiciaire fut ouverte contre trente-quatre personnes et des perquisitions particulièrement brutales furent faites à leurs domiciles dans le but surtout de saisir leurs papiers, d'y trouver des listes de membres, des plans d'organisation et les preuves de marchandages pénibles et peu honorables, qui avaient eu lieu. Treize membres seulement furent poursuivis, ce qui permettait à Jules Favre, un de leurs défenseurs, de s'écrier : « Ils sont treize qu'on accuse d'être vingt et un ! » Leur second défenseur était Berryer lui-même, qui, après l'éloquente plaidoirie de Jules Favre, renonça à la parole ¹. Le Gouvernement, qui n'était certainement pas resté étranger à l'affaire, avait pour la circonstance renoncé à son nouveau libéralisme.

Dans le même esprit il interdit la publication en France de l'Encyclique *Quanta cura* et du *Syllabus*, ces actes du Saint-Siège qui

¹ Taxile DELOND, *Histoire du second Empire*, t. III, p. 518.

condamnaient ce que l'on appelait les « libertés modernes » et qui étaient des protestations contre les principes au nom desquels on prétendait dépouiller le Pape de ses Etats et de son autorité. Parce que le Pape niait en particulier la liberté illimitée de la pensée et de la presse, on n'hésitait pas à la violer en entravant la publication de ses actes.

Election complémentaire de Paris, 21 mars 1864. —

Pendant que le Gouvernement hésitait dans ses orientations, Paris dans une élection complémentaire maintenait, renforçait même son attitude. Havin et Jules Favre, élus dans la Seine et en province, avaient opté pour la province. Il y eut à les remplacer. Après des brigues et des tergiversations les deux candidats officiels du parti démocratique furent Garnier-Pagès et Carnot, hommes de 1848, qu'on voulait réhabiliter. Les libéraux opposèrent à Carnot, Laboulaye qui s'était retiré devant Thiers et les jeunes, Jules Ferry à Garnier-Pagès, mais J. Ferry finalement se désista. Il y eut d'autre part une candidature Bancel, un exilé, professeur à l'Université libre de Bruxelles, et une candidature ouvrière, celle de Tolain, qui marquait le premier réveil politique de la classe ouvrière, avec un programme économique signé de soixante ouvriers. Les candidats officiels étaient Pinard et Lévy. Le résultat fut le triomphe des candidats du parti démocratique. Carnot obtint 13.000 voix contre 5.000 à Pinard et 745 à Laboulaye, et Garnier-Pagès eut près de 15.000 voix contre 6.480 à Lévy, Tolain n'en réunit que 235.

Mesures gouvernementales. — L'alternance demeura l'allure de la politique du Gouvernement. Elle semblait aller à gauche quand il nommait le prince Napoléon président du Conseil privé en signalant dans le *Moniteur* l'importance de ce corps et de ce poste, alors que les idées du prince, avancées en politique et en religion, étaient notoires et quand il laissait les funérailles de Proudhon, dont on se rappelait les fameuses formules, « la propriété c'est le vol » et « Dieu c'est le mal », prendre les allures d'une manifestation publique.

Mais quand le Gouvernement interdisait la lecture par Legouvé d'une de ses pièces inédites au profit d'une œuvre d'assistance au profit des Polonais et quand, après avoir publié dans le *Moniteur* le volumineux rapport de Duruy en faveur de la gratuité et de l'obligation de l'instruction primaire, combattues par les catholiques, il faisait dire que le projet était renvoyé au Conseil d'Etat et que le rapport n'était que l'expression du sentiment personnel du Ministre,

c'était un démenti que le Gouvernement s'infligeait à lui-même et une concession pour la droite.

Ouverture de la session de 1865, discours de l'Empereur, accueil des Chambres. — C'est la tendance autoritaire qui se manifesta dans le discours de l'Empereur à l'ouverture de la session de 1865¹. Ce n'étaient pourtant pas les succès qui fortifiaient son autorité. Mais les Gouvernements savent toujours colorer leurs plus désagréables mésaventures. Du Danemark, l'Empereur disait que partagé entre ses sympathies pour lui et son bon vouloir pour l'Allemagne il était resté neutre et qu'il s'était « borné à faire valoir le principe des nationalités et le droit des populations à être consultées sur leur sort », ce qui était un arrangement pris avec la vérité. Au sujet de la Convention du 15 septembre avec Victor-Emmanuel il se félicitait de ce qu'elle consacrait « deux grands principes : l'affermissement du nouveau royaume d'Italie, l'indépendance du Saint-Siège » et de ce qu'elle permettait le retrait de nos troupes. Au Mexique « le nouveau trône se consolide, le pays se pacifie, ses immenses ressources se développent ».

Puis il annonçait la fin de nos expéditions lointaines, de Chine, de Cochinchine, d'Afrique et le retour de nos troupes. « En fermant le temple de la guerre, nous pourrions inscrire avec fierté sur un nouvel arc de triomphe ces mots : « A la gloire des armées françaises pour les victoires remportées en Europe, en Asie, en Afrique et en Amérique. »

Était-ce l'illusion du succès qui le décidait à annoncer pour la France une politique de *statu quo*, sans laisser entendre que l'heure du « couronnement de l'édifice » pourrait un jour sonner ? « Maintenenons avec fermeté, disait-il, les bases de la Constitution ; opposons-nous aux tendances exagérées de ceux qui provoquent des changements dans le seul but de saper ce que nous avons fondé. L'utopie est au bien ce que l'illusion est à la vérité, et le progrès n'est point la réalisation d'une théorie plus ou moins ingénieuse, mais l'application des résultats de l'expérience consacrée par le temps et acceptés par l'opinion publique. »

C'était couper les ailes aux espérances conçues par les libéraux, qu'il avait lui-même par moments semblé encourager.

Au Sénat, l'accueil fut chaleureux. « Les bases de la Constitution seront maintenues, sans altération tant qu'on écouterà la voix

¹ 15 février 1865, *Monit. univ.*, p. 147.

imposante de ces millions de suffrages qui ont fait et qui referaient une fois de plus nos plébiscites fondamentaux. » Les plébiscites, c'est là que l'on mettait toute sa confiance et ce qui autorisait à méconnaître le mouvement pourtant bien visible des esprits, que les événements désabusaient.

Au Corps législatif le parti démocratique proposa deux amendements à l'adresse, pour répondre à la manifestation antiréformiste de l'Empereur. Ils disaient que « loin de marcher vers la liberté, le Gouvernement s'en éloignait » et que « c'est une illusion de chercher le progrès ailleurs que dans la liberté et la liberté ailleurs que dans la liberté politique ». Thiers¹, visé par l'allusion aux « théories plus ou moins ingénieuses », répondit que ce qui était ingénieux, c'était d'avoir bridé la presse par les avertissements, alors qu'on n'osait pas rétablir la censure, et de proclamer le suffrage universel en se réservant le droit de le diriger ; qu'il n'y avait rien que de simple dans les théories des libéraux, qui se répandaient dans toute l'Europe.

Difficile était la position d'E. Ollivier² qui s'était séparé de son parti, rapproché de l'Empereur et qui ne trouvait dans son discours aucun encouragement. Il exprimait sa certitude de voir l'Empire mettre fin au contraste entre nos institutions et celles des pays voisins, « blessant pour une Nation fière ». Il dépenserait « toutes les forces de sa volonté à conclure une alliance durable entre la démocratie et la liberté par la main d'un pouvoir fort et national ». Son vote serait « un vote d'espérance ». On a dit que par ces paroles E. Ollivier avait formé le « parti de l'espoir », c'était le seul que permettait de constituer à côté de ses partisans de toujours la politique oscillante de l'Empereur.

Le tiers parti et l'ouverture de la session de 1866. — Ce parti de l'espérance devint le « tiers parti ». Ceux qui désiraient des réformes sans Révolution se plaçaient entre le parti républicain, qui la souhaitait et les impérialistes purs, qui repoussaient toute réforme. Parmi les hommes qui adoptaient cette attitude on peut compter Brame, Buffet, Chevandier de Valdrôme, de Grammont, Latour-Dumoulin, Martel, Maurice Richard, Segris ; E. Ollivier en était le chef. Il fut reçu par l'Empereur et l'Impératrice qui lui donnèrent quelques encouragements et après la mort de de Morny il trouva auprès du nouveau président de la Chambre, Walewsky, un nouvel appui.

¹ Séance du 28 mars.

² Discours du 27 mars.

La discussion de l'adresse de 1866 lui fournit l'occasion de produire ses idées et de prouver ses progrès.

L'Empereur pourtant ne s'était pas montré dans son discours inaugural de 1866 ¹ beaucoup plus encourageant pour le libéralisme que l'année précédente. Il avait déclaré qu'il ne voulait pas « se laisser guider par les esprits inquiets, qui, au milieu d'une prospérité toujours croissante, veulent l'empêcher de marcher sous le prétexte de hâter sa marche libérale ». Il annonçait donc « sa marche libérale », mais pour quand ? Pour le temps où tous les Français comprendraient les bienfaits de l'Empire. Il disait : « Lorsque tous les Français, aujourd'hui investis de droits politiques, auront été éclairés par l'éducation, ils discerneront alors aisément la vérité et ils ne se laisseront pas égarer par des théories trompeuses, lorsque ceux qui vivent au jour le jour auront vu s'accroître les bénéfices que procure un travail assidu, ils seront les fermes soutiens d'une société qui garantit leur bien-être et leur dignité. » Comme perspective de réforme, c'était assurément bien lointain.

Le parti républicain n'était pas, on s'en doute, disposé à attendre cet âge d'or. Il réclamait l'avènement immédiat des libertés complètes.

« La France, disait-il, a le sentiment profond de ses droits et la volonté de les exercer. La Constitution les reconnaît et les lois organiques les suppriment. — La Constitution en proclamant la souveraineté du peuple a déclaré garantir et confirmer les principes de 1789, elle a fait de ses principes la base du droit public. — La France a donc droit à une presse libre... Elle a droit à des élections libres... Elle a droit à la liberté municipale... Elle doit trouver dans la responsabilité des fonctionnaires publics une sanction aux lois qui protègent les citoyens... La France accepterait volontiers l'exemple des Etats-Unis... Sans la liberté, aucun droit n'est garanti. La liberté seule peut faire l'éducation de la liberté... » Et après chaque affirmation des droits du pays suivait le rappel des violations qui y étaient portées. — Dix-sept noms appuyaient cet amendement, c'étaient ceux des membres du parti républicain. Dix-sept voix seulement se prononcèrent en sa faveur.

Beaucoup moins tranchant était l'amendement du tiers parti. Lui aussi souhaitait l'avènement de la liberté, mais c'était de l'Empereur qu'il l'espérait et le sollicitait. « Cette stabilité, disait-il en

¹ 22 janvier, *Monit. univ.*, p. 66.

parlant du régime, n'a rien d'incompatible avec le sage progrès de nos institutions. La France, fermement attachée à la dynastie, qui lui garantit l'ordre, ne l'est pas moins à la liberté qu'elle considère comme nécessaire à l'accomplissement de ses destinées. Aussi le Corps législatif croit-il être aujourd'hui l'interprète du sentiment public en apportant au pied du trône le vœu que Votre Majesté donne au grand acte de 1860 les développements qu'il comporte. Une expérience de cinq années nous paraît en avoir démontré la convenance et l'opportunité. La Nation plus intimement associée par votre libérale initiative à la conduite des affaires, envisagera l'avenir avec une entière confiance. » Le rappel de l'acte de 1860, premier progrès, première réforme en « attendant le couronnement de l'édifice », selon l'expression d'alors, était ingénieux. C'était l'Empereur lui-même qui avait coupé le câble et lancé le navire vers la haute mer, il n'avait qu'à lui faire reprendre sa route.

L'amendement du tiers était revêtu de quarante-sept signatures, quoique les républicains eussent refusé d'y adhérer. Ce fut Buffet ¹ qui fut chargé de le soutenir. Rouher lui répondit. Il déclarait venir « avec tristesse et douleur discuter après quatorze ans d'un règne prospère les bases sur lesquelles le peuple a assis la prospérité de la dynastie et du pays ». Il opposa à l'Empire le parlementarisme en évoquant toutes ses vicissitudes. Il s'écriait : « Au lieu de conseiller à l'Empereur un changement de régime, que ne lui conseillez-vous pas d'abdiquer comme Charles-Quint, c'est plus digne de son nom, de son caractère, de sa gloire, mais s'il consultait le peuple, le peuple lui répondrait par la confirmation de ses pouvoirs. » E. Ollivier lui répondit à son tour ². Il prétendait montrer qu'à l'établissement d'un nouveau régime se heurtent ceux qui pour l'assurer lui sacrifient la liberté et ceux qui pour conquérir la liberté veulent le renverser, mais qu'arrivent à leur heure ceux qui veulent le conserver en l'unissant à la liberté. « L'avenir, soyez-en sûrs, nous appartient, personne ne peut nous empêcher de prendre par l'espérance possession de l'avenir. Unissons-nous, concertons-nous, afin que notre union fasse notre force jusqu'au jour où elle fera notre victoire. Et si nous nous défions de la violence qui rend odieuses les causes justes, préservons-nous avec un égal soin de la faiblesse qui les avilit. » Sur 269 votants, l'amendement du tiers parti en obtint 63, malgré l'abstention d'une partie de la gauche, de Thiers et de Ber-

¹ Discours du 17 mars.

² Discours du 19 mars.

ryer. Le débat de l'adresse et le vote sur l'amendement du tiers parti constituaient pour le Gouvernement un sérieux avertissement.

Discours de Thiers sur la menace prussienne, 3 mai 1866. Discours d'Auxerre. — La discussion sur la loi du contingent fournit l'occasion à Thiers de lui en faire entendre une plus grave encore. Ce fut comme une sorte d'interpellation sur notre politique étrangère concernant le conflit entre la Prusse et l'Italie d'une part et l'Autriche d'autre part. La crise des duchés avait révélé le danger prussien. Allait-on prendre parti pour la Prusse et l'Italie contre l'Autriche ? Rouher prit le premier la parole pour étouffer le débat, déclarant que nous étions hostiles à toute provocation contre l'Autriche, mais qu'en cas de conflit notre honneur et notre intérêt n'étant pas engagés, nous resterions neutres, libres d'ailleurs de notre action. Thiers prit la parole, il dénonça la conduite de la Prusse dans l'affaire danoise, son mépris du droit vis-à-vis d'un pays qui avait le malheur d'être faible, son mépris des conventions vis-à-vis de son alliée à laquelle elle refusait la part convenue des dépouilles. Et avec une sorte de prophétisme il déclara : « La Prusse, si la guerre lui est propice, tiendra une partie de l'Allemagne sous son autorité directe, l'autre sous son autorité indirecte et n'admettra l'Autriche dans le nouvel ordre de choses que comme protégée. Mais cette Prusse agrandie et surtout associée à l'Italie, c'est la résurrection de l'Autriche d'autrefois associée à l'Espagne... c'est la reconstitution de l'Empire de Charles-Quint. » Il réprouvait toute politique de compensation, qui nous associerait sans honneur à un attentat contre le droit. « Pour sauver la paix, si ce n'était pas trop tard, c'était sur la Prusse et non sur l'Autriche qu'il fallait agir. »

Cette perspicacité devait être la gloire de Thiers. Son discours aurait dû faire tomber les écailles des yeux de nos gouvernants et modifier leurs fatales illusions. Ce discours produisit sur l'Assemblée un effet prodigieux. Elle avait écouté l'ancien Ministre de Louis-Philippe avec une sympathie et une admiration extraordinaires. Quand il s'assit, la séance fut suspendue et ses collègues l'entourèrent. C'était la mise en minorité du Gouvernement. Les députés se ressaisissaient de leur droit naturel de contrôle, le parlementarisme renaissait de lui-même.

Malheureusement l'Empereur au lieu d'entendre et de comprendre réagit.

Le 6 mars il présidait un concours agricole à Auxerre. Il évoqua

¹ Discours de l'Empereur. *Monit. univ.*, p. 547.

l'élection dont il avait bénéficié dans l'Yonne en 1848 et l'expliquait par la haine qu'il portait comme le pays au traité de 1815 « dont on veut aujourd'hui faire l'unique objet de notre politique extérieure », c'était se déclarer l'adversaire de l'Autriche. Il ajoutait : « Au milieu de vous je respire à l'aise, car c'est parmi les populations laborieuses des campagnes que je retrouve le vrai génie de la France », et ceci visait l'opposition qui venait des représentants des grandes villes. L'Empereur prétendait donc s'affranchir de tout contrôle, n'écouter aucun conseil. Le Gouvernement personnel réagissait.

Sénatus-consulte du 18 juillet 1866. La protection de la Constitution. — A la demande de réformes l'Empereur répondit d'ailleurs de façon plus directe, il fit entourer la Constitution de protections nouvelles par un sénatus-consulte du 18 juillet 1866. — Son article premier édictait que la Constitution ne pouvait être discutée que par le Sénat et dans les formes prescrites, — que toute pétition tendant à une modification ou une interprétation de la Constitution ne pouvait être rapportée en séance générale qu'avec l'adhésion de trois bureaux au moins du Sénat. C'était une manière de rendre la Constitution intangible. — L'article 2 interdisait « toute discussion ayant pour objet la critique ou la modification de la Constitution publiée ou reproduite par la presse périodique ou par affiches... » Puis l'article n'osant pas interdire les pétitions concernant la Constitution les étouffait. Elles ne pouvaient être « rendues publiques que par la publication du compte rendu officiel de la séance dans laquelle elles avaient été rapportées » ; en ne les rapportant pas on empêchait leur diffusion dans le public. Ces interdictions étaient sanctionnées par une amende de 500 à 10.000 francs, quoiqu'aux termes du sénatus-consulte l'infraction à ces prescriptions ne fut qu'une « contravention ». On avait discuté pour savoir d'ailleurs si le Sénat, qui n'était pas une Assemblée législative, pouvait instituer un délit et une peine. Troplong avait soutenu l'affirmative en disant que la Constitution était supérieure à la loi.

Le même sénatus-consulte contenait une autre mesure réactionnaire. Il supprimait la durée minima de trois mois des sessions législatives. L'Empereur devenait donc le maître absolu du Corps législatif. Ce corps ne siégeait que le temps qui lui convenait. — Il est vrai que l'indemnité parlementaire était portée à 12.500 francs pour la session ordinaire et à 2.500 francs par mois pour les sessions extraordinaires.

Revirement libéral de l'Empereur, janvier 1867. — Le jeu normal des forces devait d'ailleurs six mois plus tard amener l'Empereur à un revirement inattendu. Le triomphe de la Prusse, le mécontentement de l'Italie, fruit de nos nouveaux services, la marche déplorable des affaires mexicaines, le mouvement républicain de la jeunesse entraînée par Gambetta, l'évolution socialiste des travailleurs, le dénigrement systématique de *La Lanterne*, avaient porté au prestige de l'Empereur des coups terribles. Les impérialistes perspicaces, non inféodés, tel Walewsky, prônaient une évolution libérale.

L'Empereur eut avec E. Ollivier plusieurs entrevues secrètes, ignorées même de Rouher. Il lui offrit le ministère de l'Instruction publique et la représentation du Gouvernement au Corps législatif, mais dans un Ministère Rouher. E. Ollivier refusa cette combinaison étrange qui unissait deux hommes de politiques différentes.

Il fallait pourtant faire œuvre libérale. Le 19 janvier un décret consacrait et une lettre expliquait quelques réformes libérales. La lettre ¹ disait : « Depuis quelques années on se demande si les institutions impériales ont atteint leur limite de perfectionnement, ou si de nouvelles améliorations doivent être réalisées. De là naît une incertitude regrettable qu'il faut faire cesser. » Elle notait que les résistances opposées par le ministre d'Etat aux demandes de réformes devaient cesser, « l'heure a sonné de donner aux institutions de l'Empire tout le développement qu'elles comportent, et aux libertés publiques une extension nouvelle sans compromettre le pouvoir que la Constitution a confié à l'Empereur ».

Ce bel exorde était suivi de l'abolition de l'adresse. Elle avait soulevé les passions, provoqué des débats stériles, excédé le cadre des discours officiels auquel elle devait seulement répondre, elle s'était souvent égarée « dans la région vague des théories et des idées abstraites ». L'Empereur rétablissait à sa place pour les deux Chambres l'interpellation. Mais c'était en l'entourant de précautions, qui lui enlevaient toute efficacité sérieuse. Les interpellations soumises aux bureaux devaient avoir l'approbation de deux bureaux au Sénat, de quatre à la Chambre pour être discutées.

L'Empereur pouvait déléguer le Ministre en cause pour répondre.

Le débat ne se terminait pas par un ordre du jour et n'engageait pas la responsabilité des Ministres.

Les Ministres pouvaient être délégués à la Chambre non seule-

¹ Lettre de l'Empereur au Ministre d'Etat. *Monit. univ.*, 1867, p. 57.

ment pour répondre à une interpellation, mais aussi pour participer à un débat législatif.

Des interpellations ainsi ligottées et sans sanction étaient-elles aussi efficaces que l'adresse, cette grande interpellation annuelle ?

La lettre promettait encore une réforme qui affranchirait la presse de l'arbitraire administratif et les réunions publiques non politiques et non religieuses de l'autorisation préfectorale.

Tout cela était plus promesse que réalité. C'était pourtant un changement.

Ces actes entraînèrent la démission des Ministres, auxquels ils n'avaient pas été même communiqués. Mais l'Empereur les reprit presque tous.

Rouher, non seulement resta ministre d'Etat, mais les Finances lui furent confiées, de sorte qu'après s'être caché de lui pour opérer un changement dans son orientation politique, l'Empereur lui confiait la direction des affaires. Forcade de la Roquette reçut l'Agriculture, Niel la Guerre, Rigaud de Genouilly la Marine, ces dernières nominations répondant à des préoccupations de guerre et non de politique. Au demeurant rien n'était pratiquement changé.

La retouche apportée aux institutions était incertaine dans ses effets, celle concernant le Ministère était sans portée.

Discours d'ouverture de la session de 1867 et sénatus-consulte du 14 mars 1867. — Les actes de janvier, les négociations avec E. Ollivier, le remaniement ministériel révélaient en somme une hésitation persistante.

Le discours de rentrée du 14 février 1867 n'était pas plus catégorique. L'Empereur envisageait avec un optimisme de commande, facile à percer, les événements extérieurs, ceux de la guerre, « surprenants par la rapidité et par l'importance de leurs résultats », dont il prenait son parti, car ils « devaient s'accomplir fatalement ». Il expliquait à leur sujet son inaction par le fait que « son honneur n'était pas engagé et qu'il avait promis d'observer une stricte neutralité ». D'ailleurs il se rassurait : « J'ai la ferme conviction, disait-il, que la paix ne sera pas troublée. » Il s'agissait seulement d'augmenter ses forces défensives « de manière à être invulnérable ». Quiétude de commande ou aveuglement ? Telle était l'attitude de l'Empereur après les si graves événements de 1866.

A l'intérieur, l'Empereur déclarait vouloir alléger les misères et augmenter le bien-être général par des réductions d'impôts, par le développement des coopératives, par le développement des voies de

communication. Enfin il promettait des réformes pour la presse, la liberté individuelle et la liberté de réunion. Dans l'ensemble ce discours était de tendance libérale et le tiers parti se réjouissait, tandis que les champions de l'Empire autoritaire se désolaient.

Sénatus-consulte du 14 mars 1867. Pouvoir législatif du Sénat. — L'esprit hésitant de l'Empereur, sa politique d'oscillation l'amènèrent à prendre une nouvelle mesure, qui marquait sa suspicion vis-à-vis du Corps législatif, auquel il paraissait avoir conféré de nouveaux droits.

Le 15 février fut déposé au Sénat un projet de sénatus-consulte qui modifiait l'article 26 de la Constitution. Cet article ne permettait au Sénat que de s'opposer à la promulgation des lois contraires à la Constitution, à la religion, etc., ou qui compromettaient la défense nationale. Ce droit lui était conservé, mais de plus, avant de statuer sur la promulgation d'une loi, le Sénat pouvait exiger par une résolution motivée qu'elle serait soumise à une nouvelle délibération du Corps législatif, qui n'aurait lieu, sauf déclaration d'urgence par le Sénat, qu'à la session suivante. Le Corps législatif votant à nouveau la loi, le Sénat ne pouvait empêcher la promulgation que pour les causes anciennes.

L'exposé des motifs ¹ justifiait la réforme par l'opportunité de donner au Sénat un rôle plus positif. Son rôle de contrôleur de la constitutionnalité des lois était sans doute « solennel et élevé », mais, étant donné le régime de l'élaboration des lois, d'usage improbable. On avait donc pu reprocher à la Constitution « de n'utiliser qu'incomplètement des forces et des lumières précieuses pour la bonne solution des affaires publiques, ou pour la sage protection des grands intérêts de l'Etat ». Le Gouvernement voulait donc « sans porter en aucune façon atteinte aux prérogatives du Corps législatif conférer au Sénat le droit de provoquer l'amélioration des lois, qui, sans violer aucun principe fondamental lui paraîtraient défectueuses ». Mais l'exposé donnait à la réforme une portée qui n'apparaissait pas dans le texte. « Son opinion (du Sénat) sera formulée dans un rapport à l'Empereur, qui, arbitre entre les deux Assemblées délibérantes, pourra ou ne pas donner suite au projet, ou provoquer une seconde délibération par la Chambre élective. »

D'autre part l'exposé révélait le vrai motif de la réforme ; il la rattachait aux facilités nouvelles données au droit d'amendement,

¹ Exposé des motifs, *Monit. univ.*, 1867, 16 février, p. 141, 2^e vol.

relevant le danger d'amendements présentés à la dernière heure, contenant des lacunes, des obscurités, des contradictions. L'exposé révélait qu'en définitive c'était un esprit de suspicion qui avait dicté la réforme et que, derrière le Sénat, l'Empereur serait le juge.

Troplong dans son rapport ¹ ne fit aucune allusion à son intervention. Il disait du projet, pour en expliquer l'utilité : « Il veut que le Sénat puisse décider que la loi sera soumise à une seconde délibération de la part du Corps législatif, espérant que cette Assemblée, toujours inspirée par l'amour du bien et de la vérité, pourra faire sortir d'un contrôle d'elle-même sur elle-même la source d'améliorations signalées à son attention. » Il disait encore : « Ce veto suspensif... c'est un grand droit conféré au Sénat. » De l'Empereur il n'était pas question. Mais ce qui l'indiquait, c'est que le Sénat ne se bornerait pas à renvoyer, c'est qu'il renverrait en indiquant les retouches qu'il jugerait opportunes. Il n'était plus présenté comme un simple censeur, mais comme un contrôleur.

Les débats fournirent peu de lumière. De La Guéronnière fut le plus explicite pour expliquer la réforme comme la contre-partie des prérogatives nouvelles du Corps législatif, amendements, interpellations, rapports directs avec les Ministres. Boinvilliers fit observer que cette participation nouvelle du Sénat à l'œuvre législative le rapprochait de la Chambre des pairs, que c'était un acheminement au parlementarisme.

Ainsi décret et lettre du 19 janvier, discours du 14 février, sénatus-consulte du 14 mars 1867 se contredisaient, marquaient les oscillations de la politique impériale, qui apparaissait en définitive comme fort désarmée.

Nomination de Rouher grand croix de la Légion d'honneur. Discours extraordinaire de l'Empereur. — Rouher qui avait eu l'habileté de se prêter aux manifestations de libéralisme de Napoléon, quitte à inspirer les autres, était rentré en crédit auprès de lui. E. Ollivier, déçu d'ailleurs dans son « espoir », en conçut une vive animosité contre le ministre d'Etat. En juillet, dans son discours sur le budget, il l'accabla de termes désobligeants, le traitant de « grand vizir », de « maire du palais » et, ayant eu à retirer ces termes, de « vice-Empereur sans responsabilité », ce qui devait éveiller la susceptibilité de l'Empereur. Mais Napoléon prit fait et cause pour son Ministre, qu'il nomma grand croix de la Légion d'honneur.

¹ *Monit. univ.*, 3 mars, p. 250, 2^e col. L'exposé des motifs et le rapport sont donnés dans les *Lois annotées* de Devilleneuve et Carrette, 1867, pp. 136-138.

« Cette attention amicale, disait-il, vous fera oublier, je l'espère, les attaques injustes et les ennuis inséparables de votre fonction. » La politique de résistance l'emportait.

L'incertitude, signe de faiblesse, de décadence, on la trouve dans les discours de l'Empereur. A Arras, le 28 août, répondant au maire il déclare : « Vous avez raison d'avoir confiance dans l'avenir ; il n'y a que les Gouvernements faibles qui cherchent dans les complications extérieures une diversion aux difficultés intérieures », comme si la guerre ne dépendait que de lui. Mais le lendemain à Lille, après avoir rappelé les temps heureux de sa première visite à la laborieuse cité, il se laisse aller aux confidences. « Des points noirs sont venus assombrir notre horizon. De même que la bonne fortune ne m'a pas ébloui, de même des revers passagers ne me décourageront pas. » Or jusque là l'Empereur n'avait vu dans tous les événements que des succès. A Amiens, c'était de nouveau l'optimisme qu'il affichait. « La France peut compter sur le maintien de la paix. »

L'ère des faiblesses. La loi militaire. — L'Empire entrait définitivement dans l'ère des faiblesses, suite de tous les déboires qui l'atteignaient dans son autorité.

Une tâche s'imposait : l'organisation militaire. La Prusse était une menace et une leçon. Son armée à base de service universel, d'instruction intensive, d'organisation savante avait fait ses preuves. Dès octobre 1866 une « commission pour assurer la défense du territoire et le maintien de notre influence politique » avait été formée. Mais les propositions du ministre de la Guerre Niel, de cette commission, de celle du Corps législatif comportant la suppression des exonérations, du remplacement, des bons numéros, l'obligation pour tous, les périodes d'instruction, soulevèrent des protestations dans tous les partis, surtout chez les républicains. Ils prétendaient « organiser la paix », supprimer les armées permanentes, le souci de la popularité, la haine de la force, qui soutenait l'Empire, un humanitarisme et un pacifisme candides les aveuglaient.

Or, ce qui est capital pour l'histoire de nos institutions politiques, le Gouvernement impérial, ce Gouvernement personnel, dont la force était censément la vertu cardinale, alors qu'il s'agissait du salut du pays, n'eut ni la clairvoyance, ni la force nécessaires pour imposer au pays les sacrifices nécessaires, que la troisième République depuis plus de soixante ans a obtenus et renforcés aux heures dangereuses. Le tirage au sort, le remplacement furent conservés, la « garde mobile » resta lettre morte. La loi présentée le 7 mars 1867,

rapportée le 8 juin, modifiée et représentée le 20 novembre fut l'objet de trois rapports supplémentaires, elle fut discutée du 17 décembre au 14 janvier 1868. Rapportée au Sénat le 23 janvier, elle fut discutée les 27 et 28. Enfantement laborieux, avortement presque complet, preuves éclatantes de l'impuissance du Gouvernement. L'armée était son institution de prédilection, son moyen de règne et il n'était plus en mesure de la mettre au niveau de son rôle. Tant il est vrai que les Gouvernements autoritaires et personnels, qui ne s'appuyent pas sur le pays, n'ont qu'une force factice. Ils ne sont pas capables de lui imposer les sacrifices que son salut exige.

Loi sur la presse. — La même faiblesse, qui ne permettait plus d'exiger, força à concéder. De là les lois sur la presse et sur les réunions publiques. Seulement, parce que le Gouvernement se sentait faible, il n'osa pas aller au bout des concessions nécessaires, il y mit des restrictions, qui, d'une part lui retirèrent l'avantage moral de son acte et d'autre part furent l'occasion pour sa faiblesse de se révéler, incapable qu'il était de les faire respecter.

L'élaboration de la loi sur la presse fut longue. Déposée le 13 mars 1867 elle fut rapportée le 15 juin ¹. Après trois rapports supplémentaires elle fut discutée du 29 janvier au 24 février 1868, puis du 5 au 9 mars et adoptée à l'unanimité moins une voix. Au Sénat la discussion eut lieu du 4 au 7 mai seulement et il n'y eut que 23 voix pour demander une seconde délibération.

L'exposé des motifs justifiait ainsi le projet : « Il est la loyale exécution d'une auguste promesse ; il est une réforme de plus ajoutée à d'importantes réformes. Fonder l'autorité au milieu d'une société déchirée, fut le premier devoir de la politique impériale, affranchir l'initiative individuelle, quand le pouvoir est fondé et les passions apaisées, est sa seconde mission. » Suivait en raccourci toute l'histoire et tous les progrès de l'Empire pour montrer qu'avec la prospérité, la gloire, l'ordre, il s'efforçait de donner au pays la liberté. Il s'agissait de la donner à la presse. « Faire disparaître dans la presse le contrôle administratif, qui la contenait jusqu'à ce jour, c'est réaliser pour elle le programme dont nous avons signalé le caractère et le principe. »

La réforme essentielle consistait à remplacer l'autorisation par la déclaration, qui n'entrave pas la liberté. — Le dépôt administratif et le dépôt judiciaire permettaient la surveillance. — Le cautionne-

¹ *Monit. univ.*, 1867, p. 331. *Monit. univ.*, rapport, pp. 994-1025-1030-1035.

ment assurait l'efficacité des condamnations à l'amende. — Le timbre abaissé était maintenu comme l'impôt normal sur la presse. — Le système antérieur des crimes, délits et contraventions était maintenu, quoique le vague des définitions fût une grosse menace pour les responsables. — La « suppression » n'existait plus qu'en cas de crime, le jury seul pouvait la prononcer. — La « suspension » était maintenue, mais seulement aux mains des juges correctionnels, demeurant les juges ordinaires en matière de presse ¹.

Telle était cette loi incontestablement en grand progrès par rapport à la législation antérieure, mais qui marquait elle aussi les hésitations du pouvoir à s'engager dans les voies du libéralisme véritable. « Aigrie par sa longue sujétion, écrit à son sujet M. de La Gorce, la presse apprécia avec plus de défaveur que de gratitude l'acte qui l'affranchissait. Ce qui était concession gracieuse, elle l'appela restitution ; puis indifférente en apparence au droit reconquis, elle se mit à dénoncer avec une reécroudescence d'ardeur toutes les entraves qui continuaient à peser sur elle : exagérations fiscales, dureté des peines, rigueur ou partialité des juges ². » C'est le propre des Gouvernements faibles de faire des concessions qui ne leur valent pas de reconnaissance.

Loi sur les réunions publiques, 6 juin 1868. — La loi sur les réunions publiques se présenta dans les mêmes conditions. Déposée le 13 mars 1867, elle ne fut discutée que l'année suivante, du 12 au 25 mars, et au Sénat les 28 et 29 mai sans renvoi. L'exposé des motifs la présentait comme l'exécution de la promesse faite par l'Empereur dans son discours de 1866. Il l'avait laissée entrevoir comme devant favoriser le développement des sociétés coopératives, ce qui était une singulière idée.

La réforme consistait essentiellement à libérer les réunions publiques, pour lesquelles on établissait le principe de la liberté, de l'autorisation préalable, de toute mesure préventive, donc de tout arbitraire administratif. « Le champ restera donc librement ouvert, disait l'exposé des motifs, à tous ceux qui voudront s'occuper en commun de science, de littérature, d'industrie, d'agriculture, de toutes les questions en un mot qui intéressent le travail, la fortune, les besoins, les goûts, ou l'intelligence des citoyens. »

Restaient donc soumises à l'autorisation les réunions d'ordre politique ou religieux. Aux premières l'exposé des motifs montrait

¹ Exposé des motifs et rapport lois annotées, Dev. et Car., 1868, pp. 297-302.

² DE LA GORCE, *Histoire du Second Empire*, t. II, p. 362.

une hostilité extrême : « Elles n'ont, disait-il, jamais produit en France que le désordre dans les esprits et dans la rue. » Permisses sous la Révolution et en 1848, « l'autorité, la liberté, le progrès, tout a souffert de leurs agitations et de leur violence ». Quant aux réunions visant des questions religieuses « la loi, disait-il, ne doit pas permettre qu'elles deviennent à chaque instant l'objet de disputes plus ou moins vives qui troubleraient les consciences, si elles n'agitaient pas les esprits ». La liberté ne trouvait donc qu'un champ d'application réduit, elle était écartée des seuls terrains sur lesquels elle s'était jadis exercée.

Elle était, même dans le domaine restreint qui lui était abandonné, entourée de barrières.

Chaque réunion devait être précédée d'une déclaration au préfet ou au sous-préfet ; — cette déclaration devait la précéder de trois jours ; — elle devait être signée de sept personnes domiciliées dans la commune où elle se tiendrait, jouissant de leurs droits civils et politiques.

Elles ne pouvaient se tenir que dans des locaux clos et couverts, et seulement jusqu'à l'heure fixée pour la fermeture des lieux publics, sous la direction d'un bureau de trois membres, chargé de l'ordre et du maintien de la réunion dans le domaine de l'objet indiqué dans la déclaration.

Un fonctionnaire de l'ordre judiciaire ou administratif pouvait y assister, revêtu de ses insignes et armé du droit de la dissoudre si elle s'éloignait de son objet ou devenait tumultueuse.

La loi, excluant de la liberté les réunions publiques politiques, usait d'une certaine tolérance pour les réunions électorales législatives. Elles pouvaient se tenir jusqu'au cinquième jour avant l'élection, — les électeurs et les candidats déclarés pouvaient seuls y être admis, — le délai entre la déclaration et la tenue de la réunion n'était que d'un jour.

Tout un jeu de peines était établi contre ceux qui violeraient ces règles, jusque contre ceux qui auraient loué ou prêté un local pour la réunion ne répondant pas aux exigences de la loi, ou sans que la déclaration eût eu lieu.

Enfin l'article 15 de la loi rouvrait la porte à l'arbitraire, il disait : « Le préfet de police à Paris, les préfets dans les départements peuvent ajourner une réunion, qui leur paraît de nature à troubler l'ordre ou à compromettre la sécurité publique. — L'interdiction de

la réunion ne peut être prononcée que par décision du ministre de l'Intérieur. »

Cette loi ne reçut qu'un très médiocre accueil. On peut dire que l'Empereur seul dans le Gouvernement et le parti impérialiste lui fut favorable. On se méfiait d'une liberté qui avait causé tant de troubles. On considérait comme inopérante pratiquement la distinction des réunions politiques et religieuses des autres. Les députés ne se voyaient pas volontiers obligés de se présenter dans les réunions publiques. Du côté des démocrates, c'étaient les restrictions à la liberté qui leur firent rejeter la loi et leurs partisans ne la votèrent pas au Corps législatif.

Le travail des esprits et le déclin de l'Empire. — Pendant que le Gouvernement suivait cette politique hésitante, de notables parties de la société étaient entraînées au point de vue religieux, politique et social par un courant d'idées nouvelles et avancées. Le matérialisme attaquait non seulement les dogmes religieux, mais le déisme et le spiritualisme, le radicalisme propageait des idées révolutionnaires hostiles aux institutions et aux gouvernants, le socialisme, propagé par l'Association internationale des travailleurs, sapait les bases de l'ordre social existant. Les libertés nouvelles facilitaient la propagation de ces doctrines en tous les domaines.

La jeunesse entraînée par le mirage de la science, méprisait la religiosité des hommes de 1848, qui leur avait fait bénir les arbres de la liberté. Elle niait Dieu et l'âme. Dans *les Jeunes, Candide, la Rive gauche*, Vermorel, Tridon, Vallès combattaient la religion. Au Congrès de Liège, des étudiants s'étaient affichés dans des démonstrations antireligieuses, qui offusquèrent même le *Siècle* et provoquèrent des exclusions de la part des autorités universitaires. Les groupes de « Solidaires », les enterrements civils se multiplièrent, donnant lieu à des manifestations véritables. Mgr Dupanloup dénonça ce désordre dans une brochure *l'Athéisme et le péril social*. On en tira argument pour revendiquer la liberté de l'enseignement supérieur.

Dans le domaine politique une génération de jeunes, formée sous l'Empire, sans participation à la conduite des affaires, adopta un programme radical, professa sans restriction le culte de la Révolution. Floquet, Brisson, Jules Ferry, Gambetta, Clément Laurier tenaient les premiers rôles dans cette nouvelle équipe. Poursuivis en justice ils changeaient le prétoire en salle de réunion publique pour faire le procès du régime et répandre leurs idées.

Les milieux ouvriers étaient travaillés par le véritable socialisme. L'Association internationale des travailleurs tenait ses Congrès annuels à Genève en 1866, à Lausanne en 1867, à Bruxelles en 1868 et répandait le collectivisme de Karl Marx. A Bruxelles on revendiquait le retour à la collectivité des carrières, houillères et mines, des chemins de fer, des routes, et des canaux et des forêts, et on émettait l'idée que le sol arable de toute nécessité lui reviendrait un jour. On prônait la création des sociétés de résistance destinées à soutenir les grèves. En clôturant le Congrès son président s'était écrié : « Nous ne voulons plus de Gouvernements, parce que les Gouvernements nous écrasent d'impôts, nous ne voulons plus d'armées, car les armées nous massacrent, nous ne voulons plus de religion, car la religion étouffe les intelligences. » Les progrès de l'Internationale en France furent considérables grâce à des affiliations en bloc de sociétés ouvrières, de sociétés de secours mutuels, de cercles d'études sociales. M. de La Gorce, d'après des dépositions de l'enquête sur le 18 mars 1871, évalue à 70.000 pour Paris, à 200.000 pour la France les adhésions que l'Internationale avait groupées chez nous à la fin du second Empire.

Tout ce mouvement d'émancipation des esprits prouvait le grand affaiblissement du régime. C'est que rien ne justifiait plus le sacrifice de sa liberté qu'il demandait au pays. L'anarchie de 1848 et de 1851, qui avait déconsidéré la seconde République et le parlementarisme était un lointain souvenir, elle ne faisait plus peur. La prospérité intérieure et les succès extérieurs, auxquels on avait sacrifié la liberté, n'en fournissaient plus la contre-partie. L'Empire au contraire par ses faiblesses et ses fautes prêtait le flanc à toutes les critiques.

Or à ce moment même le Gouvernement fléchissant avait donné à ses adversaires, dont grandissaient le nombre et l'ardeur, les moyens de l'attaquer. Ils en usaient. La presse avancée voyait ses organes se multiplier avec la *Tribune* et Pelletan, l'*Electeur libre* et E. Picard, la *Réforme*, le *Rappel*, le *Réveil* et Delescluze. Bientôt s'y joignit la célèbre *Lanterne* de Rochefort, le pamphlétaire né, qui était passé par le *Charivari*, le *Figaro* et le *Soleil* et qui, débarqué par Villemessant à la requête du ministre de l'Intérieur, avait fondé, avec de l'argent de son ancien chef, la feuille hebdomadaire, dans laquelle sa verve endiablée, son esprit au vitriol, son exploitation du scandale déconsidérèrent l'Empereur, la Cour, les Ministres, le régime. Chaque semaine devant le public, scandalisé, mais gouailleur, il

attachait au pilori le chef du Gouvernement et ses collaborateurs, apprenant à la France l'irrespect, mortel pour les Gouvernements personnels. Ainsi la liberté de la presse, malgré les réserves dont il l'avait entourée, donnait aux adversaires de l'Empereur des armes redoutables pour lui.

La loi sur les réunions publiques fut exploitée avec la même hardiesse. On passait par dessus les prohibitions en annonçant des sujets économiques, philosophiques, sociologiques pour traiter les sujets les plus brûlants de la politique, ou de la religion. Une équipe d'orateurs, d'abord obscurs et médiocres, s'y formèrent pour constituer un état-major révolutionnaire, c'étaient Gaillard, Raoul Rigault, Duval, Ferré, Ranvier, qui détachaient les masses des républicains de l'Assemblée, impuissants et distants, sorte d'aristocratie républicaine sans contact avec le vrai peuple. Dans ces réunions le coup d'Etat, l'autoritarisme du Gouvernement, ses fautes, les faiblesses de ses chefs, les déboires et les humiliations récentes de sa politique fournissaient de copieux sujets d'attaque.

Ces attaques, elles trouvèrent pour se produire une occasion et un orateur extraordinaires, le procès Baudin et Gambetta. Baudin, député à la Législative, était tombé en décembre 1851 sur une barricade. Le 2 novembre 1868 une manifestation avait été organisée au cimetière, où il reposait. Une souscription fut ouverte pour élever un monument à la victime des barricades dans quelques journaux avancés. Un procès fut engagé qui s'ouvrit le 13 novembre. Gambetta à peine connu plaidait pour les accusés. Au lieu de présenter leur défense il présenta l'acte d'accusation du régime. Le 2 décembre était le crime dénoncé, violation impardonnable de la légalité, attentat contre la liberté accompli par des gens sans aveux. « Ecoutez, s'écriait Gambetta, au terme de sa plaidoirie, voilà dix-sept ans que vous êtes les maîtres absolus, discrétionnaires de la France ; ce qui vous juge le mieux, parce que c'est l'attestation de vos propres remords, c'est que vous n'avez jamais osé dire : « Nous célébrerons, » nous mettrons au rang des solennités de la France le 2 décembre » comme un anniversaire national. » Eh bien ! cet anniversaire du 2 décembre, nous le revendiquons pour nous ; nous le fêterons toujours, incessamment, chaque année ce sera l'anniversaire de nos morts, jusqu'au jour où le pays, redevenu le maître, vous imposera la grande expiation nationale, au nom de la liberté, de la fraternité, de l'égalité. » Le retentissement du procès et de la plaidoirie de Gambetta fut énorme. Jamais attaque aussi violente, aussi directe ne

s'était encore produite, et le fait même que ces paroles de protestation au nom du droit avaient été prononcées dans son sanctuaire même leur donnait une puissance exceptionnelle. En même temps l'opposition avait désormais à son service un tribun qui par son audace et son éloquence s'imposait.

L'Empire avec les élections de 1869 allait terminer la troisième période de son évolution. Il est certes difficile de considérer que les cinq années écoulées depuis 1863 forment une période de libéralisme. Le mouvement dessiné en 1860, comme inconsciemment, ne s'était réellement pas continué. La politique de l'Empereur avait été tout hésitante, avec des mesures de semi-libéralisme et des mesures de réaction contradictoires entre elles. C'est que, si l'Empire avait décliné et ne se sentait pas assez fort ni pour réagir énergiquement, ni pour faire des concessions décisives, le pays, les partis n'avaient pas non plus fait preuve d'énergie, de volonté, de suite dans l'accomplissement d'un programme. Les forces en présence étaient d'un côté comme de l'autre très peu sûres d'elles-mêmes. Une évolution constitutionnelle véritable dans ces conditions était impossible. On était condamné au flottement, à l'oscillation, à l'incertitude.

QUATRIÈME PÉRIODE

L'EMPIRE LIBÉRAL. LE PARLEMENTARISME RENAISSANT LES ÉLECTIONS DE 1869

C'est dans ces conditions que l'Empire dut affronter l'épreuve des élections générales. L'heure était critique. Le suffrage universel est une force incoercible, impossible à tenir toujours en tutelle, le Gouvernement n'allait plus avoir la force de le contenir. Le corps électoral, après avoir été dans les plébiscites et les précédentes élections générales le complaisant de l'Empire, allait devenir son juge.

Le bilan que l'Empereur avait à lui présenter était pauvre. Depuis des années notre politique étrangère n'avait connu au Mexique, en Italie, en Allemagne qu'échecs et humiliations, pendant que deux grandes nations s'étaient constituées sur nos frontières. A l'intérieur notre politique d'hésitations, d'alternatives avait mécontenté libéraux et autoritaires, partout le Gouvernement, si fier jadis de sa force, avait révélé sa faiblesse. En même temps son personnel gouvernemental s'était appauvri. Billault, de Morny, Waleswky, de

Moustier, Troplong étaient morts, ou allaient disparaître. Et l'Empereur, fidèle à ses amis, à ses clients n'en avait pas fait de nouveaux. Au parti de l'espoir, qu'il aurait pu rallier, il n'avait donné aucune réalité et il ne pouvait compter sur lui. C'est que la division régnait parmi les impérialistes, les uns tendant au libéralisme, les autres réclamant le retour à l'autoritarisme ; ainsi écartelé, comment le parti eût-il pu avancer et conquérir ? L'unité, l'Empereur seul en maintenait l'apparence, examinant toutes les affaires importantes et prenant les décisions. Mais miné par la maladie, souffrant cruellement, il s'affaiblissait ; la tâche était supérieure à ses forces. Or les élections générales étaient un plébiscite, et c'est quand Napoléon allait se présenter au pays pour se faire plébisciter que son prestige et ses moyens d'action fléchissaient.

Action du Gouvernement en vue des élections. L'Empereur. La section de publicité. — Le Gouvernement n'abandonna pas la partie. Le 12 avril 1869 une lettre de l'Empereur au ministre d'Etat, publiée au *Journal officiel* du 18, ordonnait la célébration du premier centenaire de Napoléon I^{er}. « Bien des ruines se sont accumulées, disait-il, la grande figure de Napoléon est restée debout. C'est elle qui nous guide et nous protège, c'est elle qui de rien m'a fait ce que je suis. » Célébrer cette date séculaire était pour la France, que Napoléon avait baptisée la « grande Nation », un devoir sacré auquel le pays tout entier voudrait s'associer. C'était se mettre sous l'égide de l'Empereur. Les élections ne seraient-elles pas l'occasion pour la France de commémorer sa mémoire ?

Le 27 avril fut promulgué le décret de convocation des électeurs pour les 23 et 24 mai. — Le 9 mai, la période électorale étant ouverte, l'Empereur au concours régional de Chartres prononçait un discours dans lequel il rappelait celui qu'il y avait prononcé en 1851, et disait : « C'est à Chartres que le Président de la République, fort de ses bonnes résolutions, a fait un premier appel à la conciliation. » Cet appel avait été peu écouté, le coup d'Etat avait suivi. Celui-ci réussirait-il mieux ?

Pour entretenir la propagande, dès janvier 1869 au ministère de l'Intérieur avait été institué, une « section de publicité départementale ». Une note à son sujet trouvée dans les papiers des Tuileries en 1870 donne une idée des moyens dont elle disposait ². Il était dit que dès lors le Ministre pouvait provoquer telle publication, ou telle po-

¹ *Journal officiel*, 1869, p. 515.

² Taxile DELORD, *op. cit.*, t. V, p. 437.

lémique qu'il voudrait et partout où il lui conviendrait dans un délai très court et grâce au concours assuré de 150 journaux au moins. Le Ministre disposait d'ailleurs de subventions pour obtenir l'existence et le dévouement de journaux favorables et la distribution de numéros intéressants pour lui. La note trouvée aux Tuileries ajoutait qu'on ne négligeait pas les journaux d'opposition en « s'assurant dans une proportion pratique du concours de correspondants départementaux » et « en usant du monopole acquis à la maison Havas pour la dépêche télégraphique dont elle fait le service dans tous les départements ». La note évaluait à 200.000 francs la dépense pour soigner la publicité officielle au moyen du *Petit Journal officiel*, du *Petit Journal*, du *Peuple*, de la *Patrie*, du *Figaro*, etc. Elle donnait comme sûrs la *France*, le *Peuple*, la *Patrie*, le *Messenger de Paris*, le *Constitutionnel*, le *Public*, le *Pays*.

Le Gouvernement employa comme publications de propagande le discours prononcé le 1^{er} avril au Corps législatif par le ministre de l'Intérieur sous le titre : *Elections législatives* et une brochure d'un M. Vitu, formée de citations empruntées à des discours et à des proclamations, outranciers, de nature à inspirer une sainte terreur aux bourgeois et aux partisans de l'ordre.

Les remaniements de circonscriptions électorales ne furent pas négligés. Dans le Doubs, par exemple, un canton sûrement hostile à un député indépendant fut adjoint à sa circonscription. Dans l'Isère, Vizille fut rattaché à des cantons uniquement ruraux pour nuire à Casimir Périer. Dans le Rhône, à Marseille, à Mulhouse, à Bordeaux, etc., à Paris pour la deuxième circonscription, on procéda de même. — D'autre part la candidature officielle, la pression administrative ne furent pas moins employées, on eut seulement de la peine à remplacer des candidats anciens, qui ne se représentaient pas.

Le thème préféré des candidats du Gouvernement fut l'éloge des mesures libérales que le Gouvernement avait prises et ce qu'il avait fait pour les travailleurs. Une brochure fut distribuée qui énumérait les œuvres qu'il avait fondées ou encouragées. C'était une mine nouvelle, elle permettait de suppléer au déficit des succès extérieurs.

L'opposition. Le programme de 1869. Les divisions entre opposants. — Le Gouvernement se trouvait en face d'une opinion publique très réveillée. La France lasse et indifférente après la crise de 1848 à 1851, s'était livrée au sauveur du 2 décembre, avait abdiqué au profit du vainqueur de Crimée et d'Italie, mais maintenant inquiète, mécontente, surexcitée par les journaux, les pamphlets, les

réunions publiques elle avait repris goût à la vie politique. Les élections attiraient toute son attention. La chance du Gouvernement fut que ses adversaires furent très divisés. Il y eut bien un effort pour constituer l'Union libérale qui aurait groupé tous les opposants, qui tous s'entendaient pour réclamer la liberté. Mais il y avait trop d'opposants divers et entre eux trop d'oppositions. Parmi les républicains il demeurait des « purs », des intransigeants qui n'acceptaient toujours pas le serment pour les candidats, donc le vote pour les électeurs du parti. L'exil comptait encore des incorruptibles. Puis il y avait les « radicaux », les « jeunes », les « irréconciliables », selon l'épithète qu'arbora Gambetta. Ils ne se contentaient plus d'un libéralisme quelconque, d'une parlementarisation de l'Empire, même d'une République bourgeoise, modérée ; ils associaient les réformes sociales les plus avancées aux réformes politiques comportant l'application intégrale du principe de la souveraineté nationale. De là le fameux « programme de 1869 », si souvent évoqué après 1871, soit pour intimider l'opinion publique, en montrant la pensée intégrale des « vrais républicains », soit pour les tourner en dérision, en montrant toutes leurs infidélités envers leur ancien idéal.

Ce programme, Gambetta le publia sous ce titre : *Cahier de mes électeurs*, auquel il répondit par sa *Réponse au cahier des électeurs*¹.

« Au nom du suffrage, base de toute organisation politique et sociale donnons mandat à notre député d'affirmer les principes de la démocratie et de revendiquer énergiquement : L'application la plus radicale du suffrage universel, tant pour l'élection des maires et conseillers municipaux, sans distinction de localité que pour l'élection des députés. La répartition des circonscriptions effectuée sur le nombre réel des électeurs de droit et non sur le nombre des électeurs inscrits. La liberté individuelle... L'abrogation de la loi de sûreté générale, la suppression de l'article 75 de l'an VIII et la responsabilité directe des fonctionnaires, les délits politiques de tout ordre déferés au jury ; la liberté de la presse dans toute sa plénitude... liberté de réunion sans entrave, ni piège... l'abrogation de l'article 9 du Code pénal ; liberté d'association pleine et entière, — suppression du budget des cultes et séparation des églises et de l'Etat, — instruction primaire laïque, gratuite et obligatoire.

» Suppression des octrois, des gros traitements, des cumuls, modification de notre système d'impôts.

¹ E. OLLIVIER, *L'empire libéral*, t. II, pp. 497-499, texte intégral du « mandat » proposé par les comités et de la « réponse » de Gambetta.

- » Nomination de tous les fonctionnaires publics par l'élection.
- » Suppression des armées permanentes...
- » Abolition des privilèges et monopoles... primes à l'oisiveté.
- » Réformes économiques qui touchent au problème social, dont

la solution, quoique subordonnée à la transformation politique, doit être constamment étudiée et recherchée au nom du principe de justice et d'égalité sociale. Ce principe, généralisé et appliqué, peut seul, en effet, faire disparaître l'antagonisme social et réaliser complètement notre formule : liberté, égalité, fraternité. »

La « réponse » n'était pas moins radicale.

« Citoyens électeurs, écrivait Gambetta, ce mandat je l'accepte... Les électeurs auront librement choisi leur candidat. Les électeurs auront déterminé le programme politique de leur mandataire. » C'était la théorie du mandat impératif confirmée encore plus formellement par la fin même de la *Réponse*.

« Nous voilà donc réciproquement d'accord. Notre contrat est complet. Je suis à la fois votre mandataire et votre dépositaire. Je fais plus que consentir. Voici mon serment : Je jure obéissance au présent contrat et fidélité au peuple souverain. »

La réponse était un acte de foi mystique en la toute-puissance, en l'infailibilité de la souveraineté du peuple et du suffrage universel libre. « Comme vous, je pense, disait-elle, que le suffrage universel, une fois maître, suffirait à opérer toutes les destructions que réclame notre programme et à fonder toutes les libertés, toutes les institutions, dont nous poursuivons ensemble l'avènement. »

Il y avait loin d'un tel programme à celui que pouvait présenter et soutenir un Carnot, ou un Jules Favre.

Carnot par exemple se présentait en évoquant ses souvenirs de 1848 et de 1851, en énumérant les progrès réalisés. Il se déclarait prêt à continuer dans la même voie à supprimer le droit de paix et de guerre de l'Empereur, à établir la liberté des cultes sur la base de la séparation des Eglises et de l'Etat, à rendre aux électeurs l'élection des magistrats municipaux, et au jury le jugement des délits politiques. Et il terminait par cet hymne à la liberté : « Comme le poète mourant, qui s'écriait « de la lumière, toujours plus de lumière ! » nous dirons, nous, « de la liberté, toujours plus de liberté ! » Sans doute, mais combien ce programme pâlisait à côté de celui des « irréconciliables ».

Et c'était un autre programme encore que celui de Guérault,

directeur de l'*Opinion nationale* et ami du prince Napoléon, bonapartiste radical.

Ce flottement des esprits on l'observait dans les *Débats* qui, à côté de libéraux très accentués, soutenaient Renan, qui fut toujours très antidémocrate.

L'opposition comptait donc des hommes de nuances très diverses : des orléanistes comme de Rémusat, Bouchez, duc Decazes, A. de Broglie, Prévost-Paradol, de Chabaud-Latour ; des légitimistes malgré le veto du comte de Chambord, comme de Larcy, de Falloux ; des libre-échangistes comme Léon Say, Louis Passy ; des protectionnistes comme Pouyer-Quertier, de simples libéraux comme Laboulaye.

On comprend que l'union tentée ne put se faire. La bataille se livra en ordre dispersé et sans partis organisés pour la soutenir. Ils existaient à peine en tant que nuances d'opinion, mais pas du tout en tant que machines électorales.

Candidatures d'opposition dans la Seine. — Le tableau des candidatures d'opposition dans la Seine montre quelle confusion y régnait. — Dans la 1^{re} circonscription, Gambetta s'opposait à Carnot, c'était la rivalité des « jeunes », des « irréconciliables », des « radicaux » contre « les vieilles barbes », « les hommes de 1848 », les modérés. Au cours des réunions publiques, Carnot éprouva l'ingratitude et la grossièreté des masses remuées par la passion politique. — Dans la 2^e, Thiers était combattu par d'Alton Shée, cet ancien pair de France passé au radicalisme dès le règne de Louis-Philippe. — Dans la 3^e, Emile Ollivier avait pour concurrent Bancel, et était renié par une partie de ses électeurs. Il essaya vainement d'instituer un grand débat public entre lui et son concurrent. — Dans la 4^e, E. Picard, toujours habile, n'avait pas de concurrent libéral. — Dans la 5^e, les opposants se multipliaient, il y avait Garnier-Pagès, Georges Baudin, frère de la victime du 2 Décembre, Raspail, et un ouvrier socialiste, Briosne. — Dans la 6^e, Guérout était aux prises avec J. Ferry et Cochin, candidat des catholiques. — Dans la 7^e, J. Favre, Cantagrel, Rochefort se disputaient les suffrages des opposants. — Dans les 8^e et 9^e, J. Simon et E. Pelletan étaient seuls candidats pour chacun d'eux.

Discours de Prévost-Paradol à Nantes. — Combien il serait curieux de suivre les candidats au cours de la campagne électorale, qui précédait de quatorze mois seulement le cataclysme de 1870. Quelles étaient leurs préoccupations, de quelles questions se sou-

ciaient-ils, quels maux, quels abus dénonçaient-ils ? Quels remèdes proposaient-ils ? Les historiens donnent peu d'indications à ce sujet.

Voici un document qui n'est pas sans valeur. Le *Journal des Débats* du 20 mai reproduit un discours prononcé à Nantes par Prevost-Paradol, qui y était candidat. C'était un des publicistes les plus éminents d'alors, ses articles dans les *Débats* suivaient la politique de chaque jour et critiquaient le Gouvernement sans indulgence. Un résumé fidèle montre combien il était vide, inconsistant, que de problèmes lui échappaient et combien était étroit le point de vue auquel il ramenait tout.

Il commence par la question de l'armée. Il se prononce contre la nation armée, pour une armée permanente, mais de force raisonnable seulement.

« Dans l'état actuel des choses qui donc voudrait une armée trop puissante dans les mains du pouvoir exécutif, quand le Gouvernement est un Gouvernement personnel ? » Ce n'est donc pas le danger extérieur, l'état des forces étrangères, les menaces qu'elles constituent pour nous, qui doivent être considérés, c'est la forme du Gouvernement, c'est le Souverain, qu'il ne faut pas rendre trop fort.

« Une armée permanente raisonnable soutenant un Gouvernement vraiment libre est une charge moins lourde que l'armement du pays tout entier. » Ici c'est la dépense qui l'emporte, les besoins de la défense nationale à aucun moment ne sont envisagés.

Sur le problème social même faiblesse. Il rappelle seulement qu'il a soutenu le droit de coalition, qu'il a été favorable aux coopératives. Elles ont échoué, il ne sait pourquoi, « mais le progrès se fera, il faut soutenir sur ce point les efforts de la loi et je tiendrai ma parole ». Il proteste par la suite contre ceux qui demandent pour les ouvriers de l'argent et des ateliers nationaux : « Quand les ouvriers demandent de l'argent à l'Etat, ils demandent un collier et une chaîne. » Ceci encore était bientôt dit.

Comme réforme, c'est à l'instruction qu'il songe pour promouvoir le progrès de la société. Et c'est toute la partie constructive de son discours.

Il passe à l'attaque. Il dénonce en termes enflammés la candidature officielle, et il félicite Nantes, qui a voulu former une circonscription sans adjonction de campagnes faciles à corrompre. On l'acclame pendant plusieurs minutes. Et c'est là toute la substance de son discours. Tout se ramène à la question du Gouvernement personnel. De la situation économique du pays, agriculture, industrie,

commerce, des finances, des classes sociales, des progrès du socialisme, de la situation internationale surtout : rien. Les Français de 1869 étaient vraiment hypnotisés par le seul problème de la liberté et du Gouvernement. La politique était réduite à la lutte contre un pouvoir qu'ils jugeaient excessif et oppresseur. L'esprit public, comprimé par l'Empire, était d'une étroitesse et d'une imprévoyance qui stupéfient, quand on a sous les yeux le témoignage d'un des hommes les plus instruits et les plus intelligents de cette époque.

Résultats des élections de 1869. — Un Gouvernement ébranlé par ses insuccès extérieurs, ses hésitations intérieures, au crédit très diminué dans le pays, mais disposant d'une puissante organisation administrative, habituée à manœuvrer les masses électorales des campagnes, un pays mécontent ne trouvant plus de compensation au sacrifice de sa liberté, une opinion surexcitée par la reprise de la vie politique, la presse, les réunions publiques, sans intelligence de la situation extérieure et intérieure, sans organisation, sans préparation de partis, c'est dans ces conditions que la lutte électorale s'engagea.

En voici d'après le *Journal des Débats* les résultats. Au premier tour, 23-24 mai, il y eut 176 candidats officiels élus, et 55 opposants. Après le second tour, 6-7 juin, on comptait 93 opposants élus au lieu de 34 en 1863, avec 3.500.000 voix au lieu de 1.860.000 et 199 officiels élus au lieu de 249, avec 4.500.000 voix au lieu de 5.350.000 voix en 1863.

L'évolution de l'opinion publique était donc considérable. On s'attendait à pire du côté du Gouvernement. Mérimée, le 7 mai, avait écrit à Panizzi : « On s'attend à des élections incroyables. » Les élections dans les grandes villes étaient écrasantes. A Paris, l'opposition réunissait 234.000 voix contre 77.000 au Gouvernement, à Lyon c'était 46.000 contre 13.000, et de même à Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Reims, Strasbourg. L'opposition des villes et des campagnes était criante. On l'attribuait aux pressions administratives. L'attitude même des candidats officiels avait été significative, beaucoup avaient dissimulé leurs attaches gouvernementales, ou s'étaient recommandés de l'Empire progressiste. Preuve nouvelle du discrédit grandissant du régime.

Les sièges de l'opposition, d'après les *Débats* du 11 juin, se répartissaient ainsi : 25 à l'opposition de gauche (radicaux, irréconciliables, jeunes), 30 à l'opposition moins accentuée (nuance des

hommes de 1848), 38 au tiers parti. D'ailleurs les nuances étaient souvent délicates à saisir.

Suites des élections. Les premières réformes. Le sénatus-consulte du 8 septembre. Troubles et répressions. — Les premières conséquences des élections furent des troubles. Il y en eut à Paris du 7 au 11 juin, dans divers quartiers, surtout après la proclamation de l'échec de Rochefort. Rassemblements, cris, tumultes, journaux et kiosques mêmes brûlés, cela ne rappelait en rien les « journées » de la Monarchie de Juillet ou de la seconde République, le public déshabitué en était ému. Les républicains accusaient les « blouses blanches », agents en ouvriers, de les fomenter pour effrayer les bourgeois. Au même moment une grève éclata à la Ricamarie dans le bassin de la Loire qui donna lieu à des collisions sanglantes. Le Gouvernement manqua plutôt de fermeté. On pouvait croire que les élections lui avaient fait perdre son audace.

Le nouveau Corps législatif. — Vis-à-vis du nouveau Corps législatif l'Empereur prit des mesures contradictoires. Il garda à sa tête comme président Schneider, qui avait démissionné, parce qu'il s'était engagé dans la politique libérale, en lui écrivant que son but demeurerait « la conciliation d'un pouvoir fort avec des institutions sincèrement libérales ». Mais en même temps il nomma vice-président Jérôme David, un impérialiste autoritaire, président du club des Arcades.

Puis le 12 juin l'Empereur convoqua la nouvelle Assemblée pour qu'elle fût légalement constituée si le Gouvernement « avait pour un motif quelconque un besoin urgent de son concours ». Cette formule énigmatique inquiéta.

Le Corps législatif se réunit le 28 juin. Rouher prononça un discours sans éclat, mais dans lequel il annonçait pourtant des projets « propres à réaliser les vœux du pays ». Il prouvait ainsi que le Gouvernement avait compris la leçon des élections. Les *Débats* et Prévost-Paradol s'émurent même en se demandant si les réformes ne seraient pas non seulement politiques, mais sociales.

La vérification des pouvoirs, première tâche de l'Assemblée, fut plus sérieuse que par le passé. « Le nombre des élections contestées, disaient les *Débats*, sera beaucoup plus considérable qu'il ne l'a été jusqu'ici depuis l'établissement du suffrage universel. » On entendait montrer que le pays n'était plus résigné aux pratiques arbitraires de la candidature officielle. « La Chambre apprendra, disait-on, aux préfets à poigne et aux maires trop zélés que la loi est faite pour

tout le monde et que les champions des candidatures officielles doivent s'y soumettre eux-mêmes. » C'était la manifestation d'un esprit nouveau. Sa force et ses succès donnaient à l'opposition une audace qu'elle n'avait jamais encore montrée.

Le mouvement réformiste. — Sous l'impulsion des élections un double mouvement réformiste se produisit dans le Corps législatif et dans le Gouvernement.

Une interpellation fut préparée pour réclamer des réformes décisives : part du pays dans la direction des affaires, responsabilité des Ministres accompagnant celle de l'Empereur, élection du bureau de l'Assemblée maîtresse de son règlement, facilités données pour les amendements. Elle émanait du tiers parti. Les républicains et Thiers même refusèrent leur signature. Elle en recueillit pourtant 116. Le courant libéral était lancé et ces jours-là, 6 à 13 juillet, les *Débats* écrivaient : « Les choses marchent si vite et l'apparition d'un nouveau système paraît si imminent, qu'en présence d'un changement aussi considérable la vérification des pouvoirs perd un peu de son importance. »

« Rien n'est plus curieux que le steeple chase auquel nous assistons en ce moment. Qui croirait qu'il s'est jamais trouvé des représentants pour voter la loi de sûreté générale et pour ajourner par leurs votes... les revendications des libertés nécessaires ? Le *Public* nous dit nettement que la majorité va « noyer le tiers parti dans les flots irrésistibles de son libéralisme, car elle entend bien garder pour elle seule une initiative dont le scrutin du 23 mai l'a chargée si positivement elle-même. »

Le Gouvernement avait eu tout d'abord l'idée de la résistance, les Ministres réunis à Saint-Cloud voulurent arrêter la lecture même de l'interpellation. Schneider démontra que c'était impossible. Le parti de l'évolution libérale fut pris et la démission de Rouher lui fut demandée.

Le 12, l'Empereur communiquait au Corps législatif un message d'une extrême importance, annonçant les réformes qu'il proposerait au Sénat.

« 1° Attribution au Corps législatif du droit de faire son règlement intérieur et d'élire son bureau. — 2° Simplification du mode de présentation et d'examen des amendements. — 3° Obligation pour le Gouvernement de soumettre à l'approbation législative les modifications de tarifs qui seraient dans la suite stipulées par des traités internationaux. — 4° Vote du budget par chapitres afin de rendre

plus complet le contrôle du Corps législatif. — 5° Suppression de l'incompatibilité, qui existe actuellement entre le mandat de député et certaines fonctions publiques, notamment celles de Ministre. — 6° Extension de l'exercice du droit d'interpellation.

» Mon Gouvernement étudiera aussi les questions qui intéressent les attributions du Sénat.

» Les modifications que je suis décidé de proposer sont le développement naturel de celles qui ont été successivement apportées aux institutions de l'Empire ; elles doivent d'ailleurs laisser intactes les prérogatives que le peuple m'a plus explicitement confiées. »

Ce n'était pas la fin du Gouvernement personnel, la responsabilité parlementaire des Ministres et l'irresponsabilité correspondante du chef de l'Etat n'étaient pas proclamées. Ce n'en était pas moins une très, très sérieuse évolution. Comme suite à cette grave décision le Sénat était convoqué pour le 2 août en vue de préparer le statut nouveau et le Corps législatif prorogé pour l'attendre. Les signataires de l'interpellation, désormais sans raison, la retirèrent.

Le message fut naturellement diversement accueilli. Le 14 juillet, Prévost-Paradol écrivait dans les *Débats* : « Il serait injuste de ne pas reconnaître que le spectacle d'un Gouvernement qui cède avant le vote du vœu encore indistinct d'une majorité encore indécise est propre à donner plus que des espérances, et puisqu'on a si souvent rappelé le passé à ce sujet, il faut convenir que l'adresse des 221, si imprudemment rejetée, forme un contraste frappant avec l'interpellation des 116 devancée et en partie satisfaite, si l'on considère le fond des choses et si l'on ne tient pas rigueur sur les mots. » — Le parti républicain ne s'inclinait pas devant une mesure dans laquelle il ne voyait qu'une manœuvre et dont il craignait pour l'Empereur un regain de popularité. — Certains ne comprenaient pas la prorogation quand il y avait encore 55 élections à vérifier.

Ministère du 17 juillet 1869. — L'Empereur avait un nouveau Ministère à nommer. C'était, s'il voulait gagner l'opinion, l'occasion de prouver la sincérité de son évolution libérale. Mais l'habitude du Gouvernement personnel lui faisait attacher plus d'importance aux hommes qu'aux idées. Il jugea politique, adoptant des institutions libérales, de choisir des hommes qui ne l'étaient pas. Il garda d'ailleurs un certain nombre de ses anciens Ministres, selon son habitude, mais prit Duvergier à la place de Baroche, Bourbeau à celle de Duruy, A. Leroux à l'Agriculture, de La Tour d'Auvergne pour remplacer de La Valette. Forcade de La Roquette gardait l'Inté-

rieur où il avait mené la bataille électorale. Entre le message et le Ministère il y avait opposition.

« Le nouveau Ministère, lisait-on dans les *Débats* du 19 juillet, représente les opinions de la droite, M. Bourbeau seul semble appartenir au centre droit, c'est un Ministère inclinant vers ce que les journaux qui soutenaient le plus le ministre d'Etat persistent à appeler la majorité. » Les journaux, qui depuis le 12 juillet s'étaient faits les censeurs du Gouvernement, l'approuvèrent. De pareilles alternatives ruinaient l'autorité de l'Empereur dans tous les esprits.

Sénatus-consulte du 8 septembre 1869. — Il n'en fallait pas moins tenir les promesses faites par le message du 12 juillet. Le Sénat réuni à la fin de juillet reçut le 2 août le projet du Gouvernement présenté par Duvergier, ministre de la Justice. Une commission fut formée de Rouher, Delangle, Devienne, Boudet, Maupas, Quentin-Bauchard, La Guéronnière, Béhic, Lacaze et Sain. Devienne, premier président de la Cour de cassation, fit le rapport, Troplong n'étant plus là. Il y eut quelques velléités d'amendements qui n'aboutirent pas. Le 6 septembre le sénatus-consulte était voté par 169 voix contre 3¹. Un décret du 8 novembre le compléta réglant les rapports du Gouvernement, du Corps législatif, du Sénat et du Conseil d'Etat.

Tous les grands pouvoirs de l'Etat voyaient leurs prérogatives développées.

Le Corps législatif à l'ouverture de chaque session nommait son bureau, président, vice-présidents, secrétaires, questeurs, art. 3. — Il établissait son règlement, art. 11. — Il partageait avec l'Empereur l'initiative des lois qui lui était jusque là refusée, art. 1. — Ses membres demeuraient armés du droit d'amendement, mais tout amendement était, avant d'être discuté, soumis à la commission chargée d'étudier la loi et au Gouvernement, même au Conseil d'Etat s'ils n'étaient pas d'accord à son sujet, art. 8. — Ses membres pouvaient adresser au Gouvernement une interpellation quelconque, pouvant donner lieu au vote d'ordres du jour motivés, le Gouvernement pouvant de son côté demander le renvoi de ceux-ci aux bureaux pour la formation d'une commission devant présenter son avis à leur sujet, art. 7. — Les membres du Corps législatif pouvaient être nommés Ministres, art. 3. — C'étaient là de grandes conquêtes pour le Corps législatif associé à l'œuvre législative de manière complète, armé d'un droit régulier de contrôle sur le Gouvernement, pouvant lui

¹ Exposé des motifs et rapports. Lois annotées de Dev. et Car., 1869, pp. 412-420.

fournir des Ministres ; il est vrai que certaines précautions en tempéraient la portée.

Le Sénat était peut-être encore gratifié de plus de prérogatives nouvelles. — Il pouvait mettre les Ministres en accusation, art. 2. — Ses membres pouvaient devenir Ministres, art. 3. — Il pouvait approuver une loi votée par le Corps législatif, ou la rejeter, ce qui en empêchait la reprise au cours de la même session. Il pouvait provoquer une nouvelle délibération du Corps législatif, en indiquant les modifications à y apporter, art. 5. — Ses séances étaient publiques à moins qu'à la demande de cinq de ses membres il ne se formât en comité secret. Les membres du Sénat comme ceux du Corps législatif pouvaient interpeller le Gouvernement, art. 7. — Le Sénat tendait à devenir une seconde Chambre législative, tout en conservant ses prérogatives constitutionnelles spéciales.

Les Ministres pouvaient donc désormais être des parlementaires, mais ce n'étaient pas pour autant des Ministres parlementaires. Sans doute ils avaient entrée dans les deux Chambres, sans doute ils étaient déclarés responsables et mis en accusation, sans doute il était dit qu'ils délibéraient en Conseil sous la présidence de l'Empereur, art. 3, ce qui les rapprochait du type des Ministres parlementaires, mais expressément l'article 3 déclarait que « les Ministres ne dépendaient que de l'Empereur ». La règle fondamentale du parlementarisme demeurait écartée.

Le libéralisme du sénatus-consulte se complétait par ses dispositions concernant les finances. Quant au budget, il était dit, art. 9, qu'il était présenté par chapitres et par articles et voté par chapitres, la liste des chapitres étant dressée et annexée au sénatus-consulte de manière à assurer le contrôle minutieux des dépenses du Gouvernement par le Corps législatif. — Et quant aux tarifs de douanes et des postes, il était dit, art. 10, que les modifications à y apporter ne seraient désormais obligatoires « qu'en vertu d'une loi ». Ce qui consacrait le contrôle de notre politique douanière par les Chambres qui avait suscité tant de controverses. — Sans doute ce n'était pas encore le parlementarisme intégral, la responsabilité parlementaire des Ministres faisant légalement défaut, mais toutes les pierres en étaient rassemblées. Le nouvel édifice correspondait à l'état nouveau des forces, l'affaissement de l'autorité impériale, d'une part, l'ascension de la volonté nationale de l'autre, plaçaient le pays et son Souverain au même niveau, ils devaient revenir à l'état de collaboration

et de contrôle, qui correspond à cette situation d'égalité ou d'équilibre.

Agitation politique, élections parisiennes. — A l'automne l'agitation politique reprit. Les réunions publiques étaient agitées. A Belleville l'une d'elles ayant été le 10 octobre dissoute par le commissaire de police une bagarre eut lieu, dont les journaux de gauche exagérèrent l'importance. En même temps les grèves se multipliaient, prenaient une allure révolutionnaire et, à Aubin, la troupe ayant fait usage de ses armes, il y eut 14 tués et 20 blessés.

L'opposition agitait les esprits, escomptant que les troubles pourraient dégénérer en révolution. La date d'ouverture de la session devint une occasion de protestation. La dissolution de la précédente Assemblée ayant eu lieu le 27 avril, on soutint qu'aux termes de l'article 4 de la Constitution la Chambre devait être réunie au plus tard le 26 octobre, on négligeait la session extraordinaire qui avait eu lieu après les élections. Pour ne pas avoir l'air de céder à cette injonction le Gouvernement fixa au 29 l'ouverture de la session. Quelques députés, dont Gambetta, invitèrent les députés à se présenter à la Chambre le 26 et le peuple à les appuyer, c'était une tentative d'agitation révolutionnaire. Elle fut sans suite, le peuple ne se dérangea pas pour si peu.

Plus sérieuse fut l'agitation causée par quatre élections à Paris, provoquées par l'option de quatre députés, qui avaient été élus en même temps en province et avaient opté pour elle. Le nombre des candidatures fut considérable et les futurs hommes de la Commune se mirent sur les rangs : Vallès, Vermorel, Milière, Lissagaray étaient candidats. Mais celui qui attirait l'attention, c'était Rochefort, l'insulteur professionnel de l'Empereur. Exilé, il avait bénéficié de l'amnistie à laquelle s'était jointe pour lui une mesure de clémence exceptionnelle. Au grand scandale des intransigeants il prêta le serment comme candidat. Dans les réunions publiques il se montra orateur très médiocre, il n'était hardi et audacieux que sur le papier, en public dans le tumulte des réunions il était timide et poltron.

Il fut élu en même temps que Crémieux, Glais-Bizoin et Emmanuel Arago, républicains bourgeois. Les élections nouvelles ne modifiaient d'ailleurs pas les résultats antérieurs, elles avaient seulement été une occasion nouvelle d'agitation.

Ministère du 2 janvier 1870. Emile Ollivier. — Le conflit entre les « idées » affichées par l'Empereur et les « hommes » qui constituaient le Gouvernement, ne pouvait pas durer. L'Empereur

comprit qu'il devait confirmer l'évolution du régime par le choix d'hommes représentant l'orientation nouvelle. Il se tourna vers E. Ollivier, c'était l'un des cinq, son libéralisme était indiscutable. Il avait d'ailleurs évolué, fait des avances au Gouvernement, les républicains le traitaient de traître. Il défendrait au besoin le régime contre la Révolution. Son choix serait significatif, sans être dangereux. Mais, victime de ses perpétuelles hésitations, Napoléon apporta à cette démarche si importante toutes sortes de tempéraments.

Pour entrer en rapports avec E. Ollivier il se servit d'un intermédiaire, Clément Duvernois, rédacteur en chef du *Peuple français*. Quand il reçut E. Ollivier à Compiègne ce fut à la dérobée. Les négociations traînèrent, commencées au début d'octobre, elles n'aboutirent qu'au début de janvier. L'Empereur aurait voulu se borner à faire entrer E. Ollivier dans le Ministère et ne pas constituer un Ministère E. Ollivier. Ainsi, même quand il se décidait à opérer l'évolution libérale définitive, l'Empereur se montrait timoré, marchandait. Il perdait par là en grande partie le bénéfice moral d'un acte capital, ses hésitations faisaient douter de sa sincérité et de sa persévérance.

Emile Ollivier s'imposa comme chef d'un véritable Ministère parlementaire. Avec lui c'était le parlementarisme intégral qu'il s'agissait d'instaurer.

Il se présentait avec un programme, ce seraient ses idées et non celles de l'Empereur qui seraient suivies. — Il se prononçait pour la paix, la Prusse ne pouvant plus être contenue, — pour la suppression de la loi de sûreté générale, — de la candidature officielle, — pour la liberté communale sans élection des maires par les conseils municipaux. — Il entendait faire lui-même son Cabinet, un Cabinet nouveau, sauf à conserver quelques Ministres en fonctions, comme Magne dont l'autorité était considérable et de Forcade, mais en lui retirant l'Intérieur. — Il demandait à pouvoir disposer lui-même du droit de dissolution. C'était bien le pouvoir passant des mains du chef de l'Etat au chef du Cabinet. C'était vraiment le parlementarisme.

On comprend que l'Empereur hésitât. Il s'agissait d'une révolution, qui effarait ses conseillers intimes. Pendant un mois les négociations se poursuivirent. Le 31 octobre, E. Ollivier eut avec lui une entrevue de quatre heures. Une lettre de l'Empereur du 9 novembre décida E. Ollivier à accepter sa mission. Le 18 il écrivait au Souverain en manifestant sa volonté de composer son Ministère lui-même.

« Votre sénatus-consulte, lui disait-il, a été une transformation dans les choses, il faut que mon avènement soit une transformation dans les personnes. » Il rencontrait d'ailleurs des difficultés particulières pour le former, elles venaient de l'état des partis qu'il faut préciser.

Les Chambres se réunirent le 29 novembre. Dans son discours ¹ l'Empereur réclama l'aide du Corps législatif pour fonder la liberté, lui-même répondant de l'ordre. Il prenait donc pour mot d'ordre « la liberté avec l'ordre ». L'élection du bureau ², une nouveauté, le 1^{er} décembre, marqua les hésitations des partis. Schneider, partisan d'un certain libéralisme, fut élu président par 151 voix sur 272 votants, les intransigeants de droite et la gauche s'étaient abstenus. Jérôme David fut élu vice-président ³. Les forces des partis semblaient être : 80 membres pour la droite autoritaire, 100 pour le centre droit, 40 pour le centre gauche, 40 pour la gauche républicaine. Ces conditions rendaient difficile la formation d'un Ministère qui, se disant parlementaire, devait être soutenu par la majorité des représentants. Le centre droit devait être son point d'appui ; il était le groupe le plus nombreux, il appuyait la politique libérale nouvelle de l'Empereur. Le centre gauche ne pouvait être qu'un appoint ; il n'avait pas confiance dans l'évolution de Napoléon III, ni dans l'indépendance nécessaire d'E. Ollivier.

Le 27 décembre, après bien des négociations, celui-ci reçut une lettre de l'Empereur, qui le chargeait de la mission de lui présenter ses collaborateurs. « Les Ministres m'ayant donné leur démission, disait-il, je m'adresse avec confiance à votre patriotisme pour vous prier de me désigner les personnes qui peuvent former avec vous un Cabinet homogène, représentant fidèlement la majorité du Corps législatif, et résolu à appliquer, dans sa lettre comme dans son esprit, le sénatus-consulte du 8 septembre. » Cette lettre était de la plus grande portée. Elle consacrait l'avènement dans la pensée de l'Empereur du parlementarisme. Il chargeait E. Ollivier du choix des Ministres, ils devaient être homogènes, ils devaient représenter la majorité, ils devaient suivre une politique déterminée. Les Ministres n'étaient plus les simples collaborateurs du chef de l'Etat choisis par lui, d'opinions diverses, exécutant ses volontés, soutenus par lui. E. Ollivier tenta une combinaison avec le centre droit en laissant de côté le centre gauche, que l'Empereur écartait, disait-il ; Talhouet

¹ E. OLLIVIER, *L'Empire libéral*, t. XII, pp. 151-153. E. Ollivier rapporte en cette partie de son ouvrage l'ensemble de ses entrevues et de sa correspondance avec l'Empereur.

² *Journal Officiel*, 30 novembre, p. 1531.

³ *Journal Officiel* du 2 décembre, pp. 1540-1541.

aurait été son principal collaborateur, avec Segris, Mège, Louvet. Mais ceux-ci avaient trop partie liée avec le centre gauche pour accepter son exclusion. On songea à ne prendre parmi ses membres que Buffet, Ministre de Napoléon en 1849, il imposait Daru. E. Ollivier tenta une combinaison sans les chefs des partis, elle échoua. Il aboutit à l'union des centres, qui était dans la logique de la situation parlementaire.

Le 2 janvier le Ministère était fait avec Emile Ollivier à la Justice, Daru aux Affaires étrangères, Buffet aux Finances, Chevandier de Valdrôme à l'Intérieur, Segris à l'Instruction publique, de Talhouet aux Travaux publics, Louvet au Commerce, Maurice Richard aux Beaux-Arts, Lebœuf et Rigault de Genouilly à la Guerre et à la Marine, qu'ils occupaient déjà.

L'opinion et le Ministère. — Le pays eut bien conscience de l'importance de l'événement. — Les *Débats*, par exemple, virent dans le Ministère l'achèvement de tout le mouvement libéral. « Sur les huit députés, disaient-ils le 4, qui figurent dans cette combinaison il y en a six qui ont signé le manifeste du centre droit publié dans les premiers jours du mois dernier... les noms des deux autres, MM. Buffet et Daru figurent au bas du manifeste du centre gauche. » « Les noms de ces deux collègues donnent à son Ministère (d'E. Ollivier) la signification la plus rassurante pour tous les amis de la liberté. »

Ils montraient la genèse franchement parlementaire du Ministère. « Le chef de l'Etat l'a laissé se former en toute liberté, sans demander qu'on tînt compte des préférences personnelles qu'il aurait pu éprouver. La majorité lui semble assurée dans le Parlement. » Le lendemain le *Journal* relevait que le nouveau Gouvernement n'avait pas été imposé à l'Empereur et que le chef de l'Etat l'avait appelé au pouvoir parce qu'il répondait à la majorité réelle de la Chambre et à l'état de l'opinion publique. Le 5 janvier il retraçait la marche des événements, les progrès continus de la cause libérale, « le décret du 24 novembre 1860, l'amendement des 45 discuté au mois de mars 1866, et appuyé par les votes de 61 députés, la lettre du 19 janvier 1867, l'interpellation des 116, le message du 12 juillet, le sénatus-consulte du 6 septembre et la lettre adressée par l'Empereur à M. Emile Ollivier le 27 décembre dernier, telles sont les principales étapes qui nous ont conduits au Ministère parlementaire du 2 janvier ».

Ainsi c'était par une évolution lente marquée d'arrêts, mais sans

retour que l'Empire, unique exemple dans notre histoire constitutionnelle, s'était transformé. Et la violence, qui avait joué jadis si souvent le rôle principal dans nos changements de régime, y avait été étrangère. « Aujourd'hui, disaient encore les *Débats*, nous avons reconquis, presque sans secousses, toutes les libertés et toutes les garanties. » « Il ne doit pas rester aujourd'hui un seul homme sensé qui croie encore à l'efficacité des moyens révolutionnaires si chers jadis parmi nous à tous les partis. »

Débuts et déclarations du Ministère. — Le Ministère répondait aux aspirations de la grande majorité dans le pays. Daru répondait à son désir de paix, Buffet, l'adversaire des dépenses excessives, à son désir d'économie ; Chevandier de Valdrôme, ennemi des mesures arbitraires, à son désir de légalité ; de Talhouet par son nom, sa fortune, ses relations, était entouré de sympathie ; Lebœuf et de Genouilly gardant les Ministères militaires donnaient au pays l'illusion que la défense nationale restait assurée. E. Ollivier qui, sans être premier Ministre, était l'homme du Gouvernement, jouissait de la faveur générale, parce qu'il avait amené l'Empereur à adopter après les idées les hommes du libéralisme, les attaques même de ses anciens coreligionnaires politiques n'ébranlaient pas l'autorité qu'il avait conquise.

Les débuts oratoires du Ministère furent heureux. Le 7 janvier, dans la discussion au Sénat relative à la date de la discussion de trois interpellations, Daru, acceptant sans réticences les jours qui plairaient au Sénat, prononça de courtes paroles empreintes de tant de franchise et de fermeté que son succès fut considérable. « Nos intentions sont connues. Nous avons dit publiquement ce que nous voulons, nous avons signé des programmes que nous nous proposons d'exécuter. Nos actes répondront à nos paroles. Nous sommes d'honnêtes gens. Nous ferons tout ce que nous avons dit, nous tiendrons toutes les promesses que nous avons faites ¹. » Le Ministère était baptisé, c'était le Ministère des « honnêtes gens ».

Le 10 janvier ² au Corps législatif on entendit la déclaration ministérielle. Elle était de même inspiration. « Nous restons au pouvoir ce que nous étions avant d'y arriver. » — « Il est nécessaire que nous jouissions de la confiance du Souverain. Il est nécessaire en outre que votre confiance vienne s'ajouter également à celle du Souverain » ; c'était la thèse du plus pur parlementarisme. Elle s'ac-

¹ et ² *Journal officiel*, 8 janvier, p. 32, 2^e col. et 11 janvier, p. 54, 4^e col.

centuait encore. « Nous serons reconnaissants à la majorité de son appui, à la minorité de ses critiques. Le jour où un groupe quelconque aura la majorité, nous serons heureux de déposer entre ses mains le pouvoir... Le but c'est l'établissement d'un Gouvernement national s'adaptant aux nécessités changeantes des choses, aux transformations incessantes des idées, qui favorise l'ascension des générations nouvelles et accueille leurs espérances, leurs désirs, leurs lumières, qui assure les destinées de notre grande démocratie française et fasse triompher le progrès sans la violence, et la liberté sans la Révolution. »

Dans cette déclaration, six mois seulement avant la guerre, il n'est d'ailleurs question que de l'évolution libérale du Gouvernement. On demeure stupéfait quand on n'y trouve aucune allusion à la situation extérieure, à l'orientation de notre diplomatie, à notre état militaire, à notre situation économique ou financière. L'Empire, par la compression qu'il avait exercée sur le pays, avait fait de la liberté son idole. La conquérir semblait l'unique but à atteindre. C'était une véritable déviation de l'opinion détournée des problèmes nationaux vitaux, même de celui de la défense nationale.

Premiers actes du Gouvernement. Attitude des partis.

— Le Gouvernement ne se contenta pas de ces déclarations solennelles. Il marqua son orientation nouvelle par des instructions d'un esprit tout à fait nouveau données à la magistrature et aux préfets. A la justice on recommandait la bienveillance. « N'oubliez pas, disait E. Ollivier aux membres de la Cour d'appel et du Tribunal de la Seine, que dans l'œuvre de la justice il y a une grande place pour la mansuétude et que le ministère de la Justice doit être aussi le ministère de la bienveillance. » De même Chevandier de Valdrôme¹ écrivait à ses préfets : « Vous vous garderez de subordonner l'administration à la politique et vous traiterez avec une égale impartialité les honnêtes gens de tous les partis. » C'était rompre avec les traditions du Gouvernement à poigne. La rupture se marqua de façon éclatante par la révocation d'Hausmann. Ses procédés autoritaires et arbitraires, son mépris de la légalité, en même temps que l'exagération de ses entreprises et de ses dépenses, faisaient de lui le type accompli du « préfet du second Empire ». L'opposition libérale l'avait constamment attaqué. Le nouveau Ministère, malgré les incontestables services qu'il avait rendus et la protection de l'Empe-

¹ OLLIVIER. *L'Empire libéral*, t. XII, p. 446.

reur, lui demanda de se retirer. Sur son refus il le révoqua. C'était une mesure sensationnelle. Huit autres préfets, cinq sous-préfets subirent le même sort. Il y eut aussi des déplacements opérés.

Le Ministère gagna ainsi la confiance des libéraux du centre gauche et du centre droit. Les partis extrêmes ne désarmèrent pas. Les autoritaires, les « mamelouks », les « Arcadiens » désapprouvaient une politique qui était un blâme pour les Gouvernements antérieurs, qui avaient donné à la France des années de prospérité et de gloire, et qui était un retour au parlementarisme, objet de leur mépris. Ils ne comprenaient pas que les conditions étaient changées et commandaient une évolution du régime. Clément Duvernois mêlé aux négociations avec E. Ollivier l'attaquait dans son *Journal* et dénonçait sa faiblesse.

Le parti républicain ne se laissa pas fléchir. C'était à l'existence même du régime qu'il s'en prenait, non à ses orientations. Emile Ollivier n'était pour lui qu'un transfuge, sa politique, qui consolidait le régime, qu'une manœuvre condamnée. Dans sa déclaration du 10 janvier, E. Ollivier ayant fait appel aux bonnes volontés même de l'opposition, Gambetta lui répondit avec une intransigeance inflexible. « Si pour fonder la liberté vous comptez sur notre concours il faut vous attendre à ne le rencontrer jamais... A nos yeux le suffrage universel n'est pas compatible avec la forme du Gouvernement que vous préconisez... entre la République de 1848 et la République de l'avenir, vous n'êtes qu'un pont, et ce pont nous le passerons. »

Difficultés et succès du Ministère. La mort de Victor Noir. — Le jour même de la déclaration, le 10 janvier, un événement sensationnel se produisit, qui allait mettre le Gouvernement dans la plus critique situation. Pierre Bonaparte, troisième fils de Lucien, menait, tenu à l'écart de sa famille, une existence anormale. A propos d'affaires corses il se trouva engagé dans une polémique avec Rochefort et Paschal Grousset. Il reçut les témoins du premier, quand il attendait ceux du second, tout se passant hors des règles en cette affaire dite d'honneur, et, dit-il, à la suite d'un soufflet reçu de Victor Noir, l'un d'eux, se croyant en danger, il tira sur lui un coup de revolver qui le tua et d'autres, sans l'atteindre, sur le second témoin, de Fonvielle, qui armait son pistolet. Le scandale fut énorme. Le Gouvernement fit poursuivre le Prince. Un sénatus-consulte du 4 juin 1858 le rendait justiciable d'une Haute Cour spéciale. La presse de gauche fulmina. Dans la *Marseillaise*, Rochefort dépassa toute mesure. « J'ai eu, disait-il, la faiblesse de croire qu'un Bona-

parte pouvait être autre chose qu'un assassin. — J'ai osé m'imaginer qu'un duel loyal était possible dans cette famille où le meurtre et le guet-apens sont de tradition et d'usage. — Notre collaborateur Paschal Grousset a partagé mon erreur et aujourd'hui nous pleurons notre pauvre et cher ami Victor Noir, assassiné par le bandit Pierre-Napoléon Bonaparte.

» Voilà dix-huit ans que la France est dans les mains ensanglantées de ces coupe-jarrets, qui, non contents de mitrailler les républicains dans les rues, les attirent dans des pièges immondes pour les égorger à domicile. — Peuple français, est-ce que décidément tu ne trouves pas qu'en voilà assez ? »

A la Chambre, Rochefort accentua encore ses propos injurieux.

« Je me demande, s'écria-t-il, si nous sommes en présence des Bonaparte ou des Borgia ? » Des réunions publiques se tinrent où les discours les plus violents étaient prononcés. Flourens rappelait qu'en 1848 la Révolution « avait commencé par un cadavre ». Lors des obsèques de Victor Noir on tenta d'entraîner le corbillard au Père Lachaise par les boulevards et de faire une journée. Il y eut des troubles au milieu desquels Rochefort s'évanouit, mais malgré les 100.000 assistants mobilisés les forces de police empêchèrent les choses d'aller à l'émeute.

Comme il arrive généralement, c'est par des actes de répression que le Gouvernement libéral inaugura son action. Une demande d'autorisation de poursuite fut formée contre Rochefort au Corps législatif et votée par 222 voix contre 33 seulement. Rochefort condamné à la prison fut arrêté le 7 février.

Cela ne détourna pas le Gouvernement de son but. Il prit une série de mesures libérales. Le 12 janvier Ledru-Rollin fut amnistié. Des circulaires furent adressées aux juges de paix leur interdisant de se présenter, comme ils le faisaient, aux élections cantonales et municipales, et les soustrayant à l'action des préfets et des sous-préfets. Des instructions libérales étaient données aux procureurs généraux au sujet des crimes et délits de presse, l'outrage à l'Empereur, l'excitation à la révolte et à la désobéissance pour les militaires devant être seuls poursuivis. Les rapports politiques des procureurs généraux furent supprimés. La loi de sûreté générale fut rapportée à l'unanimité par le Corps législatif.

E. Ollivier voulait étendre à tous les domaines cet effort libéral, en faisant appel à toutes les compétences, abstraction faite des idées politiques de ceux à qui on recourait. Trois grandes commissions

furent ainsi formées. La première de réforme administrative comptait parmi ses membres Cochin, Batbie, Laboulaye, E. de Girardin, qui souvent attaquait E. Ollivier. La seconde de décentralisation était présidée par Odilon Barrot, un revenant, et parmi ses membres on trouvait de Flavigny, de Barante, de Benoît d'Azy, Prévost-Paradol, Le Play, Dupont-White qui était antidécentralisateur. Guizot, un autre revenant, présidait la commission de la liberté de l'enseignement supérieur, où siégeaient le Père Perraud, A. de Broglie, le Père Captier, Thureau-Dangin, Bois, Chabaud-Latour.

L'opposition de gauche ne désarmait d'ailleurs pas. A Saint-Mandé, en un banquet, un toast fut même porté à la balle libératrice, humanitaire, de bon secours que le monde attendait. On y opposait aux chassepots du Gouvernements la science, grâce aux progrès de laquelle on serait bientôt débarrassé de ce « bandit de Bonaparte ». La grève du Creusot, la plus importante alors de nos entreprises industrielles, le 19 janvier, l'arrestation de Rochefort le 7 février fournirent des occasions recherchées de désordres graves qui troublaient l'opinion. Les hommes les plus violents qui se firent remarquer : Assi du Creusot, Flourens, Mégy, qui lors de son arrestation tua un agent, furent les grands meneurs, qui deviendraient les chefs de la Révolution, le jour où elle pourrait éclater. Celle-ci on la préparait en créant dans les grandes villes industrielles des centres révolutionnaires, qui provoqueraient une insurrection généralisée au moment voulu, de manière à rendre la répression plus difficile, sinon impossible.

Il n'en était pas moins vrai que par son attitude libérale, son appel à tous les concours, le Gouvernement gagnait du terrain. La droite se laissait fléchir et à gauche même quelques ralliements se produisaient. Interpellé le 22 février par Jules Ferry sur la politique étrangère, le Ministère n'eut que 18 voix contre lui, c'était un grand succès.

Divergences au sein du Gouvernement. — En principe l'homogénéité du Gouvernement, considérée comme un postulat du régime parlementaire, s'affirmait dans des conditions satisfaisantes quand il s'agissait de prendre ces mesures libérales. Des circonstances survinrent, comme il était inévitable, qui la mirent à l'épreuve. La première fut le concile réuni à Rome pour définir un ensemble de propositions nouvelles. Il s'était ouvert le 8 décembre. Il fut saisi au début de janvier d'un postulatum favorable à la proclamation de l'infailibilité du Pape et d'un contre-postulatum. En février fut publié

un schéma qui montrait que les condamnations prononcées par le *Syllabus* contre une série de propositions considérées comme les principes modernes seraient confirmées. Dans le Gouvernement, Daru, qui était ministre des Affaires étrangères, était favorable à une intervention respectueuse du Gouvernement auprès du Saint-Siège pour lui signaler les inconvénients d'une pareille mesure au regard de l'opinion publique, il obtint l'envoi d'un memorandum en ce sens malgré l'opposition d'E. Ollivier et le sentiment contraire de l'Empereur.

Des divergences semblables se produisirent relativement à la candidature officielle. Une interpellation fut présentée à son sujet à la fin de février. L'affaire était très délicate, car la grande majorité de la Chambre en avait bénéficié et pourtant ce système était contraire aux principes libéraux dont le Gouvernement se recommandait. Chevandier de Valdrôme, ministre de l'Intérieur, déclarait légitime que le Gouvernement fit connaître qui était son ami, qui son adversaire, et c'était de nature à plaire à la majorité, il condamnait d'ailleurs l'action administrative en faveur des candidats, et c'était satisfaire les principes. E. Ollivier se prononça avec beaucoup plus d'énergie contre la candidature officielle. L'un et l'autre furent applaudis, mais pas par tous les mêmes députés, la droite manifestait pour le ministre de l'Intérieur, la gauche pour le chef du Gouvernement. Parmi les Ministres tous n'étaient pas prêts comme E. Ollivier à renier le passé, à jeter le discrédit sur les origines de la majorité.

Le parlementarisme dans l'ensemble, inauguré avec le Ministère du 2 janvier, fonctionnait donc de façon satisfaisante, non sans connaître toutefois les difficultés qu'aucun Gouvernement ne saurait ignorer.

V

DERNIÈRE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE L'EMPIRE SÉNATUS-CONSULTE DU 21 MAI 1870

Arrivé à ce degré de son évolution libérale l'Empire subit une remise au point générale qui devait synthétiser et compléter ses réformes antérieures.

Un tableau rapide des progrès obtenus par les grands corps de l'Etat est opportun à dresser pour se faire une idée d'ensemble de la situation.

Le Corps législatif avait obtenu le droit d'adresse, remplacé par le droit d'interpellation, — la reproduction intégrale des débats parlementaires, — la présence dans son sein de représentants du Gouvernement, Ministres sans portefeuille d'abord, puis Ministre d'Etat tout court, — l'extension du droit d'amendement, — la spécialisation des crédits par le vote par chapitres, — l'initiative législative, — l'élection de son bureau et l'établissement par lui de son règlement, — le vote des tarifs douaniers établis dans les traités, c'étaient là de notables conquêtes pour la Chambre du suffrage universel.

Le Sénat avait bénéficié également du droit d'adresse, puis du droit d'interpellation, — ses séances étaient devenues publiques, — il avait reçu le droit de renvoyer au Corps législatif les lois avec indications des retouches qu'il jugeait désirables, — il pouvait toujours s'opposer à leur promulgation.

Les deux Assemblées demeuraient différentes par leur origine, l'une nommée par l'Empereur, l'autre élue par le peuple, et par leurs attributions, l'une étant exclusivement législative, l'autre principalement constituante.

N'y avait-il pas là des anomalies, le pouvoir constituant résidant essentiellement dans la Nation, le pouvoir législatif devant normalement être confié également aux deux Assemblées.

Des propositions de modifications constitutionnelles s'étaient déjà produites. Par exemple en août 1869, lors de l'élaboration du sénatus-consulte du 8 septembre, le président Bonjean proposait que la moitié des sénateurs fussent élus par les conseils généraux et que les deux Assemblées eussent les mêmes fonctions. Le centre gauche dans son programme électoral de 1869 réclamait la participation du Corps législatif aux réformes constitutionnelles. Au cours d'une interpellation le 15 janvier, Emile Ollivier avait laissé entendre qu'il y était favorable.

Lettre de l'Empereur du 21 mars 1870. — Une fois de plus par une lettre du 21 mars 1870 au garde des Sceaux l'Empereur prit l'initiative et lança la réforme constitutionnelle ¹.

« Je crois, disait-il, qu'il est opportun dans les circonstances actuelles d'adopter toutes les réformes que réclame le Gouvernement constitutionnel de l'Empire, afin de mettre un terme au désir immodéré de changement qui s'est emparé de certains esprits et qui inquiète l'opinion en créant l'instabilité. » C'était le changement pour

¹ *Journal officiel*, 22 mars 1870, p. 503.

l'immobilité. Comme réformes essentielles il indiquait « au premier rang celles qui touchent à la Constitution et aux prérogatives du Sénat ». La Constitution de 1852 avait dû « rétablir l'ordre et la sécurité », elle était « perfectible pour établir sur des fondements solides les libertés publiques ». Pour cela que proposait-il ? « Faire rentrer dans le domaine de la loi tout ce qui est plus spécialement d'ordre législatif », « imprimer un caractère définitif aux dernières réformes, placer la Constitution au-dessus de toute controverse », « appeler le Sénat... à prêter au régime nouveau un concours plus efficace ». Il demandait donc à ses Ministres d'établir un projet qui fixât invariablement les dispositions fondamentales découlant du plébiscite de 1852, partageât le pouvoir législatif entre les deux Chambres et restituât à la Nation la part de pouvoir constituant qu'elle avait déléguée.

Projet constitutionnel du Gouvernement. — Le 28 mars le Ministère déposa au Sénat un projet en 7 articles contenant les réformes souhaitées et une annexe contenant les articles de la Constitution non modifiés. Il était accompagné d'un exposé des motifs dont l'analyse est intéressante ¹.

Il résumait la réforme du sénatus-consulte en cette formule : « Il confère au Sénat les attributions d'une Assemblée législative, il lui retire le pouvoir constituant et le restitue à la Nation. »

Venait alors dans l'exposé la justification du régime des deux Chambres législatives : « Axiome de la science politique », « garantie de la stabilité sociale ». Il notait « la chute des Constitutions qui se sont refusées à cette nécessité » et « la durée de celles qui s'y sont pliées », « l'impuissance de la Constitution de 1791, de celle de 1848 », « l'énergique vitalité des Constitutions anglaise ou américaine ». — La nécessité de faire leur part « à la force d'impulsion » et « à la force de résistance », — le vice des Assemblées uniques, « subissant la pression du peuple », « dont la nature est essentiellement, selon l'expression de Montesquieu, d'agir par passion », — le rôle spécial en Monarchie d'une seconde Chambre « intermédiaire naturel entre le pouvoir héréditaire et le pouvoir électif », qui « adoucissait les chocs » et « assure une protection au Monarque ».

Or la Constitution ignorait le système des deux Chambres. « Le Sénat et le Corps législatif se meuvent dans deux sphères différentes... il existe une Constituante et une Législative juxtaposées plutôt que deux Chambres législatives. »

¹ *Journal officiel*, 29 mars, p. 558. Rapport Devienne. *J. of.*, 12 avril, p. 662.

Sans doute depuis 1867 le Sénat a « une certaine participation au pouvoir législatif par le veto suspensif et depuis 1869 par le veto absolu ». Mais si, au lieu d'adopter des projets combattus par le Gouvernement, le Corps législatif rejette ceux qu'il propose, le Sénat est désarmé, « c'est le droit d'approuver qu'il lui faudrait alors ». Il faut donc que le Gouvernement puisse présenter ses projets à l'une ou l'autre Assemblée.

D'où la proposition disant que « le Sénat partagera le pouvoir législatif avec l'Empereur et le Corps législatif », ayant l'initiative et le vote des lois.

Quant à la nomination des sénateurs, l'exposé des motifs expliquait pourquoi on la conservait au Souverain, c'était en France « un des attributs de la couronne », sans cela on ferait du Sénat « une contrefaçon du Corps législatif ». Il serait mauvais de « tout livrer aux chances de l'élection ». — Pour contenir le Sénat armé de nouveaux droits l'exposé indiquait que l'Empereur pouvait nommer de nouveaux membres, le Sénat pouvant compter un nombre de membres égal aux deux tiers des membres du Corps législatif.

D'ailleurs devenu Corps législatif le Sénat ne serait plus Corps constituant. Sans cela « il deviendrait un dominateur ». Les anciennes dispositions constitutionnelles devaient donc être divisées, les unes contenant les vrais principes constitutionnels ne pourraient être modifiées que sur l'initiative de l'Empereur par un plébiscite, les autres plutôt réglementaires seraient soumises aux règles concernant la législation ordinaire.

En résumé : Le Sénat partageant le pouvoir législatif avec l'Empereur et le Corps législatif, armé de l'initiative sauf en matière d'impôts. — Le nombre des sénateurs non de droit pouvant s'élever aux deux tiers de celui des députés avec possibilité d'en nommer au maximum vingt dans une année. — Suppression du pouvoir constituant du Sénat. — Droit exclusif pour le peuple, sur l'initiative de l'Empereur, de modifier la Constitution. — Limitation des dispositions de caractère constitutionnel, les autres soumises à l'élaboration législative. — Tel était dans ses grandes lignes le projet du Gouvernement.

Le Sénat et le projet du Gouvernement. — Le Sénat ne fit en principe pas d'opposition au projet du Gouvernement. Mais l'idée fut lancée, qui trouva une adhésion presque unanime, que la réforme devrait être soumise à un plébiscite, alors que les sénatus-consultes constitutionnels antérieurs n'avaient pas été l'objet d'un vote popu-

laire. Les impérialistes réactionnaires soutenaient tout spécialement cette thèse. Ils y voyaient le moyen pour l'Empereur de se mettre au-dessus des pouvoirs constitués, de reprendre contact avec le peuple.

Au Corps législatif au cours d'une interpellation le 4 avril l'appel au peuple fut discuté, en général approuvé, combattu pourtant à gauche par Grévy, Gambetta, Picard, même par des membres du centre gauche, Martel, d'Andelarre.

E. Ollivier l'accepta, non par conviction personnelle, mais parce que l'Empereur se prononçait en sa faveur. Cette question provoqua d'ailleurs une crise ministérielle, Buffet qui était centre gauche se retira et fut bientôt suivi dans sa retraite par Daru, qui en faisait partie également. Ils voyaient dans cette intervention du peuple dans le domaine constituant la possibilité pour l'Empereur de s'appuyer sur lui pour bouleverser la Constitution, et une atteinte très grave au Gouvernement représentatif et parlementaire.

Le projet au Sénat fut examiné par une commission formée de Rouher, Magne, Baroche notamment, anciens serviteurs de l'Empire. Elle fonda les sept articles mis à part avec ceux qui devaient former une annexe et ainsi fut établi « le sénatus-consulte fixant la Constitution de l'Empire » aux 45 articles, qui fut le statut final du régime. Quelques projets d'amendements furent produits, qui n'aboutirent pas, la Constitution nouvelle ne contenait que les réformes ci-dessus indiquées, qui émanaient du Gouvernement.

Le plébiscite. — Le Gouvernement se disait sûr du succès devant le peuple. Le ministre de l'Intérieur stimula le zèle des fonctionnaires pour en faire des propagandistes actifs poussant les électeurs aux urnes.

Le centre gauche, hostile au pouvoir constituant confié à l'Empereur et au peuple, souhaitait un succès de justesse, qui ne donnât pas à Napoléon un sentiment exagéré de son crédit dans le pays. — Les Arcadiens étaient enthousiastes. Ils voyaient l'Empereur s'emparant de sa nouvelle prérogative pour refaire l'Empire autoritaire de jadis, et voyaient dans le plébiscite constitutionnel qui allait avoir lieu un plébiscite pour l'Empereur lui-même.

L'Empereur pour échapper à leur emprise fit constituer un comité central plébiscitaire qui devait dans toute la France mener la propagande pour le plébiscite.

Les légitimistes toujours condamnés par le comte de Chambord

à l'abstention votèrent, craignant qu'un échec de l'Empire ne fût suivi de la Révolution.

Les républicains combattirent de toutes leurs forces la réforme.

Le décret de convocation des électeurs du 23 avril leur soumettait la formule suivante qui en augmentait la portée: « Le peuple approuve les réformes libérales opérées dans la Constitution depuis 1860 par l'Empereur avec le concours des grands corps de l'Etat et ratifie le sénatus-consulte du 20 avril 1870. » Suivait une réglementation du vote, qui devait avoir lieu le dimanche 8 mai au scrutin secret par « oui » ou par « non » au moyen d'un bulletin manuscrit ou imprimé.

L'Empereur adressa le même jour au peuple une proclamation : il rappelait la ratification par 8 millions de suffrages de la Constitution, qui avait donné à la France « dix-huit années de calme et de prospérité », lui procurant l'ordre et ouvrant la voie à toutes les améliorations. Il disait la part faite de plus en plus grande à la liberté. Ces changements rendaient nécessaires une nouvelle approbation du peuple. Celle-ci rendra définitifs les progrès accomplis et mettra à l'abri des fluctuations les principes du Gouvernement. Il demandait au peuple, qui l'avait toujours soutenu, « une nouvelle marque de sa confiance » pour « conjurer les menaces de la Révolution », « asseoir sur une base solide l'ordre et la liberté », « rendre plus facile la transmission de la couronne à son fils ». « A la demande, que je vous adresse, de ratifier les réformes libérales réalisées dans ces dix dernières années, répondez : oui ¹. »

Le vote eut lieu sans troubles. Il mit à nouveau Paris et les grandes villes en opposition avec les campagnes et l'ensemble des départements. Pour la Seine, avec 416.000 inscrits, il y eut 332.000 votants, dont 136.000 « oui », 184.000 « non » et 9.542 bulletins nuls. Les Bouches du Rhône étaient également négatives avec 39.000 « oui » et 52.000 « non ». Mais le Rhône lui-même était affirmatif avec 91.000 oui et 51.000 non. Le résultat dans l'ensemble fut un triomphe pour le Gouvernement. D'après les chiffres rectifiés il y avait 7.356.786 « oui » et 1.571.939 « non » avec 113.978 bulletins nuls.

Les républicains tirèrent naturellement argument de l'antithèse entre Paris la Ville-Lumière et les campagnes arriérées et domestiquées. A Paris pendant trois jours comme en 1869 il y eut quelques troubles sans conséquences.

¹ *Journal officiel*, 24 avril 1870, p. 725.

Le 18 mai le Corps législatif donna le résultat du dépouillement du scrutin accueilli aux cris de « Vive l'Empereur ». Le 21 le procès-verbal fut remis à l'Empereur. Il remarqua que l'on avait posé la question entre la Révolution et l'Empire. « Ne le regrettons pas, ajouta-t-il, le pays l'a tranchée. » « Mon Gouvernement ne déviara pas de la ligne libérale qu'il s'est tracée. » « Nous devons plus que jamais envisager l'avenir avec confiance ¹. »

De cette réforme au total le bénéfice pour le libéralisme était douteux.

Le Sénat obtenait la plénitude du pouvoir législatif, mais c'était pour tenir en respect le Corps législatif. Il perdait son pouvoir constituant, et, par les nominations nouvelles possibles de sénateurs, une part de son indépendance.

Si une partie de la Constitution, celle qui était demeurée hors du nouveau texte, était réformable par les deux Chambres, les dispositions du nouveau texte constitutionnel, les bases du régime et bien d'autres dispositions étaient à la disposition de l'Empereur avec l'adhésion du peuple.

Le grand bénéficiaire, c'était l'Empereur armé de ce droit et consolidé par un nouveau blanc-seing de la Nation.

Il n'abusa pas de la situation. Le Ministère fut complété, remanié, non changé. La politique libérale se poursuivit. Une loi sur la presse, une loi sur les conseils généraux, d'esprit libéral, furent votées.

C H A P I T R E V

LA CHUTE DU SECOND EMPIRE LA GUERRE FRANCO-ALLEMANDE LA RÉVOLUTION DU 4 SEPTEMBRE 1870

Le plébiscite consolidait donc le second Empire au point où son évolution libérale l'avait porté. Ne pouvait-on pas croire qu'ayant trouvé la formule transactionnelle qui conciliait l'autorité et la liberté, après déjà une épreuve de dix-huit années, il était assuré de son avenir ? Or moins de quatre mois après le triomphe du plébiscite l'Empire au 4 septembre était emporté par une Révolution à laquelle il ne tentait même pas d'opposer une résistance quelconque.

¹ *Journal officiel*, 22 mai 1870, p. 851.

La guerre franco-allemande et ses invraisemblables désastres étaient la cause de cette ruine.

Ces événements, dont beaucoup ne sont pas d'ordre politique pourtant, ne peuvent pas ne pas trouver place dans une histoire de nos institutions constitutionnelles. Pour juger celles de l'Empire il est indispensable, en effet, de voir et quelle part elles eurent dans cette catastrophe, dans quelles mesures elles en sont responsables, et également comment elles se comportèrent, comment elles fonctionnèrent dans ces circonstances si graves. Il est donc nécessaire de retracer cette histoire pour dégager les responsabilités diverses qui s'y trouvent engagées et pour voir comment nos divers pouvoirs et corps politiques se comportèrent.

La guerre fut l'œuvre de la Prusse et de l'artisan de sa grandeur, Bismarck, les preuves en seront données. — La guerre fut acceptée par la France pour une série de raisons. Les succès, les intrigues, les menaces de la Prusse depuis six ans rendaient intolérables à notre pays de nouvelles humiliations de sa part. — Les partis d'opposition, de gauche comme de droite, dénonçaient sans relâche les faiblesses, les abdications de l'Empereur vis-à-vis de la Prusse. — Autour de Napoléon III s'agitait un parti de la guerre qui estimait nécessaire au rétablissement du prestige, de l'autorité de l'Empereur et à l'avenir de la dynastie un renouveau de gloire militaire. — Personne d'ailleurs, malgré les déboires du Mexique, ne doutait de notre victoire sur la Prusse en cas de guerre avec elle. — Enfin il n'était pas jusqu'à l'avènement du parlementarisme, qui, par l'inexpérience de sa pratique de la part des pouvoirs aux prises avec une crise redoutable, ne pût devenir une cause de fausses manœuvres, de démarches imprudentes et maladroites nous amenant presque contre notre gré à l'issue fatale.

La responsabilité de la Prusse, les déclarations de Bismarck. — Que la Prusse ait prévu de loin la guerre et l'ait voulue, Bismarck l'a plus d'une fois proclamé. Welschinger dans son livre : *La guerre de 1870, causes et responsabilités*, rappelle ces paroles du prince à l'ancien ambassadeur des Etats-Unis en Espagne, Karl Schurz, dites en 1867, vraiment prophétiques : « Maintenant, c'est le tour de la France... Oui, nous aurons la guerre et c'est l'Empereur lui-même qui nous la fera. Je sais que Napoléon III est personnellement pacifique et qu'il ne nous attaquera pas de son propre mouvement. Mais il y sera contraint par la nécessité de maintenir le prestige impérial. Nos victoires l'ont beaucoup diminué dans l'esprit des

Français. Il le sait et il sait aussi que s'il ne regagne pas rapidement son prestige l'Empire est perdu. Selon nos calculs cette guerre éclatera dans deux ans. Nous devons nous y préparer et c'est ce que nous faisons. Nous serons vainqueurs et naturellement le résultat sera tout autre que celui qu'attend Napoléon. L'Allemagne fera son unité à l'exclusion de l'Autriche et lui-même se trouvera à terre ¹. » Si l'Empereur doit faire la guerre quoique pacifique et non de son propre mouvement, c'est donc qu'on l'y acculera et on l'y acculera parce que ce sera le moyen de faire l'unité allemande, aussi s'y prépare-t-on pour une date fixe, pour dans deux ans. Tout est prévu et conclu.

On ne s'étonne donc pas de lire dans les *Pensées et souvenirs* de Bismarck :

« Je regardais la guerre comme une nécessité à laquelle nous ne pouvions plus nous dérober honorablement », et plus loin : « Je n'avais jamais douté que le rétablissement de l'Empire allemand devait être précédé de la victoire sur la France et si nous ne réussissions pas cette fois à la remporter complète, d'autres guerres étaient en perspective jusqu'à ce que notre unité définitive eût été auparavant assurée ². »

Bismarck n'était pas seul d'ailleurs à prévoir et à prédire la guerre. Des cartes s'étaient en Prusse qui englobaient l'Alsace dans les frontières allemandes, dans le monde officiel prussien on ne se faisait pas faute de l'annoncer. On sait les propos tenus en 1868 par de Schleinitz à M^{me} de Pourtalès. « Soyez-en certaine, chère comtesse, avant dix-huit mois votre Alsace aura fait retour à la patrie allemande et lorsque nous irons vous présenter nos hommages à la Robertsau, nous aurons la satisfaction d'être chez nous. »

Stoffel dénonçait l'ambition de la Prusse et sa haine contre la France qui s'y opposait. « La Prusse aspire à réunir toute l'Allemagne. Quel obstacle voit la Prusse à la réalisation de ce désir ? La France, la France seule. Nous sommes suspects à toute la Nation prussienne... »

La candidature Hohenzollern au trône d'Espagne. — La cause de la guerre, on le sait, fut la candidature d'un prince prussien de Hohenzollern au trône d'Espagne. Après le développement de la Prusse en 1864, la formation de la Confédération de l'Allemagne du Nord sous son hégémonie, ses liens avec celle du Sud, après l'al-

¹ WELSCHINGER, *op. cit.*, t. I, p. 101.

² WELSCHINGER, *op. cit.*, t. I, p. 131.

liance italo-prussienne, l'entente avec la Russie, l'accession au trône de Roumanie du prince Charles de Hohenzollern, l'occupation du trône d'Espagne par le prince Léopold, frère de celui-ci, était sûrement intolérable pour la France.

Une pareille candidature sans le consentement des Etats intéressés était d'ailleurs contraire à tous les précédents diplomatiques. Louis-Philippe avait renoncé au trône de Belgique pour son fils devant le mécontentement de l'Angleterre. La Reine Victoria avait en 1863 renoncé au trône de Grèce pour un prince anglais, Alfred, sur les représentations de la France et de la Russie. Napoléon III avait décliné des offres faites à des membres de sa famille pour la Toscane et le royaume de Naples. Contre ces usages le Gouvernement prussien prépara en se dissimulant, en le niant, la candidature du prince Léopold. Il faut le rappeler.

Dès 1868 on avait parlé d'une candidature prussienne. Lord Loftus en avisait le Foreign-Office ajoutant que Paris la verrait avec défaveur. Notre ambassadeur à Berlin, Benedetti, s'inquiète en voyant passer par Berlin l'ambassadeur d'Espagne à Vienne qui a deux entrevues avec Bismarck. Le quai d'Orsay avisé lui prescrit de s'enquérir de l'attitude du Gouvernement prussien dans l'affaire. Le 31 mars il voit, à défaut de Bismarck, de Thiele, sous-Secrétaire d'Etat, qui lui donne sa parole d'honneur que la candidature n'a jamais été envisagée et que Bismarck ne s'est entretenu avec l'ambassadeur d'Espagne que de la situation générale de ce pays. Benedetti est mandé à Paris, fin avril, l'Empereur lui déclare que la France ne tolérerait pas la candidature en question, que le Gouvernement prussien doit en être avisé. Le 11 mai il voit Bismarck et l'avise, celui-ci répond que le règne de Léopold en Espagne serait éphémère, que son père est hostile, que le Roi déconseillerait la candidature. De Thiele n'avait donc pas fait savoir la vérité quand il disait son Gouvernement non informé. Benedetti repose la question à Bismarck qui répond qu'il s'était entretenu de l'affaire avec le prince et le Roi. Benedetti cherche à obtenir l'assurance qu'en cas d'élection Léopold devrait obtenir l'assentiment du Roi et qu'il lui serait refusé. Bismarck reconnaît que l'assentiment serait nécessaire, mais ne garantit pas le refus.

Ainsi dès le début l'attitude de la Prusse était inquiétante, dissimulée, accompagnée de fausses déclarations, contraire aux usages, sans engagement.

Or les choses allaient se compliquer et progresser. — Les Cortès

votaient en faveur du maintien de la Monarchie, une candidature était nécessaire, celle de Léopold fut reprise et en septembre 1869 Salazar qui s'en était fait le protagoniste se rendit auprès des Hohenzollern en grand mystère. Les princes se montraient réservés, sans que les relations fussent rompues. D'autres candidatures ayant échoué, le Gouvernement Serrano-Prim reçoit de nouvelles ouvertures de Salazar, auquel il donne une nouvelle mission auprès du Roi de Prusse et de son Ministre. Avec le même mystère, à l'insu même des ambassadeurs d'Espagne à Paris et à Berlin, Salazar retourne en Prusse, où pour mieux garder le secret le Roi ne le reçoit pas. Celui-ci et le prince royal sont très hésitants. Mais Bismarck devient, lui, très favorable. Le 15 mars 1870 un conseil de famille et de Gouvernement réunit le Roi, le prince royal, les princes Antoine et Léopold, Bismarck, de Roon, de Moltke, Scheinitz, Thiele, Delbrück. Ils tombent d'accord pour considérer la candidature comme un devoir patriotique.

Léopold se dérobe pourtant. Son père, le prince Antoine, substitue à sa candidature celle de son frère Frédéric. Il communique la nouvelle à son fils Charles déjà nanti du trône de Roumanie, lui demandant le plus grand secret. Frédéric hésite à son tour, son père se montre désolé et inquiet. Il veut que Stratt, représentant de Roumanie à Paris, qui a connu la candidature de Léopold, ignore celle de Frédéric. Le Gouvernement prussien envoie en Espagne de Versen pour examiner la situation. Il en rapporte au bout d'un mois des impressions favorables. L'affaire semble abandonnée. Frédéric comme Léopold refuse. Le prince Antoine s'en désespère auprès de son fils Charles.

Mais de Versen fait revenir Léopold sur sa détermination, ce dont Guillaume se montre à son tour préoccupé. Bismarck prévenu par le prince royal fait alors rebondir l'affaire. Il adresse à Prim un message, lui annonce la nouvelle et l'engage à s'adresser directement aux princes. Sans grand espoir, à la suite de ses nombreux déboires, Prim envoie Salazar à Sigmaringen, le 20, Léopold accepte sous la condition de l'autorisation du Roi Guillaume alors à Ems. Celui-ci se borne à ne pas défendre. Puis, comme Léopold invoque la mission qu'il aurait à remplir, il déclare n'avoir pas le droit de s'opposer à cette « vocation ».

Malheureusement les Cortès étaient le 24 prorogées au 31 octobre et quand Salazar revint en Espagne le 28 avec l'acceptation des

Hohenzollern on ne put précipiter l'événement, et le bruit de la candidature, jusqu'alors seulement soupçonnée, prit corps.

Notre ambassadeur Mercier l'ayant apprise le 2 juillet en cherche confirmation auprès de Prim. Le maréchal la confirme en effet, déclarant qu'elle ne sera pas agréable à l'Empereur, mais qu'après tant d'échecs elle s'impose, d'ailleurs n'a-t-on pas rendu service au Gouvernement impérial en écartant celle du duc de Montpensier ? Mercier déclare que la France y verrait une réelle provocation et insiste sur la grandeur du conflit qui surgirait.

Ainsi s'engagèrent cette déplorable affaire et le duel diplomatique, prélude de la guerre. La responsabilité de la Prusse, du Roi, du prince, de Bismarck surtout qui provoque le retour de l'Espagne à cette candidature tenue pour abandonnée, est manifeste. Dissimulations, tergiversations, conseil de famille et de Gouvernement, appel au patriotisme du prince, manœuvres du Ministre prussien, tout est à la charge de la Prusse. C'est en pleine connaissance du danger, de l'événement qui va arriver qu'elle laisse se produire et qu'elle provoque même la démarche incendiaire.

La France en face de la candidature Hohenzollern. L'opinion, la presse. — Après tous les déboires qui depuis six ans nous étaient venus de la Prusse, tous les griefs que nous formulions sans cesse contre elle, il était fatal que la menace très angoissante que cette candidature constituait pour nous dût déchaîner l'opinion. Les journaux de l'opposition furent les plus violents pour rappeler les méfaits de la Prusse et les périls qu'elle nous faisait courir, pour proclamer aussi que l'accession d'un prince prussien au trône espagnol était intolérable ¹.

« Cette affaire d'Espagne, s'écriait le *Pays*, qui eut été sans importance il y a dix ans, est la goutte d'eau qui fait déborder notre calice trop plein d'amertume. Les promesses mensongères de 1866, l'affaire du Sleswig, l'inexécution du traité de Prague, la spoliation du Hanovre, l'annexion déguisée de Bade, et de toute l'Allemagne, l'insolente conduite dans les événements du Luxembourg, l'alliance italienne, le Saint-Gothard, tout cela se succédait, s'entassait au mépris de notre sécurité, de nos droits, de l'équilibre européen. Et maintenant, on viendrait nous imposer un Roi prussien à Madrid ? Non, nous ne le permettrons pas. » — Le *Soir* disait : « Il ne suffit pas que la Prusse s'étende et se fortifie sur notre frontière de l'Est ;

¹ E. OLLIVIER. *L'Empire libéral*, t. 14, pp. 40-51, citations des journaux de toutes opinions.

c'est peu qu'elle ait acquis par notre faute un allié fidèle et dévoué sur nos frontières du sud-est ; on lui permettra d'installer un consul au sud-ouest, sur notre frontière d'Espagne. Mais nous sommes trente-huit millions de prisonniers, si la nouvelle n'est pas fausse. Il faut absolument qu'elle soit fausse, elle le sera, si on le veut ; mais le Gouvernement est-il encore capable de vouloir ? » Et le *Gaulois* : « S'il a plu à l'Empire autoritaire d'accepter Sadowa et de se consoler de l'affaire du Luxembourg, la France rendue en partie à elle-même ne saurait supporter qu'on la brave... La guerre, personne ne la hait plus que la France libérale éprise de droit et de justice... Mais s'il faut choisir une fois encore entre la patrie amoindrie, réduite, et la guerre, nous n'hésiterons pas. Nous estimons que le Gouvernement français ne pourrait sans trahison vis-à-vis de la France supporter un jour de plus les agissements de la Prusse. » Et le *Temps* : « Au point de vue de l'influence et de la position, les résultats de Sadowa ont fait perdre à la France une grande partie de ce qu'elle devait au traité de Westphalie et de ce qu'aucune des luttes subséquentes, ni même aucun revers, pas même les traités de 1815, n'avaient pu lui enlever. Si un prince prussien était placé sur le trône d'Espagne, ce n'est pas jusqu'à Henri IV seulement, c'est jusqu'à François I^{er}, que nous serions ramenés en arrière. Qu'était-ce en effet que l'Empire de Charles-Quint, si ce n'est l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne enlaçant la France et l'isolant ? » Et le *Français* : « C'est trop d'avoir créé sur nos deux flancs deux unités puissantes, aller au delà serait ressusciter à plaisir la prépondérance formidable contre laquelle nos pères ont lutté pendant deux siècles. » On n'en finirait pas à citer tous les articles qui évoquent tous les déboires des dernières années et révèlent les amertumes qui se sont accumulées dans les âmes françaises. Le *Siècle* évoque « la France enlacée sur toutes les frontières par la Prusse ou par les puissances soumises à son influence ». Le *Charivari* montre la Prusse tenant la Roumanie, ayant un pied en Italie, un pied en Suisse et s'assujettissant maintenant l'Espagne. Le *Centre gauche* pousse le cri d'alarme : « Nous sommes cernés ! » Le *Réveil* : « La Prusse à Forbach, la Prusse derrière le Rhin à Kiel, la Prusse derrière les Alpes, la Prusse derrière les Pyrénées, si c'est cela la revanche de Sadowa, eh bien ! elle est complète ! » Le *Rappel* : « L'outrecuidance démesurée de la Monarchie prussienne est le châtiment logique et fatal de toutes les fautes accumulées depuis quelques années. » Tous ces journaux étaient en 1870 au service de l'opposition, l'explosion de leur colère

n'était donc pas le résultat d'une excitation provoquée par le Gouvernement pour les besoins d'une politique belliqueuse, elle était la manifestation spontanée du sentiment national mis depuis des années à l'épreuve de trop fortes humiliations.

L'irritation contre l'Allemagne ne se manifestait d'ailleurs avec une telle violence et si instantanément que parce qu'elle s'était accumulée dans les esprits depuis des années. Au jour tragique du 15 juillet, quand l'opposition critiquait la politique belliqueuse du Gouvernement, E. Ollivier lui rappelait que depuis six années inlassablement elle avait formulé ses griefs contre la Prusse et accablé le Gouvernement de reproches de lâcheté et d'abandon. « N'est-ce pas vous, Messieurs de l'opposition, s'écriait-il, n'est-ce pas vous qui depuis 1866, n'avez cessé de représenter l'œuvre de Sadowa comme une déchéance intolérable, qu'il fallait effacer ? N'est-ce pas vous qui toutes les années, une fois au moins par session, vous êtes levés pour répéter cette humiliante démonstration que la France était descendue de son rang, qu'elle devait préparer la lutte qui devait lui rendre son rang ? » Et il ajoutait : « Je ne me suis jamais associé à ce langage, je l'ai combattu ¹. »

Le parti de la guerre. — Si l'opinion était d'une façon générale exaspérée contre la Prusse, il était une fraction des partisans de l'Empire qui devait accueillir avec une faveur toute particulière l'idée d'une guerre contre elle. C'est ce qu'on a appelé le « parti de la guerre ». Les impérialistes autoritaires y voyaient le moyen pour l'Empereur de ressaisir toute l'autorité : elle suspendrait la vie des Chambres, elle l'affranchirait de ses tuteurs, la victoire serait pour lui une nouvelle consécration. Les dynastiques inquiets de la disparition prochaine de l'Empereur, dont le mal venait d'être diagnostiqué, prévoyant les difficultés d'une régence avec un Souverain tout jeune, voyaient dans la guerre la consolidation du régime à la veille de cette passe redoutable. Les adversaires du Ministère, pensant qu'il suivrait une politique de paix, voyaient dans une politique de guerre le moyen de provoquer sa chute. Ces sentiments s'ajoutaient chez les partisans de la guerre au sentiment général de colère contre la Prusse.

Dès le début de la crise autour des souverains le parti de la guerre s'agite et agit, comme le relève de La Gorce. « On put noter en ces jours-là, écrit-il, au palais de Saint-Cloud, les signes, faibles encore, d'une agitation qui bientôt grandirait, d'une pression qui

¹ *Journal officiel* du 16 juillet, p. 1261, 1^{re} colonne, *in principio*.

s'exercerait même sur le Souverain. Militaires, gens de Cour, bonapartistes autoritaires, tous commençaient à protester contre les concessions, à déclarer les ambitions prussiennes intolérables, et la guerre nécessaire. Ainsi se recrutait, surtout dans l'entourage de l'Impératrice, tout un parti qui s'autorisait des dispositions de Gramont pour dépasser Gramont lui-même, et qui impérieusement entraînerait le Ministre, si jamais il plaisait à celui-ci d'hésiter ou de se repentir ¹. »

Le *Journal des Débats*, qui ne cessa de soutenir la cause de la paix, dénonça à mainte reprise ce parti des belliqueux. « On aime, disait-il le 12 juillet, la politique à coups de tonnerre, et on écoute son tonnerre rouler, mais les pauvres mortels songent à leurs champs, à leurs maisons, à leur vie, on pourrait avoir quelque pitié d'eux et ne leur demander de sacrifier tout cela que si la nécessité le veut. » Et le 14 juillet encore : « Nous espérons bien que le Gouvernement ne se laissera pas émouvoir par les clameurs des partis extrêmes, qui, dans un intérêt trop facile à comprendre semblent vouloir le pousser à sortir du terrain où il s'était d'abord placé et à soulever d'autres questions que celle de la candidature d'un prince prussien au trône d'Espagne. »

La Cour, l'entourage des Souverains à Saint-Cloud formaient l'état-major de ce parti. Napoléon au sortir des réunions avec ses Ministres subissait leur assaut. E. Ollivier raconte l'accueil fait au Ministère par ce milieu et à lui-même par l'Impératrice au déjeuner auquel ils avaient été retenus à la suite du Conseil du 19 juillet, dans lequel on avait ajourné le décret de mobilisation. « La nouvelle de notre résolution pacifique, écrit-il, s'était répandue dans le salon où l'Impératrice et sa suite nous attendaient pour déjeuner. Ce fut à qui nous tournerait le dos, on nous faisait la moue... J'étais à gauche de l'Impératrice, elle affecta de ne pas m'adresser la parole et, quand je la provoquai à la conversation, elle me répondit à peine à mots saccadés... elle finit par me tourner le dos. A peine fut-elle polie lorsque nous prîmes congé ². »

Le lendemain l'état des esprits dans ce milieu était pire encore. « A Saint-Cloud, écrit de La Gorce, on attendait avec anxiété le résultat des délibérations des Tuileries. Là-bas dominaient les plus funestes passions, celles qui naissent de la présomption, de la colère

¹ DE LA GORCE, *Histoire du Second Empire*, t. VI, p. 225.

² E. OLLIVIER, *l'Empire libéral*, t. XIV, pp. 292-293.

et de l'ignorance... A la nouvelle qu'on négociait encore, ce ne fut qu'un cri contre l'insolence prussienne que sur l'heure il fallait châtier. Ainsi parlaient les impatients et les ambitieux, les frivoles et les violents. On ne peut douter que l'Impératrice n'ait encouragé, sinon inspiré, cette réprobation... De toutes les correspondances manuscrites, de tous les papiers privés une impression très nette se dégage, c'est qu'elle fut, du côté de la France, le principal artisan de la guerre ¹. »

L'action de ce parti est essentielle à noter. Elle constitue la part de responsabilité de l'institution impériale dans la catastrophe. Sans doute la France entière était entraînée vers la guerre provoquée par la Prusse, mais dans la France le parti de l'Empire, par souci de l'Empire, fut plus ardent que le reste du pays pour répondre aux provocations prussiennes.

Certitude de la victoire. — Une des causes de la guerre fut la certitude commune à tous les Français de la victoire. — Les souvenirs de la Révolution et de l'Empire, ceux plus récents de la Crimée et de l'Italie, la conquête de l'Algérie, que l'on considérait comme un merveilleux champ d'entraînement pour l'armée, avaient propagé le dogme de l'invincibilité de l'armée française. Sommes-nous sûrs de vaincre ? E. Ollivier assure que quand la guerre surgit devant les Ministres « nous (les Ministres), ne nous posâmes cette question que pour la forme, car aucun de nous ne doutait de la réponse. Tous nous avons suivi la discussion ininterrompue qui se poursuivait aux Chambres sur ce sujet depuis 1856, se renouvelant au moins deux fois par session. Nous connaissions tous les paroles de l'Empereur : « Notre armement perfectionné, nos magasins, nos armements remplis, nos réserves exercées, la garde nationale mobile en voie d'organisation, notre flotte transformée, nos places fortes en bon état, donnent à notre puissance un développement indispensable. Le but constant de nos efforts est atteint ; les ressources militaires de la France sont désormais à la hauteur de ses destinées dans le monde » (18 janvier 1867). Nous nous rappelions les affirmations de Niel : « Je vois avec beaucoup de philosophie les questions de paix ou de guerre, qui s'agitent autour de nous à l'étranger ; si la guerre devenait nécessaire, nous serions parfaitement en mesure de la supporter. » « Aujourd'hui, que nous soyons à la paix ou à la guerre, cela ne fait absolument rien au ministre de la Guerre, il est

¹ DE LA GORCE, *Histoire du Second Empire*, t. VI, pp. 293-294.

toujours prêt... » « Quand on a une telle armée, ne pas faire la guerre, c'est de la vertu. » « Dans quinze jours nous aurions une armée de 450.000 hommes. » Le maréchal Vaillant, les généraux Bourbaki, Frossard, Faily et tant d'autres exprimaient la même confiance ¹. »

Ces idées étaient tellement ancrées dans les esprits des Ministres que, chose inimaginable ! ce ne fut que tardivement qu'ils interrogèrent Lebœuf sur la préparation de l'armée et les chances de la guerre. Il reconnaissait que la lutte serait dure, mais « l'armée était admirable, disciplinée, exercée, vaillante, la mobilisation, la concentration s'opéreraient rapidement selon les données du maréchal Niel... nous surprendrions les Prussiens au milieu de leur formation par une offensive vigoureuse, etc. » Plus tard il répondait aux « angoisses » de Segris que « nous étions prêts et que nous ne serions jamais en meilleure situation pour vider notre différend avec la Prusse, que nous pouvions avoir confiance ² ».

Cette certitude était partagée par tout le monde, même par les adversaires de la guerre. Le *Journal des Débats*, qui la combattit sans défaillance, ne se posa en aucun de ses articles la question de nos chances de défaite, c'est la guerre pour la guerre avec son cortège de misères, de souffrances, de deuils qu'il combat. Et il en est de même au sein du Corps législatif. Thiers lui-même, dans son fameux discours du 15 juillet, dans lequel il s'efforçait de montrer que la guerre était évitable, ne fit jamais apparaître l'idée qu'elle pouvait nous être contraire. — Or ceci encore est à la charge du régime et montre la faiblesse de ce Gouvernement impérial réputé fort. Il n'était pas à même de connaître le véritable état de notre armée, qui allait se révéler lamentable, notre impréparation, l'absence d'organisation de nos dépôts d'armements, de nos parcs, l'inexistence de notre plan de mobilisation. Il ignorait l'armée prussienne, qui venait pourtant de faire ses preuves. Il ignorait aussi bien, on le verra, la situation diplomatique. Ce n'était pourtant pas un Gouvernement dominé par les préoccupations électorales, égaré par la démocratie, détourné de sa tâche gouvernementale par l'agitation parlementaire, c'était un Gouvernement personnel, autoritaire, dont l'armée constituait la force et il en ignorait complètement l'état !

Les pouvoirs publics en face de la crise. — Il est possible. ces données posées, de suivre la marche de nos pouvoirs publics en

¹ Emile OLLIVIER, *op. cit.*, t. XIV, pp. 97-98.

² E. OLLIVIER, *op. cit.*, t. XIV, pp. 99 et 100 et p. 393.

face de la crise. — Ce qui frappera du point de vue du jeu de nos institutions, c'est qu'elles fonctionnèrent de la façon la plus désordonnée. Toutes les règles les plus élémentaires du régime parlementaire furent méconnues. Le parlementarisme était une improvisation, il était greffé sur un régime autoritaire, il n'avait pas eu le temps de s'acclimater, il ne fonctionna pas en réalité. La France affronta la guerre dans un état politique inorganique. On le découvrira en toutes circonstances.

C'est le 3 juillet que le Gouvernement est informé par une dépêche de notre ambassadeur Mercier de l'offre de la couronne d'Espagne au prince de Hohenzollern. « L'affaire Hohenzollern paraît fort avancée, sinon décidée », dit-elle.

Gramont, notre ministre des Affaires étrangères, qui en est touché, est un homme de la « carrière », non un homme politique, habitué au Gouvernement, il est dévoué à l'Empereur, et n'a pas le souci de défendre auprès de lui les prérogatives des Ministres et d'observer les règles du parlementarisme.

Aussi ne va-t-il pas informer de suite E. Ollivier, qui jouait le rôle de Premier Ministre, mais l'Empereur lui-même à Saint-Cloud. L'Empereur est fort surpris, il n'a eu que de bons rapports avec les Hohenzollern, a favorisé leur avènement en Roumanie, il a usé d'une extrême complaisance vis-à-vis de la Prusse, il découvre qu'on le joue ; tout a été préparé dans l'ombre, en niant même qu'il se préparât quelque chose. L'Empereur et le Ministre seuls décident immédiatement l'envoi de deux dépêches à Berlin et à Madrid.

Seulement au retour de Saint-Cloud et après avoir vainement cherché à voir l'ambassadeur d'Espagne, Olozaga, Gramont se rend auprès d'E. Ollivier, qu'il ne rencontre pas. Il lui laisse une note à 10 heures du soir, le mettant au courant de la nouvelle « très grave », de sa visite à l'Empereur « très mécontent », de la nécessité de « faire échouer cette intrigue », de l'opportunité d'ouvrir une campagne de presse « prudente, mais efficace ». Il ne parle pas d'une réunion ministérielle ¹.

Sans aucune consultation Gramont écrit les deux dépêches. A Mercier il dit : « L'intrigue ourdie par Prim et la Prusse contre la France doit être combattue avec efficacité. » Il y faut « autant de tact, de prudence, de réserve que d'adresse et d'énergie ». « Ne mon-

¹ E. OLLIVIER, *L'Empire Libéral*, t. II, pp. 22-25.

trez pas de dépit, mais marquez de la défiance en protestant de votre respect pour la volonté du peuple espagnol ¹. »

A Lesourd, qui remplace Benedetti à Berlin, il dit : « Nous aimerions à croire que le Cabinet de Berlin est étranger à cette intrigue, dans le cas contraire sa conduite nous suggérerait des réflexions d'un ordre trop délicat pour que je vous l'indique dans un télégramme. Je n'hésite pourtant pas à vous dire que l'impression est mauvaise et je vous invite à vous expliquer dans ce sens. J'attends les détails que vous serez en mesure de me donner sur ce regrettable incident. » Le ton des deux dépêches est bien différent. Vis-à-vis de l'Espagne on use de ménagements, vis-à-vis de la Prusse on en est de suite à la menace, les « réflexions trop délicates pour être livrées à un télégramme », c'est déjà la guerre en perspective. Ce n'est pas de l'Espagne, c'est de la Prusse qu'on veut obtenir satisfaction. Était-ce parce qu'on voulait respecter la volonté du peuple espagnol ? N'était-ce pas plutôt parce que les avanies que la Prusse nous avait causées ne rendaient plus possible une nouvelle menace de son côté ? Quoi qu'il en soit de ces premières dépêches qui orientaient notre diplomatie, donc très importantes, ce qu'il importe de relever, c'est que le Ministre en a pris la décision à lui seul, sans avis de son chef, ni de ses collègues. Singulière façon de pratiquer le parlementarisme !

C'est dans les mêmes conditions que parut l'article du *Constitutionnel*, organe presque officiel, inspiré par le Ministre. Il apprenait officiellement au public la fameuse candidature, il signalait la « gravité » de l'événement, surtout il lançait la fameuse formule qui allait être sur toutes les lèvres et former comme un ultimatum. « En rendant hommage à la souveraineté du peuple espagnol, seul juge compétent en pareille matière, nous ne pourrions réprimer un mouvement de surprise en voyant confier le sceptre de Charles-Quint à un prince prussien. » Cette formule évoquait nos luttes du xvi^e siècle et faisait pressentir celles qui se déchaîneraient à nouveau en face d'une situation semblable ainsi reproduite. C'était se couper les ponts : ou un succès diplomatique, le retrait de la candidature sous notre menace, ou la guerre ². Et cette nouvelle démarche si grave se produisait encore sans réunion et sans entente des Ministres.

Les 4 et 5 juillet, chose incroyable, nos Ministres ne se réunissent pas davantage, l'Empereur s'abstient, E. Ollivier n'intervient

¹ E. OLLIVIER, p. 26.

² *Eod. loc.*, pp. 27-28.

qu'en seconde ligne, Gramont continue à déployer son initiative. — L'intrigue prussienne se déroule. Lesourd ne rencontre que de Thile, Bismark s'est réfugié à Varzin ; le Roi est à Ems. Lesourd demande précisément si le Gouvernement prussien est resté étranger à l'affaire. De Thile l'affirme. Pour lui la candidature n'existe pas. Il a vu le nom de Hohenzollern sur la liste des candidats, il ne sait duquel des princes il s'agit. L'affaire relève de l'Espagne. C'était un pertinent mensonge, puisque de Thile assistait au conseil de famille, c'était une manœuvre parce qu'on pensait bien que nous répugnerions à contester à l'Espagne son droit de choisir son Souverain.

A Paris, Gramont et E. Ollivier s'adressent à Werther, ambassadeur de la Confédération de l'Allemagne du Nord. Il ne leur fournit naturellement aucun éclaircissement. Ils lui notifient que la France ne peut accepter l'éventualité de l'avènement d'un Hohenzollern en Espagne et le prie de demander au Roi de Prusse de s'opposer à sa candidature. Le chef du Gouvernement s'associe cette fois à son ministre des Affaires étrangères, mais c'est encore, pour une démarche aussi grave, sans que les Ministres se soient réunis sous la présidence de l'Empereur.

En même temps on apprenait qu'en Espagne on notifiait aux autorités l'acceptation de la candidature par Léopold et la convocation des Cortès pour le 20 juillet. L'affaire devenait de plus en plus pressante, sans que nous puissions trouver des renseignements auprès de Bismark, de de Thile, de Werther et d'Orozco. En France pendant ces journées des 3, 4, 5 juillet l'opinion, la presse s'échauffent de plus en plus et le Gouvernement ne se réunit même pas pour donner au pays le sentiment qu'il veille et suit les événements. On laisse la force si redoutable de l'opinion publique se déchaîner sans l'éclairer, sans l'apaiser.

Réunion de Saint-Cloud du 5 juillet. — Le 5 juillet cependant, à la demande de l'Empereur, Ollivier et Gramont, seuls d'ailleurs, se rendirent à Saint-Cloud ¹. E. Ollivier raconte que « le seul parti qui fut discuté, fut celui d'une conférence » qui aurait permis aux puissances de manifester leur sentiment pacifique et la nécessité d'éviter une candidature prussienne conduisant fatalement à la guerre. On comptait aussi sur le Roi de Prusse, sur Serrano en Espagne, sur le prince Antoine agissant sur son fils Léopold, pour conseiller une solution pacifique. Mais l'annonce de la réunion des Cortès pour

¹ E. OLLIVIER, *L'Empire Libéral*, t. II, pp. 85 et suiv.

le 20 juillet parut rendre illusoire l'efficacité d'un Congrès trop long à réunir, trop lent pour délibérer et agir. Alors E. Ollivier se souvint de l'opinion de Thiers, qui, au 3 mai 1866 et depuis, avait soutenu la thèse qu'une intervention énergique, une déclaration formelle, un *non possumus* résolu, auraient arrêté la Prusse, et Gramont ainsi que l'Empereur ayant évoqué des exemples de protestations semblables, qui avaient arrêté des velléités périlleuses pour la paix, il fut décidé que le Gouvernement préparerait une déclaration semblable, qu'il soumettrait à un conseil des Ministres et qu'il présenterait au Corps législatif. — Il n'y eut donc de réunion que le 5 juillet entre membres du Gouvernement et ce ne fut qu'entre l'Empereur et deux Ministres qu'une nouvelle résolution grave fut prise ; quelle extraordinaire manière de pratiquer le parlementarisme !

D'ailleurs le Corps législatif se montrait aussi désarmé. Ce ne fut que le 5 juillet également qu'un député, Cochery, à l'instigation de Thiers, dit-on, déposa une demande d'interpellation qu'E. Ollivier accepta en s'excusant même sur le fait que les négociations étaient suspendues.

Conseil des Ministres du 6 juillet. — Ce ne fut que le quatrième jour de la crise, 6 juillet au matin, que se tint un vrai Conseil des Ministres, dont E. Ollivier a donné le récit ¹. « Gramont exposa ce qui s'était passé », pour la première fois on mettait le Gouvernement au courant. — « Nous nous enquîmes d'abord de notre situation militaire et diplomatique. » — Ces questions primordiales n'avaient donc pas été abordées avant de s'engager, elles le furent avec une légèreté inconcevable. « Notre première question fut donc : Notre armée est-elle prête ? » « Et nous ne nous posâmes cette question que pour la forme, car aucun de nous ne doutait de la réponse. » — On gouvernait donc sur des illusions. Quelques déclarations fanfaronnes de Lebœuf suffirent ainsi à résoudre le problème essentiel. « Nous examinâmes ensuite la question des alliances ². » De l'Angleterre on n'attendait que « le maintien d'une sincère amitié ». « Nous avions au contraire quelque chose à offrir à l'Italie, à l'Autriche et à la Russie. » « Nous ne doutâmes pas de l'Italie. » E. Ollivier répugnait à l'alliance autrichienne, et inclinait vers la Russie. Gramont croyait qu'il n'y avait rien à en espérer, mais disait que l'Autriche « était très bien disposée et possédait une très belle armée ». E. Ollivier fit quelques timides objections. Alors

¹ E. OLLIVIER, *L'Empire Libéral*, t. II, pp. 96 et suiv.

² E. OLLIVIER, *op. cit.*, pp. 101 et suiv.

« L'Empereur se leva, marcha vers un bureau, ouvrit un tiroir, y prit des lettres de l'Empereur d'Autriche et du Roi d'Italie de septembre 1869 et nous en donna lecture... Il les présentait comme une promesse éventuelle de secours dans un cas tel que celui où nous nous trouvions... A la vérité ces lettres ne constituaient pas ce qu'on appelle proprement un traité... Mais n'y a-t-il pas des ententes qui valent des traités ? L'Empereur « ne douta pas un instant, et nous crûmes avec lui, que l'Italie et l'Autriche convertiraient sans se faire prier les lettres de 1869 en un traité d'alliance offensive et défensive. Notre second point de départ fut donc que nous pouvions compter sur ces deux alliés ¹ ». Quels errements parlementaires et diplomatiques !

L'Empereur gardait donc par devers lui, sans les communiquer à ses Ministres des pièces aussi capitales, jugées l'équivalent de traités d'alliance, ils n'en avaient connaissance qu'au quatrième jour de la crise et aucune démarche n'avait été faite pour s'assurer des sentiments actuels des deux pays, dont on escomptait l'alliance ! Peut-on imaginer Gouvernement aussi inconsistant, aussi léger ?

Dans cette discussion E. Ollivier ne cite d'ailleurs l'intervention d'aucun autre de ses collègues, singulier « Conseil », en vérité. Gramont lit alors sa déclaration ² ; c'est à son sujet que les membres du Conseil interviennent. L'Empereur, E. Ollivier, les autres Ministres, après l'exposé des faits, quand on en arrive à l'expression des sentiments et des résolutions du Gouvernement, ne la trouvent pas assez énergique. E. Ollivier tient la plume et « attentif aux propositions et aux critiques de chacun, « Je cherchai, en quelque sorte sous la dictée commune, une forme meilleure. » — Alors qu'il aurait fallu à tête reposée, dans le calme et le silence peser tous les termes de cet acte, qui allait engager le pays dans une si redoutable affaire, c'est donc en une sorte d'improvisation, dans une collaboration sans ordre, à la hâte, car il va falloir se rendre au Corps législatif, qu'il est arrêté.

Même dans l'exposé des faits on dénonçait la duplicité dont nous avions à nous plaindre, « nous ne connaissions pas encore les détails d'une négociation, qui nous avait été cachée ». Le Ministère demandait donc l'ajournement du débat. Mais il ajoutait pour répondre à l'émotion publique et confirmer nos déclarations antérieures à Berlin et à Madrid : « Nous ne croyons pas que le respect des droits d'un

¹ E. OLLIVIER, *op. cit.*, t. II, pp. 105-106.

² E. OLLIVIER, *op. cit.*, t. II, pp. 107 et suiv.

peuple voisin nous oblige à souffrir qu'une puissance étrangère, en plaçant un de ses princes sur le trône de Charles-Quint puisse déranger à notre détriment l'équilibre actuel des forces en Europe et mettre en péril les intérêts et l'honneur de la France. Cette éventualité, nous en avons le ferme espoir, ne se réalisera pas. Pour l'empêcher nous comptons à la fois sur la sagesse du peuple allemand et sur l'amitié du peuple espagnol. S'il en était autrement, forts de votre appui et de la Nation, nous saurions remplir notre devoir sans hésitation, et sans faiblesse. » — Cette déclaration était si catégorique et si grave qu'E. Ollivier n'hésite pas à reconnaître, en la rapportant, qu'elle « renferme un ultimatum pour le cas où on n'en tiendrait pas compte ». C'était donc la guerre présentée comme la solution de la crise, si nous n'obtenions pas satisfaction.

Un autre incident de cette séance du Conseil, rapporté par E. Ollivier, est aussi révélateur de l'irrégularité de ces délibérations. L'Empereur passa à Gramont, sans que le Conseil en eut connaissance, une note qui lui disait de faire connaître nos énergiques résolutions à la Russie. Il considérait que le Tsar hostile à la guerre agirait sur la Prusse. Pourquoi cet *a parte* ?

Continuellement les principes les plus élémentaires du parlementarisme étaient donc ainsi méconnus.

Séance du Corps législatif du 6 juillet. — C'est à 2 heures que le Corps législatif ouvrit sa séance. Son rôle était essentiel. Il devait s'informer, demander des éclaircissements, peser les termes des déclarations ministérielles, approuver, blâmer, ou exiger de plus amples informations, éviter la précipitation.

Avant toute interpellation, Gramont lut la déclaration. Ses dernières phrases si énergiques furent accueillies de « longs applaudissements », « d'acclamations répétées » ¹. Si bien que Cochery renonça à son interpellation. Il n'y eut que de brèves interventions de Garnier-Pagès pour dire que les peuples « s'aiment et veulent la paix », d'E. Picard pour dire que le pays ne peut être engagé qu'avec l'assentiment de ses représentants, de Glais-Bizoin, de Crémieux, d'Arago pour déclarer, « c'est la guerre ». Crémieux demandait que les débats budgétaires alors en cours fussent suspendus pour permettre au Gouvernement de fournir de plus amples renseignements ². De violentes protestations s'élevèrent, les passions étant déchaînées. E. Ollivier prit la parole pour repousser cette motion ³, surtout pour

¹ *Journal officiel* du 7 juillet 1870, p. 1189, 2^e colonne, *in principio*.

² *Eod. loc.*, 2^e et 3^e colonnes.

³ *Eod. loc.*, 3^e colonne, *in medio*.

adoucir l'effet de la déclaration qui avait dépassé l'attente de ses auteurs. Il demandait aux députés de la relire pour se convaincre qu'elle n'était une provocation pour personne, qu'elle respectait le droit du peuple espagnol, que « le Gouvernement désire la paix, qu'il la désire avec passion... mais avec honneur », que le Gouvernement ne compromettrait pas la paix du monde. « Nous ne voulons pas la guerre, nous ne poursuivons pas la guerre, nous ne sommes préoccupés que de notre dignité. Si nous croyions un jour la guerre inévitable, nous ne l'engagerions qu'après avoir demandé et obtenu votre concours. » Il terminait en demandant l'union de tous. « Qu'entre nous disparaissent tous les dissentiments de détail et de partis et que la France et l'Assemblée se montrent unanimes dans leur volonté. » E. Ollivier rendit compte en ces termes de cette séance si importante : « La déclaration a été reçue par la Chambre avec émotion et immenses applaudissements. Le mouvement au premier moment a même dépassé le but. J'ai profité d'une intervention de Crémieux pour rétablir la situation. Je n'ai pas accepté qu'on nous présentât comme préméditant la guerre, nous ne voulons que la paix avec honneur. » Mais le Corps législatif en se montrant si peu soucieux d'explications, en applaudissant une déclaration, qui nous engageait si fort, se montrait aussi léger que le Gouvernement. Lui aussi ignorait la pratique du vrai parlementarisme.

Journées d'attente. — La déclaration produisit sur l'opinion un effet considérable. A l'exception du *Constitutionnel*, ministériel, du *Français*, du *Temps*, des *Débats* qui réclamaient une solution rapide et pacifique du conflit, la presse était extrêmement excitée. Elle commençait à parler des garanties qu'il faudrait exiger contre la possibilité d'une nouvelle candidature, si le prince Léopold déclinait celle qui lui avait été offerte ; c'était de la surenchère, mais qui surexcitait l'opinion. Des manifestations, des cris se produisaient tous les soirs sur les boulevards, où l'on chantait la *Marseillaise*, pourtant interdite, les esprits s'échauffaient.

Dans le Gouvernement le manque de méthode se perpétuait. L'Empereur agissait en chef de Gouvernement personnel. Il empêchait Gramont de faire faire une démarche auprès des Hohenzollern pour leur montrer leur responsabilité, estimant que notre dignité ne nous permettait d'agir qu'avec les Etats étrangers. Il accepta la proposition d'Olozaga, ambassadeur d'Espagne, de recourir aux bons offices de Strat, Ministre de Roumanie à Paris, qu'il reçut, pour

obtenir par lui le désistement du prince Léopold. Et ces démarches avaient lieu en dehors du Ministère.

Aux Chambres l'activité était troublée. Le 7 juillet, E. Picard et J. Favre demandant des informations, E. Ollivier se retranchait derrière les négociations diplomatiques engagées ¹. Le 8 au Sénat, Brenier se félicitait de la fermeté nouvelle de notre diplomatie, mais déplorait que le Gouvernement, contrairement à l'article 14 de la Constitution ait pris l'engagement de ne déclarer la guerre qu'avec l'assentiment du Corps législatif ².

Poursuite de l'action diplomatique. — C'était l'heure de la diplomatie. Notre effort continua à se porter sur la Prusse. Benedetti reçut dans la nuit du 7 au 8 l'ordre de se rendre à Ems pour saisir l'Empereur directement de nos revendications, puisque l'affaire ne relevait pas du Gouvernement prussien, mais du Roi en tant seulement que chef de la famille de Hohenzollern. Benedetti reçut en route deux lettres, une officielle, modérée dans la forme et dans le fond, demandant au Roi de conseiller au prince Léopold le retrait de sa candidature. La seconde était très énergique, nous ne devions pas nous contenter d'une réponse évasive, le Roi devait donner l'ordre à son cousin de revenir sur la détermination qu'il avait prise sans son consentement. Nous ne pouvions plus attendre, ayant des mesures militaires à prendre dès le samedi suivant pour pouvoir entrer en campagne dans quinze jours. « Pas d'ambages et pas de lenteurs, concluait Gramont. Jamais mission ne fut plus importante. Puissiez-vous réussir, c'est mon vœu le plus ardent. » Ces instructions pourtant confidentielles étaient donc dans la même note que la déclaration du 6. Nous poursuivions une politique de fermeté, où se manifestait la volonté d'un succès diplomatique sur la Prusse, mise en demeure de céder devant nous.

Benedetti, arrivé à Ems le 8 au matin, demanda au Roi une audience. Dès le matin du 9, de Werther, qui se trouvait là, le vit, et fut mis au courant de nos demandes. Le Roi recevant notre ambassadeur à 3 heures savait donc ce qu'il devait lui demander. Benedetti n'en exposa pas moins et les justes appréhensions de la France, et son désir de voir le Roi détourner le prince Léopold de l'acceptation de la couronne d'Espagne. Guillaume avoua avoir connu la candidature de son cousin, nia l'avoir approuvée, il ne l'avait seulement pas

¹ *Journal officiel* du 8 juillet, p. 1197.

² *Journal officiel*, *eod. loc.*, p. 1204, 2^e et 3^e colonnes.

interdite ; son Gouvernement était resté étranger à l'affaire. Il n'avait lui-même agi que comme chef de la famille de Hohenzollern. Or tout cela était inexact et insoutenable. Répondant aux objections de Benedetti, Guillaume invoqua la liberté de l'Espagne, qu'il ne pouvait méconnaître, c'était aux Cortès à se prononcer, nous pouvions leur montrer la gravité de leur décision. Benedetti répondit que la liberté de l'Espagne s'imposait de même à nous et que c'était le motif de notre démarche officieuse auprès du Roi, qui pouvait d'un mot dissiper le péril et résoudre la crise. Le Roi se plaignit alors de la déclaration française du 6 juillet, qui rendait difficile une intervention qui serait pour lui une rétractation en face d'une menace. Il conclut en disant qu'il n'agirait pas par voie d'autorité, qu'il avait interrogé le prince Antoine à défaut de son fils, alors en voyage et insaisissable, sur leurs intentions, qu'il attendait une réponse et nous la ferait connaître. L'entrevue avait été courtoise, Benedetti fut même retenu à dîner. Mais Guillaume avait caché son rôle et celui du Gouvernement prussien, il s'était constamment dérobé, et avait toujours rejeté notre demande d'intervention, se refusant à donner des ordres à son cousin.

Benedetti envoya le récit de sa démarche accompagné des impressions qu'il en avait recueillies. Comment interpréter le refus du Roi à s'engager ? Était-ce dans l'attente d'un désistement spontané du prince, ou le moyen de ne pas se compromettre, ou bien encore une façon de gagner du temps en vue d'un conflit escompté ? Il ne pouvait le dire. Il s'excusait de ne pas avoir obtenu le résultat recherché invoquant la nécessité d'une grande modération, dont il insinuait le conseil vis-à-vis de son Ministre.

Gramont reçut la dépêche de Benedetti le 10 et fut très mécontent du refus du Roi. Si le prince Léopold se retirait de lui-même la France n'aurait pas fait céder la Prusse, ce ne serait qu'un demi-succès, qui ne redresserait pas notre situation internationale. Aussi lança-t-il, sans consultation aucune, semble-t-il, ni de l'Empereur, ni d'E. Ollivier, ni certainement du Conseil, une nouvelle dépêche extrêmement pressante. Il fallait faire tous ses efforts pour obtenir une réponse décisive, sans quoi nous serions devancés par la Prusse dans nos préparatifs qui devaient commencer le jour même. Benedetti, demeuré toute la journée sans nouvelles du côté du Roi de Prusse, télégraphia le 10 au soir pour conseiller à Paris la temporisation, la modération et l'absence de tout préparatif militaire, qui

provoquerait sûrement la guerre. Mais dans la même soirée Gramont lui expédia deux dépêches de plus en plus pressantes. Il dénonçait des préparatifs militaires commencés par la Prusse, puis invoquait l'exaltation de l'opinion publique. « Il faut absolument, disait-il, insister pour obtenir du Roi une réponse positive ou négative. Il nous la faut pour demain, après demain ce serait trop tard. »

Cette fois Gramont n'avait pas agi seul. Il avait communiqué les dépêches à E. Ollivier, qui avait convoqué ses collègues au ministère des Affaires étrangères et tous ils avaient interprété l'attitude de Guillaume comme une manœuvre pour rejeter nos demandes, en gagnant du temps en vue des préparatifs militaires et en déclinant la responsabilité de la rupture.

On remettait au lendemain les mesures décisives, et pourtant les dépêches étaient d'une extrême gravité et elles avaient été rédigées en dehors de l'Empereur. Celui-ci d'ailleurs agissait aussi incorrectement. Avec Lebœuf seul il arrêtait déjà des mesures militaires, comme l'embarquement des troupes d'Algérie. De plus il faisait savoir aux Souverains d'Italie et d'Autriche nos résolutions. De même, Thiers lui ayant fait parvenir une offre de concours, il l'écarta sans prévenir ses Ministres. Ce n'était pas du parlementarisme, mais de l'anarchie.

Le 11 juillet l'action se poursuit de tous côtés. Un Conseil des Ministres se tient le matin à Saint-Cloud ¹. On devait y prendre des mesures militaires, que l'on suspendit en principe sur l'affirmation de Benedetti qu'elles provoqueraient la guerre, sans que l'Empereur et Lebœuf fissent savoir celles qu'ils avaient arrêtées.

A Ems, Guillaume reçoit du prince Antoine l'avis que son fils s'est trop avancé pour retirer sa candidature sans un ordre du Roi. Il répond qu'il approuverait le retrait comme il a approuvé la candidature sans donner d'ordre. Il fait d'ailleurs prendre des mesures militaires préventives. A midi il reçoit Benedetti de plus en plus pressant selon ses instructions pour obtenir un ordre du Roi au prince Léopold, il le refuse, laissant la liberté aux Hohenzollern. L'absence de Léopold ne lui permettait pas de donner d'autres nouvelles, ce serait pour le lendemain. Malgré de nouvelles instances de Benedetti il demeure sur ses positions, dénonçant nos préparatifs, et remettant au lendemain de nouvelles communications. Benedetti donnait à Gramont l'avis que ne voulant pas prendre devant son

¹ DE LA GORCE, *op. cit.*, t. VI, p. 228.

peuple la responsabilité d'une retraite il en laissait l'initiative aux Hohenzollern.

Le même jour le Corps législatif se livrait à une grave manifestation. Gramont ayant déclaré que nous étions sans nouvelles, Arago insista vivement pour savoir si nous nous en tenions à la demande de retrait de la candidature Hohenzollern, ou si nous soulevions d'autres prétentions, qui rendraient le maintien de la paix plus difficile. La droite, qui était pour l'extension de nos réclamations, par ses clameurs empêcha le Ministre de fournir les assurances demandées et ainsi de rassurer non seulement la Prusse, mais encore les puissances étrangères, qui nous suspectaient de chercher la guerre et une revanche de Sadowa. Il n'en soupçonnait pas moins de duplicité les Hohenzollern et Guillaume, dont les attermoiements, les refus d'ordres et de réponses étaient suspects.

Le retrait de la candidature, les demandes de garanties.

— A Sigmaringen un coup de théâtre éclatait. Strat arrivé le 8 avait chaleureusement plaidé la cause de la renonciation. Il certifiait les intentions pacifiques de Napoléon, peignant comme intenable la position de Léopold en Espagne devant l'hostilité de la France, et dénonçait la fragilité du trône de Charles en Roumanie soutenu par la France, si bien qu'il enlevait en l'absence du prince Léopold, toujours insaisissable, l'ordre du prince Antoine, comme chef de la famille, de renoncer à la candidature.

Mais un autre personnage allait entrer en scène. Bismark s'était éloigné à Varzin. Il était très mécontent des négociations entre Benedetti et Guillaume, qu'il savait pacifique. Il craignait une humiliation pour la Prusse et l'évanouissement de la chance de guerre attendue. Il vint à Berlin, proposa de venir à Ems soutenir son Souverain, et apprenant la renonciation, offrit sa démission. Guillaume lui résista sans prendre cette offre au sérieux.

Le 12 juillet devait voir de grandes espérances se produire et se dissiper.

Le matin les Ministres sont en Conseil aux Tuileries, il s'agit de répondre à Benedetti, qui demande que l'on patiente. On décide d'attendre 24 heures les nouvelles promises par le Roi de Prusse.

A ce moment l'Empereur quitte ses Ministres pour recevoir Olzaga qui lui communique la nouvelle de la renonciation qu'il tient de Strat, mais qui lui demande le secret attendant une dépêche du prince Antoine. L'Empereur ne communique donc rien à ses Minis-

tres, manquant une fois de plus au principe essentiel du régime '.

Dans l'ignorance de la grande nouvelle E. Ollivier se rend l'après-midi au Corps législatif. Il est avisé en route de la dépêche du prince Antoine à Olozaga que l'on a déchiffrée. Il doit donc garder d'abord le silence. Il est rejoint au Corps législatif par l'ambassadeur d'Espagne qui lui communique la nouvelle. Les députés qui se sont écartés, l'interrogent, il la leur communique. L'effet est foudroyant. C'est la paix ! La nouvelle vole à la Bourse où une hausse folle se produit ².

Mais à la Chambre la droite est furieuse, la guerre lui échappera-t-elle ? Elle cherche à atténuer la portée de la renonciation. « On vous trompe ! » crie-t-elle à E. Ollivier. On accuse le Ministère de lâcheté. On menace de le renverser. Clément Duvernois lance l'idée fatale des garanties. « Nous demandons à interpellier le Cabinet sur les garanties qu'il a stipulées, ou qu'il compte stipuler pour éviter le retour de complications successives de la Prusse. » En même temps Ollivier reçoit une note de l'Empereur disant : « Si on annonce la nouvelle à la Chambre, il faut au moins en tirer le meilleur parti et faire sentir que c'est sur l'injonction du Roi de Prusse que la candidature a été retiré... le pays sera désappointé, mais qu'y faire ? » Il fallait donc annoncer ce qu'on n'avait pu obtenir. E. Ollivier rapporte combien sa situation était critique. Or il n'avait auprès de lui aucun de ses collègues et n'osait seul affronter la colère de la droite qui pouvait le renverser, ni tenir tête à l'Empereur. Mais comment en des heures si graves pouvait-il être seul au Corps législatif pour prendre des décisions de toute gravité ? Bientôt il y recevait une note de Chevandier qui se faisait l'écho des dispositions belliqueuses de l'opinion et lui disait : « Ne nous jetons pas la tête baissée dans la paix. » Le défaut de méthode, d'ordre, d'entente était extraordinaire. Il se rendit aux Tuileries, l'Empereur était heureux de l'issue pacifique de l'affaire, inquiet comme le Ministre lui-même de l'opinion surtout en apprenant que la renonciation était l'œuvre de Stratt et d'Olozaga. Nous ne pouvions pas dire que nous l'avions obtenue du Roi de Prusse ³.

Gramont de son côté avait préparé une dépêche pour Benedetti, où, devant les bruits de renonciation, il insistait pour qu'on pût dire qu'elle nous avait été communiquée par le Roi de Prusse, ce qui à la

¹ E. OLLIVIER, *op. cit.*, t. XIV, 227-228.

² E. OLLIVIER, *op. cit.*, pp. 228-230.

³ E. OLLIVIER, *op. cit.*, pp. 230-239.

rigueur se justifiait, puisqu'il avait autorisé la candidature. Peu après il recevait la dépêche du prince Antoine à Olozaga lui-même. Il se montrait fort déçu, car le Roi de Prusse restait de plus en plus étranger à l'affaire, nous n'avions rien obtenu de lui. Sur ces entrefaites, Werther se présenta. Il s'efforça d'obtenir de lui que nous puissions dire que le Roi avait agi pour obtenir la renonciation, l'ambassadeur s'y refusait. Il assurait d'ailleurs que son Souverain n'avait jamais nourri de projets hostiles contre nous. Gramont lui montra la paix assurée si Guillaume pouvait écrire à l'Empereur une lettre dans laquelle il protesterait de la mauvaise interprétation donnée en France à la candidature. Et il rédigea une note qui était comme le schéma de la lettre par laquelle Guillaume déclarerait n'avoir pas voulu porter atteinte aux intérêts et à la dignité de la France. Emile Ollivier survenant répondit aux objections de Werther, jugeant impossible de soumettre au Roi de Prusse cette lettre d'excuse à écrire, il protesta qu'il ne s'agissait pas de cela, mais de l'indication de ce qui pourrait apaiser le conflit entre la France et la Prusse. Gramont et E. Ollivier commettaient alors une erreur psychologique impardonnable ; jamais un Souverain ne pourrait accepter une pareille démarche ¹.

Et cet acte d'une extrême gravité était arrêté à l'improviste entre deux Ministres et un ambassadeur étranger.

Réaction de la Cour et de l'entourage de l'Empereur. —

De plus graves incorrections allaient se commettre. A Saint-Cloud l'entourage de Napoléon et l'Impératrice étaient consternés. Quand l'Empereur revint portant la dépêche du prince Antoine et disant : « Cela paraît fini », l'irritation fut grande. « L'Empire est perdu ! » « L'Empire va tomber en quenouille ! » « C'est une honte », disait-on. Elle redoubla quand Gramont arrivant rapporta sa conversation avec Werther, qui montrait le Roi étranger à la renonciation.

Alors se tint à Saint-Cloud une sorte de conseil, auquel Gramont, seul des Ministres, participa, formé de personnages influents, mais sans mandat, dans lequel une mesure fatale fut prise. A 7 heures du soir un nouveau télégramme était lancé à Benedetti : il devait obtenir l'assurance que le Roi de Prusse avait agi pour la renonciation au trône et qu'il s'engageait à combattre une nouvelle candidature ².

Sans doute les manœuvres connues ou soupçonnées de la Prusse rendaient désirables des garanties, ne s'était-on pas caché de nous ?

¹ E. OLLIVIER, *op. cit.*, t. XIV, pp. 242-252.

² E. OLLIVIER, *op. cit.*, t. XIV, pp. 252-255.

Après une renonciation, la candidature n'avait-elle pas été reposée à nouveau ? Après un prince n'avait-on pas songé à un autre ? L'attitude de Bismark n'était-elles pas inquiétante ? Mais quelle chance qu'après les résistances du Roi, après la demande d'excuse qu'on lui demanderait, il consentit à un pareil engagement ? En fait beaucoup parmi ceux qui avaient conseillé cette démarche espéraient qu'elle aboutirait à la guerre.

Or c'était en dehors du Conseil des Ministres, sans que le chef véritable du Ministère put donner son avis qu'une pareille décision était prise. Le Gouvernement personnel et le Gouvernement parlementaire fonctionnaient ainsi alternativement. C'était de la diplomatie dans la confusion la plus extravagante.

Le soir E. Ollivier apprit l'événement. Il songea à démissionner, ne rendait-on pas son Gouvernement impossible, ne tournait-on pas en dérision son autorité ¹ ? Pour tâcher de réparer le mal commis il lança une nouvelle dépêche à Benedetti pour tempérer son exigence vis-à-vis de Guillaume. « Dites-lui bien, lui écrivait-on, que nous n'avons aucune arrière-pensée, que nous ne cherchons pas un prétexte de guerre, que nous ne demandons qu'à sortir honorablement d'une difficulté que nous n'avons pas créée nous-mêmes. » Ce n'était plus la même chose. Mais ainsi apparaissait le vice de cette diplomatie à bâtons rompus et le mal que l'intervention *in extremis* du parti de la guerre avait causé en imposant une attitude vouée à un échec certain.

Benedetti reçoit donc la dépêche de 7 heures. Il est absolument convaincu qu'elle sera sans effet vis-à-vis du Roi. Le 13 au matin il rencontre à sa promenade le Roi qui pour la troisième fois l'accueille avec son habituelle amabilité. Il remplit sa mission, multipliant ses instances, justifiant les requêtes de son Gouvernement, montrant que la paix dépend d'un seul mot. Qu'il nous donne une assurance et elle est certaine. Il se heurte au parti pris du Souverain. Il ne connaît même pas la renonciation de Léopold. Il ne veut pas agir comme Roi de Prusse en une affaire qui n'est pas prussienne. Il ne peut se lier pour un avenir indéterminé. Benedetti, qui sait que sans garantie c'est la guerre, insiste à tel point que Guillaume se retire. Il écrit à la Reine que l'ambassadeur a été presque impertinent, qu'il a pourtant dit que les Hohenzollern ne reprendraient pas leur renonciation. Les choses auraient pu suivre un autre cours si Benedetti en possession de la seconde dépêche eût moins insisté.

¹ E. OLLIVIER, *op. cit.*, t. XIV, pp. 273-274.

Le même jour à Paris paraît un article inspiré du *Constitutionnel*. Il annonce la paix comme un grand succès du Gouvernement. « La candidature d'un prince allemand au trône d'Espagne est écartée et la paix de l'Europe ne sera pas troublée. Les Ministres de l'Empereur ont parlé haut et ferme comme il convient quand on a l'honneur de gouverner un grand pays. Ils ont été écoutés. » C'était, disait le *Journal*, « une grande victoire qui ne coûte pas une larme, pas une goutte de sang ¹. » Il y avait dans ces affirmations, de l'imprudence, car la demande de garanties tenait tout en suspens, et bien de la jactance, car la grande victoire n'était pas précisément remportée sur la Prusse, vis-à-vis de qui seule elle importait.

A 9 heures se tint à Saint-Cloud, un Conseil des Ministres, qui fonctionna plus régulièrement que les autres, tous les Ministres formulant leurs avis, et votant même. Lebœuf en apprenant que la demande de garanties remettait tout en question bondit et réclama la convocation immédiate des réservistes, tout retard était un péril. Les autres Ministres apprirent aussi avec stupeur les dépêches lancées à Benedetti. Que ferait-on si la renonciation était maintenue, approuvée même sans que le Roi de Prusse prît d'engagement pour l'avenir ? Lebœuf, Mège, Maurice Richard déclaraient que la renonciation n'était pas sérieuse, que l'opinion s'insurgerait, qu'il fallait de la part de la Prusse, auteur de la menace, un minimum de garanties. L'Empereur se prononçait en ce sens malgré les avertissements de Lord Lyons, qui avait insisté sur les dangers de l'intransigeance au regard des étrangers. E. Ollivier déclarait que la renonciation devait suffire, elle nous donnait satisfaction, les garanties seraient refusées, déclarer la guerre dans ces conditions, alors qu'on pouvait l'éviter, nous aliénerait les puissances. Segris, Chevandier, Plichon, Louvet l'appuyèrent, l'Empereur se rangea de leur côté. Lebœuf, Mège, Maurice Richard, Rigault de Genouilly restèrent intransigeants. Par 8 voix contre 4 la sagesse l'emportait. Il est donc évident, et pour l'histoire constitutionnelle ceci est considérable, que si la veille un Conseil s'était tenu avant l'envoi des dépêches, la demande des garanties n'aurait pas eu lieu ². C'est le Conseil de Saint-Cloud, cette réunion anormale des intransigeants, substitué au Gouvernement responsable, qui porte en définitive la responsabilité de la démarche fatale.

Le Conseil rédigea ainsi la déclaration à faire au Corps législa-

¹ E. OLLIVIER, *op. cit.*, t. XIV, p. 284.

² E. OLLIVIER, *op. cit.*, t. XIV, pp. 284-289.

tif : « L'ambassadeur d'Espagne, disait-elle, nous a annoncé officiellement hier la renonciation du prince de Hohenzollern à sa candidature au trône d'Espagne. Les négociations que nous poursuivons avec la Prusse, et qui n'ont jamais eu d'autre objet, ne sont pas encore terminées. Il nous est donc impossible d'en parler et de soumettre aujourd'hui à la Chambre et au pays un exposé général de l'affaire ¹. » Formule évidemment apaisante, car on refusait d'élargir le conflit comme le voulait le parti de la guerre, mais formule aussi ambiguë, car si on ne se contentait de la renonciation, que signifiaient ces négociations encore pendantes avec la Prusse ?

Ainsi à Paris le Gouvernement renonçait aux garanties au moment où notre ambassadeur en les réclamant avec insistance allait tout compromettre. C'était vraiment la diplomatie de l'incohérence.

Les décisions du Conseil mirent Saint-Cloud en fureur, c'est à la suite de ces décisions que les Ministres au déjeuner de la Cour subirent les avanies dont il a été parlé.

A la Chambre ils rencontrèrent à leur arrivée un accueil glacial. Après la lecture de la déclaration, Jérôme David, le chef des intransigeants de droite, dressa un véritable acte d'accusation contre le Ministère, excédant dans ses paroles toute mesure, si bien que la majorité lui témoigna de l'hostilité. Duvernois qui avait demandé à interpellier sur les garanties nécessaires réclama la fixation de la date de son interpellation, qui fut rejetée le surlendemain. Kératry, consommant l'union de la gauche et de l'extrême droite contre le Ministère, l'avait appuyé ².

Le Sénat se montra encore plus enflammé. Quant aux griefs de l'opposition ils étaient toujours les mêmes. Et en face de cette offensive du parti de la violence, le Ministère, se réfugiant derrière la nécessité d'attendre la fin des négociations, gardait le silence et sur la portée exacte de la renonciation obtenue, et sur le sens des négociations poursuivies ³.

C'était une faute pour le Gouvernement de n'en pas dire davantage, il laissait l'opinion s'échauffer et s'exaspérer de plus en plus. Paris avait la fièvre. Le parlementarisme suppose un contact constant entre le Gouvernement et la représentation nationale.

Les pacifiques n'en éprouvent pas moins de grandes espérances. « Nous espérons, écrivent les *Débats*, au soir du 13 juillet, numéro

¹ F. OLLIVIER, *eod. loc.*, p. 289.

² E. OLLIVIER, *op. cit.*, pp. 294-296.

³ E. OLLIVIER, *loc. cit.*, pp. 298-299.

du 14, que le Gouvernement ne se laissera pas émouvoir par les clameurs des partis extrêmes, qui, dans un intérêt trop facile à comprendre, semblent vouloir le pousser à sortir du terrain où il s'était d'abord placé et à soulever d'autres questions que celles de la candidature d'un prince prussien au trône d'Espagne. » Ils prétendent « que les journaux qui paraissent souhaiter la guerre et qui l'appellent encore ne représentent pas l'opinion ». Et à consulter les rapports que les préfets adressent au Gouvernement sur leurs départements ils ont manifestement raison, dans l'ensemble, les exaltés de Paris ne doivent pas se faire illusion, le pays souhaite la paix.

Malheureusement elle ne dépend plus de nous.

L'action de Bismark. Les dépêches ¹. — Bismarck entre alors en action et c'est lui qui va conduire à la guerre. Il menace de donner sa démission si le Roi reçoit encore Benedetti. Et Guillaume influencé par ailleurs par le rapport de Werther, qui l'a froissé, ayant reçu la lettre du prince Antoine, se contente de faire porter la nouvelle à Benedetti par son aide de camp Radziwill. Il lui fait dire qu'il considère l'affaire comme terminée.

Benedetti rappelle qu'il a sollicité une audience et ajoute qu'une nouvelle dépêche de Paris lui fait un devoir de demander au Roi l'approbation de la renonciation et l'obtention de ce dont il a entre-tenu le Roi (les garanties). Le Roi lui fait répondre à 3 heures qu'il a donné son approbation, qu'il peut en aviser son Gouvernement, que pour les garanties il s'en tient aux déclarations du matin. C'était un second refus d'audience sans rien d'offensant, le Roi donnait une satisfaction, en refusait une autre, à laquelle à ce moment nous renoncions nous-mêmes, mais Benedetti, qui l'ignorait, selon les ordres reçus de Paris insistait encore pour être entendu.

Excédé, Guillaume renvoya la suite de l'affaire à Bismark.

Pour le mettre au courant il fit rédiger par Abeken, Eulenburg et Camphausen la fameuse dépêche d'Ems, au texte si souvent donné. Elle disait la rencontre du Roi et de l'ambassadeur, — la demande de celui-ci pour qu'il pût annoncer à son Gouvernement que le Roi s'engageait à ne plus donner son consentement dans l'avenir à une nouvelle candidature Hohenzollern. — Le refus du Roi « d'une façon assez sérieuse à la fin », un pareil engagement ne pouvant se prendre à tout jamais. — Le défaut de nouvelles où se trouvait le Roi à

¹ L'action de Bismarck, la rédaction de la dépêche d'Abeken, des procès-verbaux de Radziwill, de la dépêche composée par Bismarck, se trouvent très minutieusement exposées par H. WELSCHINGER, *La guerre de 1870, causes et responsabilités*. 1911, t. I, ch. III. La dépêche d'Ems.

ce sujet, ce qui prouvait que son Gouvernement était étranger à l'affaire. — La réception postérieure de la nouvelle attendue. — La décision prise « de ne plus recevoir le comte Benedetti en raison de la prétention émise plus haut et de lui faire dire par son adjudant que Sa Majesté avait reçu maintenant du prince la confirmation de la nouvelle... et que Sa Majesté n'avait plus rien à dire à l'ambassadeur. Sa Majesté s'en remet, ajoutait la dépêche, à votre Excellence du soin de décider si la nouvelle prétention du comte Benedetti et le refus qui lui a été opposé doivent être communiqués de suite à nos représentants et à la presse. »

Postérieurement à l'envoi de la dépêche d'Abeken de 3 h. 40, à 5 h. 30, le Roi envoya à nouveau à Benedetti, Radziwill. Le Roi ne pouvait reprendre avec lui la conversation au sujet des assurances qu'on lui demandait pour l'avenir. « Il consentait à donner son approbation entière et sans réserve au désistement du prince, il ne pouvait faire plus. »

Comprenant la gravité de ces événements le Roi en fit dresser par Radziwill deux procès-verbaux, l'un plus général, l'autre spécial pour les faits du 13 juillet. Le premier rapportant les faits comme on les a vus se dérouler relève que Benedetti a été reçu trois fois par le Roi, que c'est la demande de garanties qui, présentée avec une insistance croissante, a provoqué un refus catégorique du Roi et l'a déterminé à ne plus recevoir l'ambassadeur, n'ayant plus rien à lui dire. Il relève que les entretiens avec l'ambassadeur n'ont eu que le caractère d'entretiens privés. Benedetti ne « prenant jamais le caractère de mandataire ou d'ambassadeur ». Le second procès-verbal relate les incidents du 13 et le triple refus de recevoir l'ambassadeur de France, fondé sur ce que le Roi ne voulant résolument pas donner de garanties n'a plus rien à lui dire.

Il est essentiel de remarquer que la dépêche d'Abeken est très différente des procès-verbaux de Radziwill. Des écrivains allemands l'ont observé eux-mêmes. L'un d'eux, Rathlef, que cite E. Ollivier¹, écrit : « La dépêche d'Abeken ne donne pas du tout l'image exacte des événements. Elle apparaît déjà comme une aggravation parce qu'elle ne met pas en lumière ce qu'il y avait de bienveillant dans l'attitude du Roi... et surtout parce qu'elle fait supposer que le Roi avait rejeté en bloc toutes les demandes de la France, tandis que sur trois d'entre elles il en avait admis deux. » On peut ajouter que la dépêche ne parlait que d'une rencontre au cours de laquelle l'am-

¹ E. OLLIVIER, *op. cit.*, t. XIV, p. 314.

bassadeur avait arrêté le Roi, alors qu'il y avait eu trois entretiens et qu'à la promenade le Roi avait abordé lui-même, comme de juste, l'ambassadeur. Abeken, Eulenburg, Camphausen étaient des hommes de Bismarck, ils ne devaient pas hésiter à donner à leur récit une tournure plus défavorable pour nous.

La dépêche était donc bien une « aggravation ». Il était d'ailleurs très incorrect de la part du Roi de permettre la divulgation par la presse de négociations qu'il jugeait devoir se poursuivre, puisqu'il nous renvoyait à Bismarck.

Bismarck prenait ainsi la direction en mains. Loftus, ambassadeur d'Angleterre, note qu'il était ce jour-là agité, mécontent. Il en conclut qu'il voulait des complications. Or il avait appris de Paris qu'on renonçait aux garanties. On allait donc à la paix. C'était la ruine de ses combinaisons.

Comment sa consternation le soir même se changea en satisfaction, lui-même en a fait le récit dans une réunion le 19 décembre 1870, récit que son secrétaire Busch recueillit et qui a paru dans *Les mémoires de Bismarck réunis par M. B. son secrétaire*¹.

« Je me trouvais à Berlin et j'attendais un télégramme d'un instant à l'autre. J'avais invité ce soir-là de Moltke et de Roon à dîner avec moi, afin de causer de la situation, qui prenait un air de plus en plus menaçant. Pendant que nous étions à table un long télégramme arriva. Il pouvait avoir environ 200 mots. Je le lus à haute voix et la physionomie de de Moltke changea brusquement, son corps se voûta, il eut l'air vieux, cassé et infirme. Il ressortait clairement du télégramme que Sa Majesté cédaux prétentions de la France. Je me tournais vers de Moltke et lui demandais si, en tout état de cause, nous pouvions espérer être victorieux. « Oui » me répondit-il. « Eh ! bien, lui dis-je, attendez une minute ! » Je m'assis à une petite table. Je pris le télégramme royal et je condensai les deux cents mots de la dépêche en une vingtaine, mais sans rien altérer, ni ajouter. C'était le même télégramme que celui dont vient de vous parler Abeken. Il était seulement plus court, conçu en termes plus déterminés, et moins ambigus. Je le tendis ainsi rédigé à de Moltke et à de Roone et je leur demandai : « Et comme cela, comment cela va-t-il ? » « Ah comme cela, s'écrièrent-ils, cela va dans la perfection. » Et de Moltke parut ressuscité. Sa taille se redressa. Il redevint jeune et frais, il avait sa guerre ; il allait pouvoir enfin vaquer à ses affaires... Et la chose réussit en effet.

¹ Paris, 1898, pp. 233-235.

» Les Français furent exaspérés du télégramme condensé qui parut dans les journaux et quelques jours plus tard ils nous déclarèrent la guerre. »

Comment donc Bismarck « sans rien altérer ni ajouter », simplement avec des « termes plus déterminés, moins ambigus » avait-il rendu à de Moltke « sa jeunesse et sa fraîcheur ? » Comment lui avait-il assuré « sa guerre » ?

Voici le texte de la fameuse dépêche qu'il lança dans toutes les chancelleries et dans la presse :

« Quand la nouvelle de la renonciation du prince de Hohenzollern fut communiquée par le Gouvernement espagnol au Gouvernement français, l'ambassadeur français demanda à Sa Majesté le Roi, à Ems, de l'autoriser à télégraphier à Paris que Sa Majesté s'engagerait pour le temps à venir à ne jamais plus donner son consentement si les Hohenzollern revenaient à leur candidature. Là-dessus Sa Majesté refusa de recevoir de nouveau l'ambassadeur français et envoya son aide de camp de service lui dire que Sa Majesté n'avait rien de plus à lui communiquer ¹. »

Jamais certes faux plus caractérisé, ni plus coupable ne fut commis. Sans doute Bismarck n'avait pas reçu l'ordre de publier la dépêche même d'Abeken, mais il ne devait pas lui substituer un texte qui la défigurait. De tout ce qui s'était passé il ne restait plus que l'unique demande irritante de la France d'engagement à prendre vis-à-vis d'elle, manifestant son manque de confiance dans le Roi de Prusse et en réponse l'outrage du Roi à son ambassadeur, son refus de le recevoir, signifié par l'aide de camp de service, le Roi n'ayant rien de plus à lui communiquer. Ah ! certes, les Français, comme Bismarck l'avait annoncé, allaient être « exaspérés du télégramme » et « déclarer la guerre ».

La dépêche était la défiguration de la dépêche d'Abeken, qui elle-même défigurait les faits tels que les rapportaient les procès-verbaux de Radziwill.

L'effet de la dépêche d'Ems. — Ce fut naturellement en Allemagne que le soir même la fameuse dépêche publiée en éditions spéciales par la *Gazette de l'Allemagne du Nord* alluma l'incendie. On ne voyait que l'outrage fait au Roi. La colère s'empara des esprits. La foule se précipita vers le palais royal criant : « Au Rhin ! » « A

¹ H. WELSCHINGER, *op. cit.*, a donné *in extenso* les textes en allemand et en français des deux dépêches d'Abeken et de Bismarck, pp. 105 et 109. E. OLLIVIER, *op. cit.*, t. II, pp. 306 et 324.

Paris ! » A Paris le Gouvernement avait continué à évoluer vers la paix. Mais le 14 au matin la situation se gâta singulièrement. Au moment où il rédigeait, dans un sens pacifique, la déclaration à lire au Corps législatif, E. Ollivier reçut de Gramont communication de la *Gazette de l'Allemagne du Nord*, qui contenait la dépêche de Bismarck ¹. Gramont la qualifiait de soufflet. E. Ollivier dit : « Il n'y a plus d'illusion à se faire, ils veulent nous obliger à la guerre. » Les Ministres furent réunis. Gramont leur communiqua les quatre dépêches de Benedetti, qui confirmaient le refus du Roi de prendre un engagement et de le recevoir à nouveau. Ils furent tous très troublés. Ils ne paraissent pas s'être aperçus qu'entre le récit du journal allemand qui présentait le refus du Roi comme une offense pour la France et les rapports de notre ambassadeur qui expliquait ce refus, qui rappelait ses entrevues avec lui, et l'approbation formelle du Roi à la renonciation, il y avait un abîme, et que l'on devait tenir le récit allemand pour une manœuvre provocatrice, comme susceptible d'être démenti, peut-être même rétracté. On demanda à l'Empereur la réunion immédiate d'un Conseil en sa présence. Entre-temps Gramont reçut de Werther qui lui apprit sa disgrâce et l'ordre qu'il avait reçu de prendre un congé. Par ailleurs l'excitation du public ne faisait que croître et impressionnait les Ministres.

L'Empereur vint donc de Saint-Cloud tenir le Conseil aux Tuileries. La cause de la paix fut encore énergiquement plaidée par ceux de ses membres, malheureusement peu influents, qui l'avaient toujours soutenue ; ils étaient appuyés par les rapports des préfets en grande majorité représentant leurs départements comme pacifiques.

Le maréchal Lebœuf, plusieurs fois interpellé, déclara que nous avions quinze jours d'avance sur l'Allemagne, qu'on ne retrouverait jamais une occasion aussi favorable. De nouvelles dépêches au cours du Conseil parvinrent de Benedetti. Il trouvait auprès des Ministres prussiens un très mauvais accueil. Lebœuf réclamait à nouveau la convocation des réserves. Quoique l'on en comprit la gravité on la vota presque à l'unanimité. Il se hâta de donner ses ordres. Gramont émit pourtant encore l'idée d'un congrès qui déclarerait qu'un prince d'une grande puissance ne pouvait monter sur un trône étranger sans le consentement des autres puissances. On se sépara le soir en décidant la rédaction d'une déclaration pacifique ². Ainsi se perpétuait le flottement des esprits et se révélait la faute des décisions vio-

¹ E. OLLIVIER, *op. cit.*, t. II, pp. 355 et suiv.

² E. OLLIVIER, *op. cit.*, t. XIV, pp. 357-366.

lentes du début de la crise. Ainsi se révélaient aussi les torts de la Prusse en même temps que la bonne volonté du Gouvernement pour arriver à une solution pacifique.

Tout fut emporté quand on apprit de nos représentants de Munich et de Berne que toutes les chancelleries prussiennes recevaient à l'étranger le texte de la fameuse dépêche. L'outrage était donc public.

Le soir à 10 heures, à la demande de Lebœuf, un nouveau Conseil se tint à Saint-Cloud. Les pacifiques n'y assistaient pas tous. L'Impératrice vint demander qu'on défendît notre honneur. La déclaration, qui devait quelques heures plus tôt annoncer le projet de congrès, allait maintenant annoncer la guerre.

Le 15 juillet, la déclaration ministérielle. Les Chambres. La guerre. — Le matin du 15 juillet les Ministres se réunissent à Saint-Cloud. Gramont lit la déclaration belliqueuse rédigée par lui et E. Ollivier. Elle est approuvée à l'unanimité ¹.

L'après-midi les deux Chambres en reçoivent communication ². Elle expliquait pourquoi nous ne nous étions adressés ni à l'Espagne, ni aux princes de Hohenzollern, mais à la Prusse, et en Prusse non au Gouvernement, mais au Roi. Comment le désistement du prince Léopold nous avait été communiqué par l'Espagne, comment le Roi de Prusse ne s'y étant pas associé nous lui avions demandé des garanties pour l'avenir, comment, ayant approuvé la renonciation, il s'était refusé à s'engager pour plus tard, comment nous étions disposés à ne pas rompre les négociations cependant. Alors la déclaration en arrivait à la fameuse dépêche, elle disait : « Notre surprise a été profonde lorsque hier le Roi de Prusse a notifié par un aide de camp à notre ambassadeur qu'il ne le recevrait plus et que pour donner à ce refus un caractère non équivoque son Gouvernement l'a communiqué officiellement aux Cabinets de l'Europe. » Le Ministère avait appris d'autre part l'ordre de congé adressé à l'ambassadeur d'Allemagne. Il avait donc jugé impossible de nouvelles tentatives de conciliation. La déclaration ajoutait en terminant : « Nous n'avons rien négligé pour éviter une guerre ; nous allons nous préparer à soutenir celle qu'on nous offre en laissant à chacun la part de responsabilité qui lui revient. Dès hier nous avons rappelé nos réserves, et avec votre concours nous allons prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts, la sécurité et l'honneur de la

¹ E. OLLIVIER, *op. cit.*, t. XIV, pp. 391-393.

² Texte, E. OLLIVIER, *op. cit.*, pp. 397-401.

France. » Le dépôt d'un projet de loi pour l'ouverture de 50 millions de crédit suivit la lecture de la déclaration ; l'urgence fut votée. Thiers prit alors la parole ¹. Il se heurta à une violente opposition, dont il ne triompha que par une très énergique opiniâtreté. Le passage topique de son discours fut celui-ci : « Est-il vrai, oui ou non, que votre réclamation ayant été écoutée sur le fond, c'est-à-dire sur la candidature Hohenzollern, vous rompez sur une question de susceptibilité ? Voulez-vous qu'on dise, voulez-vous que l'Europe tout entière dise que le fond était accordé et que pour une question de forme vous vous êtes décidés à verser des torrents de sang ? Je demande à la face du pays qu'on nous donne connaissance des dépêches d'après lesquelles on a pris la résolution qui vient de nous être annoncée ; car il ne faut pas nous le dissimuler, c'est une déclaration de guerre. » Les interruptions un moment suspendues firent rage, et, après avoir justifié son intervention, Thiers conclut : « La Chambre fera ce qu'elle voudra, je m'attends à ce qu'elle va faire, mais je décline, quant à moi, la responsabilité d'une guerre aussi peu justifiée. » E. Ollivier lui répondit ². Il rappela tout ce que député, puis Ministre, il avait fait pour la paix, puis il justifia tous les actes du Gouvernement : la déclaration du 6 juillet, dont l'énergie avait obtenu la renonciation, la demande de garantie nécessaire pour éviter une reprise de la candidature toujours possible, étant données les vicissitudes de l'Espagne. Il déclara que la France avait été insultée et que la publication de la dépêche prouvait que l'injure était intentionnelle. E. Ollivier adhérait donc alors même aux actes qu'il avait réprouvés. Et il ajouta la malheureuse phrase qui devait clore à jamais sa carrière politique : « Nous acceptons notre responsabilité d'un cœur léger. » S'apercevant de ce que le mot avait de dangereux pour lui il le commenta pour l'atténuer. « Je veux dire d'un cœur confiant et que n'alourdit pas le remords. » Vain effort ; après nos désastres E. Ollivier fut proclamé comme le responsable de la guerre au « cœur léger ».

La guerre « fraîche et joyeuse » devait un jour répondre à cette déplorable formule. Il est des mots historiques qui tuent ceux qui les prononcent. Thiers, ayant repris la parole, Jules Favre et Buffet insistèrent pour obtenir la communication des pièces ; on soupçonnait que les dépêches de Benedetti devaient démentir les affirmations de la dépêche prussienne. Gramont, qui s'était rendu d'abord

¹ *Journal officiel* du 16 juillet, p. 1261, 3^e, 4^e et 5^e colonnes.

² *Journal officiel* du 16 juillet, p. 1263.

au Sénat, arrivant à la Chambre, représenta la communication de la dépêche aux Gouvernements étrangers comme « un affront pour l'Empereur, un affront pour la France ». « Si, par impossible, ajouta-t-il, il se trouvait dans notre pays une Chambre pour le supporter, je ne resterais pas cinq minutes ministre des Affaires étrangères. » Sur ce la demande de communication des pièces fut repoussée par 159 voix contre 84 ¹.

Mais, quand une commission fut nommée pour l'étude des quatre projets concernant les crédits, la garde mobile, les engagements volontaires, la Chambre réclama qu'on lui fournit des renseignements. Elle reçut et interrogea le ministre de la Guerre, qui l'assura de notre préparation et de notre avance, E. Ollivier, qui ne fit que passer et Gramont, qui, interrogé sur nos réclamations affirma qu'elles n'avaient jamais varié en lisant des extraits des dépêches, quant à l'injure, qui nous avait été faite, n'ayant pas la dépêche de Bismarck, — chose invraisemblable! — il la reproduisit à peu près de mémoire et montra qu'elle avait été répandue dans les chancelleries. Il demandait le secret pour ménager les Gouvernements, qui nous avaient informés. On n'eut aucune velléité de contrôle, alors que Benedetti pouvait mettre tout au point et qu'arrivé du matin il s'était déjà rendu au Palais Bourbon. La commission ne se montra pas plus curieuse au sujet de nos alliances. Il suffit à Gramont de dire qu'il venait de quitter les ambassadeurs d'Autriche et d'Italie, en ajoutant : « J'espère que vous ne m'en demanderez pas davantage », pour qu'elle tint la coopération de ces pays pour assurée.

Ce fut de Talhouët, assisté de Kératry et de Dréolle, qui rédigea le rapport sur les projets déposés. Il donnait aux déclarations et demandes du Gouvernement une complète adhésion.

La séance de la Chambre reprit à 9 h. 30 du soir dans une atmosphère lourde et orageuse ². Le rapport, approbatif sur tous les points, fut pour le Gouvernement un gros appoint, de Talhouët n'était-il pas de ceux qui, en votant pour la communication des pièces, avaient montré de l'indépendance ? Gambetta prit la parole pour combattre ses conclusions. Y avait-il eu insulte ? Comment alors notre ambassadeur n'avait-il pas demandé ses passeports ? La dépêche et sa communication ? — mais quels en étaient les termes ? La Chambre ne pouvait voter en aveugle sans la voir. Sur cette sommation E. Ollivier fut sur le point de lire la fameuse note, il la garda pourtant pour

¹ *Journal officiel* du 16 juillet, p. 1262, 3^e colonne *in medio*.

² *Journal officiel* du 16 juillet reprise de la séance à 9 1/2 h., p. 1262, 3^e colonne.

lui. La Chambre, à la fois surexcitée et lasse après 11 heures de séance, avait son siège fait. Elle vota les quatre projets par 246 voix contre 10, par 249 voix contre 1, par 243 contre 1, par 244 contre 1, les adversaires irréductibles du Gouvernement s'abstenant. A minuit cette séance capitale était levée ¹.

Comment en définitive le Corps législatif en cette crise d'une gravité formidable s'était-il comporté ? Tout au cours de son déroulement il n'avait pas su exercer sur le Gouvernement un contrôle sérieux. La déclaration du 6 juillet l'avait pourtant mis en face d'une situation proclamée des plus graves. Continuant l'examen du budget, malgré son agitation, il n'avait pas cherché à suivre les événements et à influencer les Ministres. Il n'avait pas imaginé de nommer une commission pour qu'elle se tint au courant des affaires. Les deux pouvoirs, l'un très agissant, l'autre inerte, étaient demeurés séparés l'un de l'autre. Et au dernier jour ils n'avaient pas su se rapprocher, le Gouvernement pour profiter des lumières de la Chambre et s'appuyer sur la représentation nationale vraiment instruite de la situation, le Corps législatif pour exercer son devoir de contrôle. Ainsi pas plus le Corps législatif que le Gouvernement n'avait su, au cours de cette crise où se jouaient les destinées de la France, pratiquer le parlementarisme et bénéficier des incontestables avantages de contrôle et de collaboration qu'il assure aux pouvoirs de l'Etat. L'Empire avait été pendant dix-sept ans un Gouvernement personnel et autoritaire, en quelques mois les pouvoirs de l'Etat n'avaient pas su s'adapter au régime nouveau et il est certain que ce fut là une des causes de la catastrophe, les institutions politiques y eurent une très grande part.

Déclaration de guerre et prorogation des Chambres. —

La guerre était fatale. En vain l'Angleterre et la Bavière tentèrent d'intervenir, la Prusse déclara qu'elle ne pouvait accepter une transaction. Ce qui n'empêchait pas de dire que c'était notre susceptibilité qui était la cause de la guerre.

Celle-ci n'était toujours pas officiellement déclarée. Nous aurions pu imiter la Prusse qui, en 1866, n'avait pas procédé à une déclaration officielle et nous tardâmes. Le 18 juillet le Corps législatif vota 500 millions de crédit et porta le contingent à 140.000 hommes pour 1870. Ce fut la question des neutres, qui amena le ministre de la Marine à forcer ses collègues à une déclaration régulière de guerre, devant laquelle on fuit toujours. Elle fut rédigée hâtivement, dit

¹ *Journal officiel* du 16 juillet, p. 1263, les votes.

E. Ollivier, « par les commis des Affaires étrangères et elle fut même lue au Conseil. Elle fut communiquée uniquement pour la forme et sans discussion aux Assemblées et envoyée à la Prusse le 19 juillet ¹ ». La machine politique fonctionnait toujours aussi irrégulièrement.

La guerre, en régime parlementaire, pose quant au fonctionnement des pouvoirs politiques un très gros problème. Le Gouvernement doit-il rester seul en activité, les Chambres étant suspendues pour qu'il soit libre de ses mouvements, pour qu'il échappe aux débats parlementaires qui l'absorberaient, troubleraient l'opinion et le forceraient à des explications dangereuses, pour que cesse l'instabilité d'un Gouvernement responsable, alors que la continuité de l'effort et des plans s'impose ? Ou bien les deux pouvoirs doivent-ils rester en fonction, s'appuyant, se contrôlant, rassurant l'opinion, faisant entendre la voix de la Nation ? Dans la grande guerre après quelques mois de suspension la vie parlementaire a repris en France sans que les dangers qu'on pouvait craindre se réalisent, avec au contraire tous les avantages qu'on pouvait espérer.

En juillet 1870 le parlementarisme était de trop récente date pour que le Gouvernement de l'Empire, même quand il était composé de libéraux, pût avoir dans les Assemblées cette confiance. Il était d'ailleurs menacé de droite et de gauche.

La droite était aussi prête à le renverser que la gauche. La droite jugeait que les hommes, qui depuis 1866 étaient les adversaires de la guerre, qui, dans la crise actuelle, après s'être montrés le 6 juillet si énergiques dans la défense de l'intérêt et de l'honneur de la Nation, avaient manifesté tant de complaisance vis-à-vis de la Prusse qu'ils renonçaient aux garanties d'abord jugées indispensables, qui avaient attendu le soufflet de la fameuse dépêche et de sa publicité étaient mal qualifiés pour diriger la guerre. Elle disait aussi que le Gouvernement n'avait ni l'énergie ni l'autorité morale nécessaires pour tendre tous les ressorts du pays en vue de la lutte formidable à soutenir. Parmi ses membres ne manquaient pas non plus ceux qui, sûrs de la victoire, voulaient en cueillir les lauriers.

Quant à la gauche elle n'avait jamais cessé d'attaquer le transfuge qu'était pour elle le Ministre du 2 janvier et dans la journée du 15 juillet, en face de l'incontestable affront fait à la France et de la lutte qui en était la suite inévitable, elle avait refusé l'union

¹ E. OLLIVIER, *op. cit.*, t. XIV, pp. 499-500.

sacrée, qui quarante-quatre ans plus tard devait assurer au pays le maximum de résistance contre l'envahisseur, puis la force pour le repousser et le vaincre. La séance du 15 juillet avait été tumultueuse, les partis s'y étaient heurtés, les passions s'y étaient déchaînées. L'Empire n'avait pas su réaliser le minimum d'unité morale, qui est nécessaire à un pays pour subir sans se diviser l'épreuve suprême de la guerre.

Le Gouvernement jugea donc nécessaire de suspendre la vie parlementaire et de prononcer la prorogation du Corps législatif. La prorogation était plus que l'ajournement. Il fallait un décret de l'Empereur pour ouvrir une nouvelle session, la Chambre ajournée pouvait au contraire être convoquée à tout moment par son président. Le Gouvernement avait donc pris vis-à-vis des Chambres le maximum de garanties.

Pour justifier cette mesure dans son livre, qui est son plaidoyer, E. Ollivier a écrit : « Le Gouvernement d'un pays déchiré par les factions, qui s'engage dans une lutte pour l'existence nationale, est compromis irrémédiablement s'il ne se débarrasse des ergoteurs parlementaires. La présence d'une Assemblée ne lui donne aucune force, elle ne sert qu'à créer des inquiétudes, la méfiance, le désordre et à instruire l'ennemi des dispositions de chacun, à préparer les défaites, ou à les convertir en désastres. Comment d'ailleurs des Ministres occupés à déjouer des intrigues, à se débattre contre des interrogations saugrenues ou perfides, conserveraient-ils la force de parer à l'effrayante multiplicité de sollicitudes qu'exige la direction politique d'une grande guerre ¹. » Ce jugement étonne sous la plume de l'homme qui tout au cours du second Empire avait été le champion du libéralisme, du parlementarisme, quelle opinion avait-il donc de la France? Ce jugement condamne le régime qui avait mené le pays à un tel état de division et d'incompréhension politiques. Ce jugement déconcerte après l'épreuve de 1914-1918, qui le contredit, à moins qu'il ne soit la preuve d'une différence radicale entre la France de 1870 et celle de 1914.

Les adversaires du Gouvernement tentèrent d'éviter la prorogation. Mais une pétition ne recueillit contre elle à la Chambre que 45 signatures.

Le 21 juillet, J. Favre voulut interpellier à ce sujet le Gouvernement. Ollivier s'opposa à l'interpellation, qui ne fut retenue que par

¹ E. OLLIVIER, *op. cit.*, t. XV, pp. 37-38.

57 voix. Et les Chambres furent en effet prorogées. Le Gouvernement était débarrassé « des ergoteurs ». Sa responsabilité n'en serait que plus lourde ¹.

Le Gouvernement en face de la guerre. — Seul à la tête du pays le Gouvernement connut de suite les plus graves échecs et des mécomptes redoutables.

La campagne diplomatique fut désastreuse. En ne nous contentant pas de la renonciation du prince Léopold, en exigeant de Guillaume des garanties jugées outrageantes pour lui, nous avons retourné contre nous l'opinion internationale, et l'injure de la publication de Bismark ne nous la rendit pas favorable. Bismark publia le traité négocié par Benedetti au sujet de la Belgique, qui dressa contre nous l'Angleterre, si bien qu'elle nous imposa un traité par lequel nous nous engageons à respecter la neutralité de la Belgique. La Russie hostile depuis l'insurrection polonaise promit à la Prusse son concours si l'Autriche s'alliait à nous, ce qui devait paralyser celle-ci. L'Autriche et l'Italie sur lesquelles nous comptions mirent à leur concours des conditions comme le retrait de nos troupes de Rome, ou notre pénétration heureuse en Bavière, se réservant pour l'heure de la victoire. L'Allemagne du sud était trop liée à l'Allemagne du nord, trop menacée par elle, trop sensible à l'affront que nous étions censés avoir fait au peuple allemand pour s'associer à nous. De tous côtés c'était la faillite de notre diplomatie et des alliances escomptées.

L'armée nous ménageait de pareils déboires. Alors que Lebœuf disait tout prêt, la mobilisation se fit dans des conditions inimaginables. Quand nous devions avoir 450.000 hommes sur le Rhin, il n'y en avait que 250.000. Nos magasins, nos dépôts, nos forteresses étaient hors d'état de remplir leur rôle.

Le plan de Niel comportait une offensive rapide surprenant l'ennemi dans sa formation, il fut abandonné et nous lui laissâmes l'initiative. La question du commandement n'était pas réglée, la tradition napoléonienne fit prendre à l'Empereur, malgré son état physique déplorable, le commandement suprême avec Lebœuf comme major général. Toutes nos armées étendues sur toute la frontière, sans liaisons entre elles furent ainsi sous un chef unique dans l'impossibilité de leur imprimer la direction unique nécessaire. Tout était improvisé, décidé au moment même. Charge écrasante contre

¹ E. OLLIVIER, *op. cit.*, *eod. loc.*, p. 39.

l'Empire, contre ce Gouvernement personnel, de force, dont l'armée devait être la préoccupation constante, surtout depuis que la menace prussienne était pressante et qui n'avait rien préparé, qui se laissait surprendre en pleine anarchie. Charge écrasante aussi pour le Ministère du 2 janvier, qui en six mois, étant un Gouvernement de contrôle, n'avait rien contrôlé et qui avait fait une politique de prestige sans être sûr d'en avoir les moyens.

L'institution de la régence fut une autre cause de faiblesse. L'Empereur quitta Saint-Cloud le 28 juillet, l'Impératrice prit le pouvoir. Mais il était évident que l'Empereur ne pourrait pas ne pas exercer son influence, qu'on ne pourrait pas ne pas se soucier de ses idées personnelles, ce qui rendait le Gouvernement très difficile et il était évident également que l'hostilité déclarée de la Régente pour ses Ministres serait pour le Gouvernement une autre très grave cause de difficultés et de faiblesse.

Le Gouvernement s'engageait donc dans la guerre dans les plus fâcheuses conditions.

Premières défaites, 4 et 6 août. Convocation des Chambres. Chute du Ministère. — Après un simulacre d'offensive française sur Sarrebrück le 2 août, la troisième armée allemande entra en Alsace et défit la division Abel Douay à Wissembourg. Le 6, Mac-Mahon, placé la veille à la tête des trois corps d'armée d'Alsace, fut attaqué à son tour à l'improviste n'ayant pas toutes ses forces disponibles et, au lieu de se replier sur les Vosges pour éviter une bataille inégale, il accepta le combat et fut vaincu à Froeschwiller. Notre armée d'Alsace deux fois vaincue était en retraite, l'Alsace s'ouvrait à l'invasion ; le 9, Strasbourg était assiégée.

En Lorraine, le 6 août, la première armée allemande battait à Forbach le corps du général Frossard et s'ouvrait la route de Metz.

Le 7 août, Paris apprend ces douloureuses nouvelles. Le Gouvernement lance une proclamation ¹. Il s'engage à publier toutes les nouvelles certaines. Il fait appel devant la gravité des événements au patriotisme et à l'énergie de tous. Les Chambres sont convoquées. Paris sera mis en état de défense. L'état de siège est déclaré. « Pas de défaillances, pas de divisions. Nos ressources sont immenses. Luttons avec fermeté et la Patrie sera sauvée. »

Ainsi aux premiers échecs le Gouvernement se déjuge. Il ne se sent pas la force et l'autorité nécessaires pour faire seul face aux res-

¹ *Journal officiel* du 8 août, p. 1383, proclamation et décrets.

ponsabilités et aux événements. E. Ollivier rappelle ceux qu'il ne craindra pas d'appeler quarante ans plus tard les « ergoteurs » et dont il dénoncera l'incapacité et les méfaits. Le lendemain 8, la convocation est même avancée du 13 au 9. Le Ministère a hâte de s'appuyer sur la représentation nationale.

Le même jour la presse démocratique, *Avenir national*, *Cloche*, *Démocratie*, *Rappel*, *Réveil*, *Siècle* publient un manifeste. Ils réclament l'armement de tous les citoyens, un comité de défense dans lequel figureront tous les députés de Paris. Que tous les patriotes se lèvent. La Patrie est en danger. C'est l'esprit de la Révolution qui se réveille et menace le Gouvernement.

Celui-ci s'apprête à se défendre. Il invoque contre une publication, qui est vraiment révolutionnaire, l'article 9 de la loi du 9 août 1849, qui l'autorise à interdire les publications de nature à entretenir le désordre. Mais au lieu de menacer il faudrait agir. Prévoyant l'hostilité de la Chambre, qui voudra rejeter sur lui la responsabilité de la guerre et de ses déceptions, le Ministère voudrait se consolider en appelant dans son sein Trochu alors extrêmement populaire. Mais celui-ci n'accepterait que s'il pouvait dénoncer toutes les fautes commises depuis 1866, ce qui ruinerait l'autorité de l'Empereur, on ne peut l'accepter. On renonce de même à s'adjoindre le général Cousin-Montauban, comte de Palikao, que la campagne de Chine a mis en relief. L'Impératrice de son côté le soir du 8 reçoit un groupe de députés, qui réclament la nomination de Trochu au ministère de la Guerre et celle de Palikao à la tête de l'armée de Paris. Le Ministère comprend les menaces qui pèsent sur lui. Des troubles sont annoncés pour le lendemain. En prévision de désordres révolutionnaires et parce que le commandement de l'Empereur paraît compromettre la défense nationale, on réclame de l'Impératrice son retour à Paris. Elle refuse après délibération du conseil privé ; ce serait pour lui le déshonneur.

C'est dans ces conditions que les Chambres se réunissent le 9 août ¹. Le Ministère se heurte au Corps législatif à une opposition déchaînée. On ne connaît pas alors l'union sacrée, ni même l'union tout court, les passions sont ardentes et les partis prêts à se déchirer.

Quand E. Ollivier s'écrie qu'il n'a pas « attendu pour réunir l'Assemblée que la situation de la patrie soit compromise », les interruptions fusent. On lui crie : « Elle l'est. » « La Lorraine est

¹ Compte rendu de la séance du 9 août. *Journal officiel* du 10, pp. 1393-1394.

envahie ! » « Il n'y a de compromis que le Ministère ! ». Quand il rend hommage à l'armée on lui rétorque : « Disparaissez et elle vaincra ! » Quand il dit aux députés pour leur demander leur concours : « Nous vous disons de nous aider à soutenir et à augmenter le mouvement national », Arago lui crie : « Tous les sacrifices, mais sans vous ! » Il énumère alors les mesures prises. Puis, ayant achevé la lecture de la déclaration qu'il avait préparée, il pose comme en des temps ordinaires la question de confiance. « C'est, dit-il, le temps d'agir et non de parler. Le Gouvernement se taira, qu'on le juge. » « Si la Chambre ne se place pas derrière nous... (Exclamations prolongées à gauche.) La Chambre manquerait aux premiers de ses devoirs si elle restait derrière nous, ayant dans l'esprit ou dans le cœur la moindre défiance (nouvelles exclamations) ». « Je lui demande donc en montant pour la dernière fois peut-être à cette tribune... (à gauche : « Nous l'espérons bien pour le salut de la patrie. ») Si vous croyez que d'autres plus que nous peuvent offrir, à vous, au pays, à la défense nationale les garanties dont elle a besoin ne discutez pas, ne faites pas de discours, demandez les urnes du scrutin, déclarez que nous n'avons pas votre confiance et qu'à l'instant même les nouveaux moyens s'organisent... Ne songez qu'à la Patrie. Renvoyez-nous, si vous le voulez, mais de suite et sans phrase. »

Ainsi s'effondrait le Ministère devant les représentants du pays, que quelques jours auparavant il prorogeait. En vain faisait-il appel au patriotisme, à l'union, il se heurtait à l'hostilité de partis irréciliables.

E. Ollivier descendant de la tribune, Latour du Moulin présente cette proposition : « Les députés soussignés demandent que la présidence du Conseil soit confiée au général Trochu, qui soit chargé de composer un cabinet. » Par là non seulement le Ministère, mais l'Empereur étaient atteints, puisqu'on lui désignait l'homme à nommer et qu'on conférait à celui-ci le pouvoir de choisir ses collaborateurs.

Plus révolutionnaire encore se montre Jules Favre. Il demande l'armement de tous les habitants de Paris, de la population entière. Il proclame passée « l'heure des ménagements qui perdent les Assemblées et les Empires ». Pour lui le péril de la Patrie venait de l'insuffisance absolue du commandant en chef. « Que toutes nos forces militaires soient concentrées dans les mains d'un seul homme, mais que cet homme ne soit pas l'Empereur. » La Chambre « doit prendre

en mains le pouvoir » et pour cela il formule cette proposition : « Une commission de 15 membres choisis dans le sein de la Chambre sera organisée pour repousser l'invasion étrangère. » Cette proposition soulève la protestation du Président Schneider qui la proclame révolutionnaire. Kératry réclame pour elle l'urgence. Granier de Cassagnac la dénonce comme « un commencement de révolution tendant la main à un commencement d'invasion ». Il ajoute : « Si j'avais l'honneur de siéger sur les bancs du Gouvernement vous seriez tous livrés au conseil de guerre. » Et ces mots déclenchent le tumulte. « Nous sommes prêts, fusillez-nous. » (Long tumulte, on descend dans l'hémicycle, note l'*Officiel*). Schneider s'écrie : « Il est indigne que de pareilles scènes se passent et cela en face de l'étranger. » Ernest Picard soulève à nouveau l'Assemblée en réclamant l'organisation de la garde nationale et en s'écriant que si on refuse des armes à la population « elle devra s'en procurer elle-même par tous les moyens. » Pinard dénonce cet appel à l'insurrection.

Un certain calme se rétablit quand Jérôme David, le chef de l'extrême droite, fait entendre les accents du patriotisme. Mais en même temps il blâme le Gouvernement. — On exagère la situation. Il revient de l'armée, il a assisté à une bataille. L'armée, dans les conditions où elle s'est battue, est victorieuse. Il faut qu'elle sente toute la France derrière elle. Il faut dire au pays que le Gouvernement n'a pas cherché la guerre. On s'est trouvé en face d'une invasion toute préparée. « La Prusse était prête et nous ne l'étions pas. » Ces paroles écrasantes pour le Ministère déclenchent à gauche de bruyantes exclamations. Kératry s'écrie que le ministre de la Guerre a déclaré que nous étions prêts. Arago s'écrie que c'est la condamnation du Ministère, qui a trompé la France. Jérôme David termine par un appel à l'union devant l'ennemi. Il reçoit de vives félicitations. Il a parlé comme un chef de Gouvernement.

Après encore deux interventions de Picard et de Kératry, la clôture est prononcée. Dans les bureaux, la séance étant suspendue, on discute des projets urgents présentés par le Gouvernement. A la reprise de la séance deux ordres du jour sont en présence. Celui de Latour du Moulin : « Le Corps législatif, déclarant que dans la situation actuelle le cabinet a cessé d'avoir sa confiance, passe à l'ordre du jour » ; le second de Clément Duvernoy : « La Chambre, décidée à soutenir un Cabinet capable de pourvoir à la défense du pays, passe à l'ordre du jour. » Tous les deux étaient des ordres du jour de défiance pour le Ministère, le second, émanait de la droite et appelait

un Ministère de droite pour lui succéder. Le premier fut rejeté ; le second, après qu'E. Ollivier eut déclaré que le Ministère ne l'acceptait pas, fut voté.

A la suite d'une suspension d'un quart d'heure, E. Ollivier vint annoncer que l'Impératrice avait accepté la démission du Ministère et désignée Palikao pour en former un nouveau.

Le Gouvernement qui, poussé par le Corps législatif et à ses applaudissements, avait déclaré la guerre, tombait dès nos premiers revers.

Un gouvernement qui ne se défend pas, une Chambre qui après l'avoir excité, soutenu, l'accable, des partis qui s'opposent, la menace de la révolution, l'Impératrice, férue d'autorité qui accepte l'homme qu'on lui impose, la révolution grondante autour du Palais Bourbon protégé par des mesures sévères, voilà le lamentable spectacle que présentait le régime impérial après une semaine de guerre !

Ministère de Palikao, permanence ou prorogation des Chambres. — Le général comte de Palikao était donc chargé de former un Ministère, la régente l'influença et voici sa composition. Il prenait la Guerre, Rigault de Genouilly gardait la Marine, Magne avait les Finances, La Tour-d'Auvergne les Affaires étrangères, Henri Chevreau l'Intérieur, Grandperret la Justice, Clément Duvernois et Jérôme David le Commerce et les Travaux publics. Ces deux noms indiquaient que l'extrême droite bénéficiait de la crise. Les partis n'abdiquaient pas. Constatant le fait *les Débats* du 11 août disaient philosophiquement « dans les circonstances où nous sommes il faut sacrifier ses préférences, sauf à revenir plus tard, et Dieu veuille que ce soit bientôt ! à la pratique de la vie parlementaire ».

La question gouvernementale était résolue. Restait celle des Chambres. On n'osa pas de suite après la précédente expérience les proroger. Un député, Estancelin, présenta une proposition en faveur de la permanence, l'urgence demandée trouva la Chambre divisée par moitié. La situation resta indécise, les Chambres se réunissant en fait sans travail sérieux, puis le 24 août deux décrets prononcèrent la prorogation des deux Assemblées. A nouveau, malgré l'insuccès précédent de cette mesure, et malgré la gravité de la situation le Gouvernement trouvait commode de s'affranchir du concours des représentants du pays.

Retraite de Mac-Mahon. Enveloppement de Bazaine sous Metz. — Pendant ce temps le sort des armes nous demeurait contraire. Bazaine, qui est devenu général en chef, replie sous Metz,

après Forbach, le gros de nos forces, Mac-Mahon se retirant de son côté d'abord sur Nancy, puis sur Châlons-sur-Marne. Bazaine projette d'abord lui-même une retraite de son armée sur Verdun. Le 14 août ses troupes commencèrent à franchir la Moselle. Mais elle furent attaquées par une fraction de la 3^e armée allemande et livrèrent bataille à Borny, s'arrêtant dans leur retraite sans profiter de leur avantage.

L'armée allemande s'employa alors à tourner nos forces immobilisées, et franchit la Moselle au sud de Metz.

Ce mouvement amena le choc des deux armées à Rezonville, à l'est de Metz, le mouvement tournant de l'ennemi s'accroissant. Nos forces le 16 août étaient supérieures, mais la violence des attaques allemandes nous donnèrent le change et Bazaine, qui, en poussant l'affaire, pouvait remporter la victoire se replia sur Metz. L'armée allemande, continuant son mouvement d'encerclement à l'est et au nord-est de la place, livra le 18 la grande bataille de Gravelotte-Saint-Privat, où 350.000 hommes furent aux prises, environ 200.000 Allemands et 150.000 Français. Les pertes furent de 20.000 pour eux, de 13.000 pour nous. Mais, nous enlevant Saint-Privat, ils nous rejetèrent sur Metz. Notre principale armée se trouvait immobilisée pendant que celle de Mac-Mahon, qui ne comptait que 130.000 hommes, battait en retraite sur Châlons. Nos forces étaient divisées et les Allemands étaient maîtres de la manœuvre dans une France ouverte.

Situation à Paris. L'opinion, le Gouvernement, le Corps législatif. — Paris se nourrit d'abord d'illusion. *Les Débats*, si mesurés au sujet d'une médiation possible de l'Angleterre écrivent, numéro du 19 août : « La diplomatie peut se recueillir. Son temps n'est pas venu. Il n'y a place en ce moment que pour la lutte dans laquelle chaque jour, chaque heure sont à l'avantage de la France ! » Voilà où l'on en était au jour de Saint-Privat.

Et le lendemain : « Le succès récent de nos armées a déjà eu d'heureux résultats. L'ennemi affaibli par des pertes considérables a été contraint de ralentir sa marche. » Le numéro du 21 annonce encore notre succès. Mais celui du 22 parle « des bruits fâcheux qui circulent depuis deux jours sans qu'il soit possible de savoir au juste d'où ils viennent ». Quel désordre ce manque de nouvelles ne prouve-t-il pas ? Comment après un mois de guerre le Gouvernement, qui aurait un si grand intérêt à savoir où en sont les événements à l'armée, est-il dans l'ignorance de ce qui se passe à Metz, ou sur la route de Châlons ?

Le 22 août de mauvaises nouvelles filtrent. Le Gouvernement fait afficher que les communications avec l'armée du Rhin sont coupées. Le plan de Bazaine n'a pas encore abouti. Il annonce brusquement : « Nous serons bientôt prêts à recevoir qui se présentera devant nos murs. » Quel réveil ! On voit d'ailleurs une armée de 16.000 travailleurs mettre Paris en état de défense. Le 17 un conseil de défense a été constitué sous la présidence de Trochu. Le ravitaillement est activement poussé. Et l'on ignore que les chefs-d'œuvre du Louvre, les bijoux de la couronne, une partie du numéraire de la Banque de France sont en route pour Brest. Puis on apprend successivement à quel terminus s'arrêtent les différentes lignes de l'Est.

Et comme nous devons infailliblement être vainqueurs nos échecs ne s'expliquent que par l'espionnage et la trahison dans des cerveaux en proie à une sorte de névrose. La confiance n'est pourtant pas morte. Un emprunt de 750 millions est lancé, en un jour 619 millions, sans compter les résultats encore inconnus des grandes villes de province, sont souscrits.

Mais à la Chambre l'agitation gagne. Le 22, de Kératry propose que neuf députés soient adjoints au Comité de défense de Paris. — Le 23 on réclame des explications du ministre de la Guerre, qui déclare ne pouvoir venir à la Chambre. — Le 24 sur une demande pressante de Gambetta le Gouvernement déclare que des éclaireurs ennemis ont fait leur apparition à Châlons et à Troyes. Buffet¹ prononce alors un émouvant discours contre la proposition de Kératry, qui évoque les temps où le pouvoir législatif doit être investi de l'exécutif. Une discussion ardente, passionnée s'engage dans laquelle E. Picard, Jules Favre et Buffet à nouveau prononcent des discours enflammés. Celui de Buffet entraîne l'Assemblée. « Il n'y a qu'une question : « chasser l'étranger. » « Il n'y a aucune question politique. Il faut suivre l'exemple de l'armée qui ne demande pas pour qui elle combat ; la cause qu'elle défend c'est celle de la France souillée par l'étranger.

» Le Gouvernement parlementaire a dans une grande crise nationale à faire ses preuves. Il faut que le pays sache qu'en face de l'ennemi ce Gouvernement de discussion devient un Gouvernement d'action... En face de la guerre toutes les opinions doivent faire trêve. Il doit y avoir union de tous les cœurs, de tous les sentiments, de toutes les énergies, vers un seul but, un seul résultat : chasser l'étranger. » C'est peut-être la première fois qu'un si chaud appel à

¹ *Journal officiel* du 25 juillet, p. 1469, 3^e colonne, *in medio*.

l'union se fait entendre. Le succès est immense, des bravos et des applaudissements éclatent et se prolongent. Gambatta¹ proteste, pour prouver que la Chambre est un pouvoir d'action, il faut qu'elle agisse par le Comité. Mais on ne l'écoute pas ; la clôture est prononcée par 210 voix contre 55. Thiers² combat aussi la proposition Kératry, mais supplie que ce ne soit pas dans l'intérêt des institutions existantes. « Vous nous forceriez à vous rappeler que les institutions plus encore que les hommes sont les auteurs de nos maux. »

Au cours de cette séance de nouveau passionnée Gambetta demande : « Où est l'armée ennemie ? » et le ministre de l'Intérieur lui fait cette stupéfiante réponse, qu'il ne le sait pas. Ignorance ou dissimulation ? Ignorance plutôt, mais combien impardonnable.

Désastres militaires. Sedan 2 septembre 1870. — Pendant que la France et le Corps législatif étaient ainsi laissés sans nouvelles de la guerre, les événements les plus graves se déroulaient et la catastrophe fatale pour l'Empire se précipite. — Après ses défaites du début d'août l'armée de Mac-Mahon pour échapper à l'ennemi et couvrir la capitale s'était mise en retraite. Le camp de Châlons avait paru le point le meilleur pour regrouper toutes nos forces, les armées de Bazaine devant s'y diriger également. La jonction opérée on pourrait reprendre la campagne soit en se reportant sur Paris pour entraîner l'ennemi loin de ses bases et l'affaiblir, soit en reprenant l'offensive avec une masse reconstituée. Mais si Mac-Mahon arriva au rendez-vous, Bazaine, qui avait sous Metz compromis par ses hésitations et ses fautes toutes ses chances, y manquait. L'Empereur, après avoir abandonné le commandement et l'armée de Metz, s'y trouva également. Mac-Mahon voulait continuer la retraite sur Paris, où la présence de l'Empereur paraissait aussi nécessaire. L'Impératrice et les Ministres estimèrent le retour de l'Empereur impossible et néfaste l'abandon de l'armée de Metz. Ordre fut donné de remonter vers le Nord pour débloquer celle-ci, ou la joindre à Montmédy, que Bazaine prétendait gagner en rompant le cercle ennemi. De là la marche sur Sedan. Sa lenteur permit aux Allemands informés de nous y envelopper. Le 30 août l'armée française surprise éprouva un premier échec à Beaumont. Le 1^{er} septembre l'encercllement était achevé, notre armée bombardée de toutes parts, des hauteurs qui la dominaient, fut décimée. La lutte cessa le soir, le drapeau blanc ayant été arboré par nous. Le lendemain une capitulation sans condition livrait

¹ *Journal officiel*, eod. loc., 4^e colonne.

² *Journal officiel*, eod. loc., 5^e et 6^e colonnes.

à Guillaume, témoin de notre écrasement, l'Empereur, l'armée, la place. — Une armée prisonnière, une autre bloquée, réduite à l'impuissance et à la famine, Paris sans troupes régulières pour sa défense, la France entière ouverte de toutes parts à l'ennemi : tel était au 2 septembre, quarante-huit jours après la déclaration de guerre, le bilan du second Empire. Il faisait éclater ses fautes : fautes diplomatiques accumulées dans les dernières années du règne et dans la crise dernière, fautes de préparation militaire, d'ignorance de la condition de l'armée, fautes dans l'organisation des forces et du commandement, fautes dans le plan, ou plutôt dans le défaut de plan, faute dans le manque d'entente entre les armées et entre l'armée et le Gouvernement.

Paris dans l'attente des événements. — Pendant que ces événements, qui allaient déchaîner la Révolution, se produisaient, Paris vivait dans la fièvre et l'illusion. Le bruit d'une grande victoire qui se serait produite les 30 et 31 circulait. Le 1^{er} septembre, un journal aussi prudent que les *Débats* s'en faisait l'écho. On est, d'après lui, sans nouvelles officielles. Mais le *Public* que le Gouvernement inspire annonce que de sérieux engagements se sont produits. « La bataille qui aurait été livrée hier (30), par le maréchal de Mac-Mahon, et qui a dû se prolonger dans la nuit serait une victoire incontestée. » Les événements d'hier (31) auraient été moins heureux, « les dépêches prussiennes attribueraient à l'armée prussienne un immense succès ». Selon toutes les versions fondées sur des bruits et des récits venus de Belgique nous aurions été vainqueurs sur toute la ligne. Le journal recueille dans le *Peuple français* les mêmes bruits de victoire. « Nous ne donnons pas ces renseignements comme authentiques. Mais nous pouvons attester que la Champagne entière retentit du bruit de nos victoires du 30 et du 31. Puissent-ils se confirmer entièrement. » Et le journal cite encore la *France* qui rapporte qu'un paysan a été « chargé officiellement par le maire d'une commune à 12 lieues à l'est de Reims d'apporter le récit d'une grande bataille à Monthois. Les Prussiens ont perdu 30.000 hommes, on vit des rangs entiers de cadavres debout appuyés les uns sur les autres. Qu'on fasse à l'exagération sa part, il resterait encore un grand succès. » Voilà ce que l'on pouvait lire le 1^{er} septembre au soir dans un journal sérieux de Paris. Le même jour au Corps législatif il n'est question de rien, on reçoit des pétitions et des projets d'initiative parlementaire.

Le lendemain 2 septembre dans les *Débats* du 3 les chants de

triomphe sont moins assurés. On lit pourtant que les renseignements recueillis confirment les succès annoncés. Mais aucune communication officielle n'est arrivée à leur sujet. Le *Public* donne la même note. On signale des contradictions dans les informations. On avoue que de Faily a subi une défaite et que la jonction si attendue de Bazaine et de Mac-Mahon n'est pas réalisée. Le journal publie d'autre part des dépêches allemandes annonçant un grand succès.

On comprend à quel degré d'énervement les Chambres, Paris, la France doivent être arrivés, ballottés entre ces espérances et ces craintes, entre la victoire éclatante et la défaite définitive. Or le Gouvernement garde le silence.

Et pourtant dès le 1^{er} septembre à 4 heures de l'après-midi le ministre de la Guerre avait reçu du général Vinoy alors à Mézières l'annonce d'une défaite. Le lieutenant-colonel Tissier, sous-chef d'état-major de Mac-Mahon, était arrivé porteur des papiers du maréchal annonçant Sedan bloqué, l'armée cernée, le maréchal blessé. Le matin du 2 septembre un sous-préfet des Ardennes annonçait au ministre de l'Intérieur le passage de nombreux fuyards. Pourtant le 2 de Palikao, interrogé au Corps législatif, disait les nouvelles contradictoires, il les communiquerait dès qu'elles seraient confirmées.

Ce fut, semble-t-il, Jérôme David qui à 6 heures reçut d'un ancien préfet, qu'il avait envoyé comme en mission, la dépêche révélant la vérité : « Grand désastre. Mac-Mahon tué, l'Empereur prisonnier. Je ne sais où est le prince impérial. » Il ne prévint pas ses collègues, mais l'Impératrice et Thiers pour demander son concours.

Le 3 septembre Paris jusqu'au soir en est encore aux nouvelles incertaines. Les *Débats* annoncent seulement que les bruits recueillis sont mauvais. De Belgique journaux et voyageurs répandent des bruits de désastres. Les députés assiègent les Ministères, qui se disent sans nouvelles officielles. Celles que l'on possède n'émanent, il est vrai, ni de l'Empereur, ni des généraux en chef.

Dans une réunion de la gauche Thiers annonce ce que Jérôme David lui a appris. On envisage la création d'une commission exécutive dont Trochu serait le chef. On presse Thiers d'en faire partie, comme d'ordinaire il se dérobe. Il se dérobe encore quand, par Mérimée et un ancien chambellan de l'Empereur, l'Impératrice recourt à lui. Cette démarche prouve que même pour la régente l'heure des grandes résolutions est venue.

A 3 heures la séance ¹ s'ouvre à l'Assemblée. Le ministre de la

¹ *Journal officiel* du 4 septembre, p. 1522.

Guerre fait une déclaration embarrassée ; on est encore sans nouvelles officielles. Il annonce pourtant l'échec de Bazaine pour se dégager et se joindre à Mac-Mahon, la bataille qui va avoir lieu entre Sedan et Mézières, la nécessité de se retirer sous cette ville, le bruit de la blessure de Mac-Mahon. Il fait appel à l'union. Jules Favre intervient, constate notre désastre et admet l'union sans récrimination. Mais l'Empereur communique-t-il avec ses Ministres ? — Le ministre de la Guerre répond que non. — « S'il en est ainsi le Gouvernement de fait a cessé d'exister, donc c'est aux députés seuls et au pays qu'on peut demander les ressources qui sauveront le pays. » Schneider déclare qu'il devrait protester, que ces paroles affaiblissent le pays. J. Favre proteste. Le pays ne peut compter que sur lui-même et ses représentants et non sur ceux qui l'ont conduit à la ruine. « Ce qui est nécessaire, c'est que, pour éviter la confusion, tous les partis s'effacent devant un nom militaire qui prenne la défense de la Nation. Ce nom est connu, il est cher à la Nation, il doit être substitué à tous autres. Devant lui doivent s'effacer tous les fantômes de Gouvernement. » Le ministre de la Guerre répond qu'il n'y a pas de nom pour sauver le pays. Il n'y a que le Gouvernement constitué.

Au Sénat, Jérôme David lance une déclaration de défense à outrance ¹. « Malgré les mauvais jours aucun sentiment de découragement n'est entré dans nos âmes, et, Dieu aidant, nous chasserons l'étranger du sol sacré de la patrie. » Puis un peu après : « Nous défendrons Paris dans ses forts, dans son enceinte, dans ses rues. Notre glorieuse cité ne capitulera pas devant l'étranger et s'il le faut nous nous ensevelirons tous sous ses décombres. »

Le problème des responsabilités et des mesures de salut à prendre est posé. Les *Débats* qui commentent la séance posent la question d'un changement ou d'un remaniement ministériel. Mais déjà ils font entrevoir que des mesures plus graves pourraient être à prendre. « L'union de toutes les forces morales est indispensable... le Cabinet actuel, dont les éléments, ne l'oublions pas, sont presque exclusivement empruntés à l'extrême droite, est-il bien propre à assurer, en vue du salut public, toutes les forces vives du pays ? » Pour eux un remaniement doit y faire entrer « les hommes qui représentent les tendances actuelles de l'opinion, et en qui le pays a le plus de confiance », cela est nécessaire « pour ajourner d'autres solutions plus radicales ». Mais c'étaient celles-là qui allaient s'imposer.

¹ *Journal officiel* du 4 septembre, p. 1521.

Au Gouvernement, s'il avait eu la conscience de la situation et la volonté d'y faire face, le choix s'offrait entre deux solutions. Ou faire machine en arrière, en revenir au 2 décembre, dissoudre, emprisonner, réprimer, déployer la force à l'intérieur pour la retrouver à l'extérieur, ou plier devant l'orage, céder le pouvoir à la représentation nationale, accepter une Commission de défense nationale nommée par elle, l'Empire étant nominalement conservé, la crise passée, les représentants en subissant les conséquences, le régime pourrait se restaurer normalement. Les conseillers de l'Impératrice, en une réunion de l'après-midi, ne s'arrêtèrent pas à la première solution sans adopter la seconde, que Schneider suggérait lui-même à la régente.

Le Gouvernement se borna donc en dehors des déclarations aux Chambres de lancer une proclamation « au peuple français », signée par tous ses membres ¹ : Un grand malheur frappait la patrie... Mac-Mahon était blessé. Wimpfen, son successeur, avait capitulé... Paris était aujourd'hui en état de défense... Les forces du pays s'organisaient... Avant peu de jours une armée nouvelle serait sous les murs de Paris, une autre armée se formait sur les rives de la Loire. « Votre patriotisme, votre union, votre énergie sauveront la France. L'Empereur a été fait prisonnier dans la lutte. Le Gouvernement d'accord avec les pouvoirs publics prend toutes les mesures que comporte la gravité des événements. »

Pendant ces délibérations l'Impératrice recevait enfin une dépêche officielle de l'Empereur, terrible en sa brièveté : « L'armée est défaite et captive ; moi-même je suis prisonnier. »

Schneider, quoiqu'il eût vu la répugnance du Gouvernement pour une séance de nuit, cédant aux instances de plus de 40 députés, lança des convocations. J. Favre ne lui avait pas caché qu'il proposerait la déchéance.

Les Ministres et surtout Palikao furent très irrités. Ils avaient compté sur un répit de quelques heures. On avait supplié le président du Conseil d'être énergique, de prendre des mesures proportionnées aux circonstances. Il se borna à confirmer les nouvelles, refusant une discussion pour laquelle les Ministres n'avaient pas pu s'entendre. Nous demandons que la discussion soit remise à demain, vous comprendrez que nous n'avons pu nous entendre entre nous, car on est venu m'arracher de mon lit pour me dire qu'il y avait une séance de nuit. » C'est tout ce que l'homme sur qui reposait le sort du pays, trouvait à dire. N'était-ce pas déjà l'abdication ?

¹ Proclamation : *Journal officiel* du 4 septembre, p. 1521.

J. Favre présente une résolution, signée par vingt-sept députés, pour : 1° la déchéance de leurs pouvoirs constitutionnels de Louis-Napoléon Bonaparte et de sa dynastie ; — 2° la nomination par l'Assemblée d'une Commission investie de tous les pouvoirs du Gouvernement ; — 3° le maintien du général Trochu comme gouverneur général de Paris. — Il annonçait qu'il exposerait les motifs de cette résolution ce jour même à midi. La majorité ne réagissait pas et la séance était levée à 1 h. 30. Elle s'était ouverte à 1 heure ; en une demi-heure on avait fait bien du chemin.

Le 4 septembre. — Dans la matinée du dimanche 4 septembre le peuple de Paris apprit par la proclamation du Gouvernement la réalité et l'étendue du désastre. Il se mit en marche, poussé par la colère, la crainte, la curiosité, ces sentiments qui remuent les foules, vers les lieux où s'apprennent les nouvelles et où se décident les grands événements, boulevards, abords du Palais Bourbon et de l'Hôtel de Ville.

Le Gouvernement, les partis prenaient leurs résolutions.

Thiers et le centre gauche se contenteraient de constater la carence du pouvoir. Une Constituante statuerait plus tard sur le régime ; une commission de Gouvernement prendrait le pouvoir.

Le Gouvernement s'arrête à la nomination du Conseil de régence par l'Assemblée, Palikao devant garder la lieutenance générale.

L'agitation, chose curieuse, demeurait parlementaire. Il n'y eut pas de réunions révolutionnaires pour préparer un mouvement sédition et le renversement du régime par une Révolution. Les mouvements qui se produisirent furent donc spontanés, produits par les sentiments qui naturellement agitaient les foules.

Ces mouvements devaient être prévus. La mésentente entre le Gouvernement et Trochu, gouverneur général de Paris, les fausses manœuvres du Gouvernement, qui avait confié les mesures à prendre à un sous-ordre du gouverneur général, firent que Trochu, sollicité finalement d'agir, refusa de se rendre à l'appel tardif de l'Impératrice et se désintéressa de la suite des événements. Le Gouvernement avait commis sa dernière faute. Des mesures furent pourtant prises pour protéger le Corps législatif, mais insuffisantes, au moyen de troupes disparates, sans un homme pour les diriger.

Une dernière démarche fut faite par des députés ayant à leur tête Daru et Buffet pour obtenir de l'Impératrice qu'elle cédât ses pouvoirs pour le moment au Corps législatif, qui, nommant une commission de Gouvernement, le ferait comme étant son délégué. Elle

se réserverait ainsi le principe de l'autorité. Sinon, sous une forme ou une autre, on allait, disaient-ils, à la déchéance. L'Impératrice, très sensible au point d'honneur, considérait cette démarche comme une abdication, comme une désertion. Après s'être cabrée, elle céda pourtant et déclara s'en remettre à ses Ministres. Il était trop tard. La séance avait déjà commencé. Il n'en est pas moins vrai, qu'avant toute émeute, la représentante la plus déterminée de l'autorité impériale ne pouvait plus se défendre.

Séance du Corps législatif ¹. — Le renvoi de la séance à l'après-midi, voté à 1 h. 30 du matin, avait été de la part du Gouvernement une grosse faute. Il devait permettre à l'émotion populaire de se transformer spontanément en tumulte, en émeute, pour se terminer en Révolution.

Quand la séance s'ouvrit à 1 heure de l'après-midi on pouvait remarquer que les tribunes, vides la nuit ou à peu près, étaient bondées et que s'y trouvaient des orateurs de réunions publiques, d'anciens chefs de clubs, le personnel des « journées » révolutionnaires.

Dès que le président Schneider eut ouvert la séance, de Kératry, toujours au premier rang pour lancer les propositions les plus avancées, protesta contre les dispositions militaires prises par le ministre de la guerre, alors qu'il appartenait au gouverneur de Paris d'agir s'il y avait lieu. Il demandait que la défense de l'ordre fût confiée à la garde nationale. Ce fut naturellement repoussé.

On en vint alors aux propositions préparées par le Gouvernement et les partis. Palikao donna lecture de la première, déjà indiquée, avec une retouche seulement, qui consistait à appeler « Conseil de Gouvernement » ce qu'il avait appelé précédemment « Conseil de régence ». Ce projet ne disait rien du régime, de l'Empire et de la régence. Il donnait au Corps législatif la nomination des membres du Conseil. Mais il plaçait à sa tête Palikao lui-même, l'imposant à l'Assemblée. Il ne précisait pas les pouvoirs du nouveau Gouvernement vis-à-vis de la régence et vis-à-vis de la Chambre.

Jules Favre présenta à la Chambre la proposition de l'opposition qui consacrait la déchéance.

Thiers soutint à son tour son projet, signé de quarante-huit députés, parmi lesquels se rencontraient des membres notoires de la majorité.

L'urgence demandée par Gambetta fut votée. Les députés se

¹ *Journal officiel* du 5 septembre, bref compte rendu de la séance, pp. 1526-1527.

rendirent dans leurs bureaux. Les commissaires nommés, pris dans les deux centres, se prononçaient pour la proposition de Thiers, qui réservait l'avenir, mais écartait dans le présent le Gouvernement actuel. Les Ministres cessaient leur opposition.

Il n'y avait plus qu'à nommer le rapporteur, à rédiger le plus bref rapport, à rentrer en séance et à voter. La France, sans Révolution, allait avoir un « Gouvernement de défense nationale » appuyé par une représentation nationale.

La Révolution. — La France ne devait pas connaître cette chance dernière. Les forces de police et militaires mal dirigées par le général de Caussade laissèrent se présenter des bataillons de gardes nationaux sans chef, et leur livrèrent passage. Ceux-ci, encouragés par des députés qui étaient sortis du Palais pendant la suspension de séance, envahirent le Palais. En même temps les spectateurs des tribunes emplirent l'hémicycle vide. Les députés rentrant en séance se trouvèrent au milieu d'une foule. Les tribunes s'étaient remplies d'individus qui avaient pénétré à la suite des gardes nationaux. Schneider, Crémieux, Gambetta, Glais-Bizoin s'efforcèrent vainement de rétablir l'ordre. De nouvelles bandes forçant les portes se précipitèrent dans la salle. Schneider déclara la séance levée et se retira aux cris de : « A mort l'assassin du Creusot ! »

Gambetta rédigea une motion de déchéance que vota, non les députés déjà partis, mais la foule.

Jules Favre, se souvenant de 1848 et que le temple des Révolutions est l'Hôtel de Ville, y entraîna la foule accompagné de Jules Ferry et de de Kératry. Aucune force de police ne s'opposa à cette marche révolutionnaire. Elle négligea les Tuileries, à quoi bon s'occuper de la Régente, elle ne comptait plus. A l'Hôtel de Ville quelques troupes qui l'occupaient se dispersèrent. Gambetta, Emmanuel et Etienne Arago, Crémieux, Ernest Picard, Dréo arrivèrent à leur tour, les uns après les autres. Le préfet de la Seine était absent, le secrétaire général Blanche se retira sans présenter aucune protestation. Les salles de l'Hôtel de Ville furent envahies par la foule d'ailleurs pacifique. Etienne Arago et Kératry furent désignés et acclamés comme préfet de la Seine et préfet de police. Celui-ci prit possession de son poste sans résistance. Jamais Révolution ne s'était opérée aussi paisiblement. Non seulement il n'y eut aucune lutte mais il n'y eut aucune velléité de résistance. On n'assistait pas au renversement d'un Gouvernement, mais à l'occupation du Gouvernement par de

nouveaux venus. Le pouvoir était un objet sans maître que le premier occupant faisait sien.

Les promoteurs de la Révolution après ce rapide succès purent concevoir des craintes. Après eux se présentèrent à l'Hôtel de Ville les hommes de la Révolution sociale, 1848 se reproduisait, c'étaient notamment Delescluze et Millière, Rochefort, Raspail. Des bandes de leurs partisans se pressent. On distribue des listes en vue du Gouvernement à acclamer portant les noms de Delescluze, Blanqui, Félix Pyat, Flourens, et d'autres plus modérés.

Gouvernement de la défense nationale ¹. — C'est alors que les hommes de la première équipe, réfugiés dans une salle pour donner au Gouvernement nouveau l'autorité d'une investiture populaire, d'une consécration légale, conçurent l'idée de faire acclamer comme membres du Gouvernement de la défense nationale « les élus de Paris », en y comprenant les députés qui élus à Paris et dans des départements, avaient opté pour ceux-ci. C'était s'assurer un Gouvernement républicain, mais, pouvait-on dire, non révolutionnaire, Rochefort seul méritant cette qualification. Ils s'adjoignirent Trochu qui, en laissant faire, avait conquis à nouveau la faveur populaire. L'adhésion du général, qui s'était refusé à l'Impératrice et au Corps législatif, fut facilement obtenue par trois délégués de l'Hôtel de Ville, qui lui communiquèrent la liste des membres du nouveau Gouvernement, ne comprenant pas le nom de Rochefort. Il revêtit un costume civil pour se rendre à l'Hôtel de Ville. Il mit à son acceptation quelques conditions : on ne porterait jamais atteinte à la famille, à la propriété, à la religion, il occuperait la présidence du Gouvernement, il obtiendrait le consentement, qu'il alla en effet solliciter, de celui qu'il considérait encore comme son supérieur, le ministre de la Guerre, extraordinaire scrupule d'un militaire qui demeurait esclave de la hiérarchie, même quand il la détruisait. La popularité du général, la nécessité d'avoir à sa tête pour la défense nationale un général réputé, la crainte des révolutionnaires sociaux qui rendait précieux le concours de l'armée, entraînèrent l'acceptation de ces conditions par les « hommes du 4 Septembre ».

L'attribution des Ministères semble s'être faite facilement.

Gambetta s'était déjà rendu à l'Intérieur, et quand Chevreau, qui était absent, revint, il se retira sans protester, le régime impérial

¹ Les actes constitutifs du gouvernement de la défense nationale et du ministère et les proclamations du gouvernement sont rapportées au *Journal officiel* du 5 septembre, p. 1525.

n'opposait aucune résistance. Jules Favre fut nommé aux Affaires étrangères, Crémieux à la Justice, E. Picard aux Finances, Le Flô à la Guerre, l'amiral Fourichon à la Marine.

Une proclamation aux « Citoyens de Paris » fut rédigée.

« Citoyens de Paris,

» La République est proclamée. — Un Gouvernement a été nommé d'acclamation.

» Il se compose des citoyens :

» Emmanuel Arago. — Crémieux. — Jules Favre. — Jules Ferry. — Gambetta. — Garnier-Pagès. — Glais-Bizoin. — Pelletan. — Picard. — Rochefort. — Jules Simon, représentants de Paris.

» Le général Trochu est chargé des pleins pouvoirs militaires pour la défense nationale. — Il est appelé à la présidence du Gouvernement.

» Le Gouvernement invite les citoyens au calme ; le peuple n'oubliera pas qu'il est en face de l'ennemi. — Le Gouvernement est avant tout un Gouvernement de défense nationale. »

Disparition des pouvoirs constitués. — Comme la Révolution n'avait pas été précisément le fait de la violence, les pouvoirs constitués restaient debout.

La fin du Corps législatif fut une pénible agonie. Après son envahissement un nombre appréciable de ses membres s'étaient réfugiés à la présidence. Garnier-Pagès les exhorta à s'unir au Gouvernement de l'Hôtel de Ville. Buffet protesta contre la violence faite à l'Assemblée. On reprit la discussion des propositions présentées l'après-midi. Celle de Thiers fut adoptée. Une délégation fut nommée pour se rendre à l'Hôtel de Ville.

Le soir il y a une nouvelle séance. Jules Favre et Jules Simon apportent la réponse du Gouvernement de la défense nationale et s'efforcent de faire entendre aux représentants que les faits sont accomplis et définitifs, que leur ratification serait bien accueillie, que leur refus n'empêcherait rien. Ils annoncent que Thiers a été sollicité d'entrer dans le Gouvernement.

Après leur départ l'agonie du Corps législatif se prolonge. Thiers qui préside a beaucoup de peine à persuader à ses collègues qu'il n'y a plus qu'à mourir, ou mieux que c'est chose faite, qu'ils n'avaient pas à reconnaître le Gouvernement, mais que « le combatte serait une œuvre antipatriotique ». Quand Roulleaux-Dugage de-

mande « quel rôle jouer dans nos départements ? », il répond « vivre en bons citoyens, dévoués à la patrie ». Quand Buffet et Pinard réclament qu'au procès-verbal, que Thiers s'engage à faire publier, figure une protestation contre la violence subie par l'Assemblée, Thiers évoque les souvenirs de l'Assemblée dissoute par la force en 1851 et demande qu'on n'oublie pas qu'on parle devant un prisonnier de Mazas. Il arrive à prononcer la formule qui clôt tout : « En présence de l'ennemi, qui sera bientôt sous Paris, je crois que nous n'avons qu'une chose à faire, nous retirer avec dignité. »

Et le procès-verbal ajoute : « L'émotion profonde de M. Thiers se communique à toute l'Assemblée. La séance est levée à 10 heures ¹. »

La fin du Sénat fut plus lamentable ². Réuni le 4, il eut connaissance des propositions présentées au Corps législatif et attendit dans le trouble et l'indignation les résolutions qui lui seraient communiquées. Puis ce furent les échos de l'envahissement du Corps législatif, du désordre, du départ pour l'Hôtel de Ville. On parla d'attendre l'émeute. Baroche dissipa cette espérance d'une mort héroïque. « Si nous pouvions espérer, dit-il, que les forces populaires qui ont violé l'enceinte législative se dirigeraient vers nous, notre devoir serait d'attendre les envahisseurs. Malheureusement nous ne pouvons entretenir cet espoir, la Révolution éclatera dans Paris, elle ne viendra pas jusqu'à nous. » Comme les corps qui n'ont jamais eu de vie propre, le Sénat, parasite de l'Empire, mourut de n'avoir jamais eu de vie, sans que personne eut en effet l'idée de mettre fin à son existence. La séance, sur la proposition d'un vice-président, fut levée. Les membres étaient partis quand Floquet vint apposer les scellés sur la salle de séance. Le lendemain l'*Officiel* se donnait le luxe d'annoncer qu'il était aboli.

La fin de la régence fut encore plus triste ³. Elle eut lieu, elle aussi, sans déploiement de force d'un côté et de l'autre. Il n'y eut ni attaque, ni défense, mais abandon et disparition. Deux Ministres, Jérôme David et Busson-Billault, deux ambassadeurs, Metternich et Nigra, un peu plus tard le ministre de l'Intérieur Chevreau et son frère, le général Mellinet de la Garde furent les seuls conseillers et soutiens de l'Impératrice. La vue des foules sur les quais et la place de la Concorde, les nouvelles qui parvenaient de la Chambre, les

¹ *Journal officiel* du 5 septembre, p. 1526, compte rendu de cette séance finale.

² *Journal officiel* du 5 septembre, p. 1530.

³ DE LA GORCE, *Histoire du Second Empire*, t. VII, pp. 420-423.

propositions de déchéance, de Conseil de Gouvernement et de Constituante, l'adhésion qui leur était donnée par des partisans de l'Empire, l'affirmation que sa défense sans effusion de sang, car elle refusait l'emploi de la force, était impossible, le spectacle de son abandon, de sa solitude, les objurgations de Pietri, annonçant que les forces régulières trahissaient le Gouvernement et que le départ s'imposait, triomphèrent de ses hésitations et elle se résigna à l'inévitable. Ce furent les ambassadeurs d'Autriche et d'Italie qui assurèrent sa fuite. On erra à la recherche d'un refuge, les amis à la porte desquels on frappa étant absents, ce fut le Dr Evans, un Américain, qui recueillit celle qui avait été parmi les plus décidés partisans de la guerre. Ses épreuves d'alors et de plus tard ont seules fait quelque peu oublier ses terribles responsabilités.

Avec la fuite de l'Impératrice, l'Empire, Gouvernement personnel, tué par ses dernières fautes, en réalité, malgré les plébiscites, sans fondement dans le pays, s'évanouissait sans résistance. Pas un coup de fusil n'avait été tiré, pas une goutte de sang n'avait coulé.

La France cette fois imita l'exemple de Paris et la Révolution, l'avènement de la République s'y produisirent dans les mêmes conditions.

Le 5 septembre le *Journal des Débats* donnait la liste des villes qui avaient en même temps que Paris proclamé la République. Il citait Nantes, Périgueux, Le Puy, Lille, Valence, Carcassonne, Foix, Saumur, Chambéry, Nîmes, Tarbes, le Havre, Montpellier, Apt, Uzès, le Mans, Castres, Lyon, Marseille, où il notait : « Vive effervescence, mais aucuns troubles réels. »

L'opinion, la presse même hostile enregistrèrent et acceptèrent le fait accompli.

Le *Constitutionnel*, journal officieux du régime, rapporta les faits sans critiquer leurs auteurs et publia le 4 la note du préfet de police qui constatait que l'ordre régnait dans tout Paris.

Le *Journal des Débats*, qui certes était peu favorable au parti républicain, écrivait le 5 septembre : « Nous ne pouvons pas chercher à combattre le nouveau Gouvernement. Nous faisons des vœux pour qu'il s'acquitte honorablement de la lourde tâche qu'il n'a pas craint d'assumer d'une façon toute spontanée, en en déchargeant le pouvoir dont la déplorable politique nous a précipités dans de si terribles malheurs. » Il faisait entendre que la parole devait être donnée au pays. Il faut « que le pays soit appelé aussitôt que possible à régler lui-même ses destinées. Une proclamation du Gouvernement provi-

soire nous annonce la fin du Gouvernement personnel... le pays ne veut pas plus le Gouvernement personnel de onze personnes que celui d'un seul ».

Comme à trois reprises la Monarchie, sous trois formes différentes avait disparu en France, l'Empire, Gouvernement de force et de prestige, pour la troisième fois, dans des désastres militaires ouvrant la France à l'invasion, et la conduisant au démembrement de son territoire, disparaissait à son tour.

Vainement il avait tenté de réaliser une évolution spontanée qui l'aurait amené du Gouvernement personnel et autoritaire au parlementarisme. Le parlementarisme en contradiction avec sa vraie nature, ses origines, son tempérament n'avait pu s'acclimater sous son régime. Les fautes incroyables du Ministère parlementaire ne lui en avaient guère laissé le temps. Son fonctionnement défectueux avait même été une cause de faiblesse pour l'Empire sans être une garantie réelle pour le pays.

L'Empire avait donc essayé d'instituer ce Gouvernement moyen, qui devait mettre fin aux mouvements d'oscillation qui, tant de fois, avaient poussé la France d'un Gouvernement fort et autoritaire à un Gouvernement faible et démocratique à l'excès. La République, qui prenait sa succession, si lourde de responsabilités et de fautes, le réalisa. Avec bien des hésitations elle institua un parlementarisme d'équilibre, flexible, qui s'adapta aux circonstances. A travers bien des épreuves, malgré bien des erreurs, des déchirements intérieurs, tenant le milieu entre la force et la faiblesse, réalisant l'équilibre jusque-là vainement cherché, ce régime a donné à la France soixante ans de stabilité politique qui contrastent, on l'a dit, avec les suites extraordinaires de nos Gouvernements antérieurs. Et la Grande Guerre a prouvé que s'il avait paru souvent pécher par excès de faiblesse, il était capable, sous la menace extérieure et dans l'épreuve, de se raidir et de vaincre le Gouvernement le plus personnel et le plus idolâtre de la force.

CONCLUSION

Comme, au sein d'une région montagneuse aux mouvements tourmentés, d'un sommet plus élevé on en comprend la structure et l'on voit du chaos apparent se dégager l'ordre qui y règne, du terme de notre carrière, embrassant notre long passé politique de 1789 à 1870, labouré par tant de révolutions, jonché de tant de régimes successifs, nous pouvons en découvrir les grandes lignes et en tirer quelques enseignements.

La première constatation qui se dégage de notre histoire constitutionnelle contemporaine est que nos bouleversements politiques si nombreux, si opposés sont comme commandés par un ordre et par un rythme.

En effet cette époque de notre histoire constitutionnelle se divise en deux phases très différentes.

De 1789 à 1814 les Révolutions se multiplient, les régimes qui se succèdent sont éphémères, surtout ils s'opposent radicalement les uns aux autres. A la Monarchie absolue succède la Monarchie nationale et représentative (1789), à celle-ci succède la Dictature révolutionnaire (1792), qui est remplacée par le Directoire (1795), que suivent bientôt le Consulat et l'Empire (1800-1802). C'est le temps de la Révolution chronique. Et ces régimes qui se précipitent les uns après les autres s'opposent radicalement entre eux. Les uns réalisent une concentration de l'autorité poussée à l'extrême pour donner à l'Etat le maximum de force, les autres divisent le pouvoir, séparent les corps politiques pour donner à la société le maximum de liberté. Allant chacun jusqu'à l'outrance dans la réalisation du principe qui les anime, ils tombent vite dans l'excès d'un despotisme ou d'une anarchie intolérables, qui provoque leur ruine rapide. La cause en est que l'Ancien Régime, avec sa Monarchie absolue et rigide, ne s'est prêté à aucune évolution progressive, qu'une Révolution intégrale s'est déchaînée pour l'emporter. Dès lors, comme nous étions passés d'un excès à l'excès opposé, des réactions de même amplitude

suivirent et notre balancier politique entraîné dans une série d'oscillations alla d'un pôle à l'autre de la politique.

De 1814 à 1870, avec une éclipse pourtant de 1851 à 1869, à travers des révolutions, qui se renouvellent encore souvent, mais qui tendent à s'espacer, c'est au fond un même régime, le parlementarisme, qui règne avec, il est vrai, des réalisations fort diverses. Il n'est plus un régime de concentration du pouvoir en un corps unique ou dominateur à l'excès, il en est le partage entre des corps politiques qui jouent chacun un rôle considérable. Mais il n'est pas davantage un régime de division, de séparation radicales des pouvoirs, qui les paralyse, il est un régime de collaboration et de contrôle réciproque entre eux. Le balancier politique mettant fin à ses formidables oscillations premières s'est arrêté en un point intermédiaire. Avec l'équilibre des pouvoirs il a trouvé lui-même son point d'équilibre. Louis XVIII à son premier retour de 1814, Napoléon aux Cent-Jours, Louis XVIII à nouveau en 1815, Louis-Philippe en 1830, la seconde République en 1848 peuvent se succéder, leurs Gouvernements, leurs systèmes politiques peuvent varier, ils se maintiennent dans cette position moyenne du parlementarisme, et Napoléon III, après une nouvelle expérience du régime autoritaire et personnel, y revient. Il y aura pourtant des manières diverses de comprendre et de pratiquer le parlementarisme, celui d'un Louis XVIII encore imbu de droit divin, remonté sur le trône en Souverain légitime, celui d'un Charles X encore plus porté à un retour vers l'ancien régime, ne sont pas celui d'un Louis-Philippe parvenu au trône par la Révolution et les barricades, appelé par le pays, Roi non plus de France, mais des Français, prêtant serment à une Charte révisée par les représentants du pays, et se trouvant en face d'une Chambre des députés issue d'un suffrage très sensiblement élargi. Et c'est un parlementarisme encore bien autre que celui de 1848 avec le suffrage universel, la Chambre unique, le Président élu par le peuple et responsable. Et c'en est un autre encore que celui de 1869 auquel aboutit un Empereur, qui a gouverné en souverain personnel. Mais il n'empêche qu'à travers ces avatars et ces diversités et les révolutions qui se sont encore succédé, c'est un même régime qui a fonctionné en France de 1814 à 1851, puis en 1869, et qu'ainsi une période de demi-stabilité s'est opposée à la période d'instabilité extrême, par laquelle la France était passée après 1789, et a préparé la période de stabilité absolue, qui règne depuis 1870 dans notre pays.

Ainsi la succession extraordinaire de nos régimes politiques,

si nombreux et si variés au cours des 81 premières années de la France contemporaine, n'apparaît plus comme un chaos ; un ordre, une logique y règnent.

La seconde idée, que nous signalions dans notre préface comme dominante, est que les Constitutions et les institutions politiques ne sont pas des constructions arbitraires, fruits de la pensée, de la raison de ceux qui les rédigent, mais le produit de l'histoire, la résultante des forces dont le jeu constitue lui-même celle-ci. Cette idée est revenue sans cesse au cours de l'étude successive de chacun de nos régimes, mais, comme à nos yeux elle commande tout, nous tenons à la rappeler et à la remettre en relief. Illustrons-la par quelques rapides rappels. Au couchant de l'Ancien Régime, c'est la pression des difficultés financières et c'est l'appel de l'opinion publique, deux forces, qui amènent la Monarchie à la convocation des Etats généraux, et c'est la résistance du Tiers qui s'insurge, et qui résiste, autre force, qui amène Louis XVI à la fusion des ordres, à la formation de l'Assemblée nationale, en définitive à la Révolution.

La première de nos Constitutions, celle de 1791, en laquelle on a voulu voir une construction théorique, abstraite, s'est édifiée morceau par morceau, suivant le cours des événements, sous la poussée des sentiments qu'ils provoquaient au sein de l'Assemblée, sentiments principalement de crainte à la fois vis-à-vis du Roi et du peuple.

Et si la Constitution de 1791 s'écroule dès 1792, ce n'est pas que les hommes de la Révolution aient changé de doctrines politiques, ce n'est pas pour réaliser un nouveau système constitutionnel qu'ils ont conçu, c'est parce qu'au cours des événements l'hostilité et la suspicion du pays et de ses représentants surtout vis-à-vis du Roi ont été sans cesse grandissant. Son entourage, ses conseillers occultes, sa politique personnelle, ses relations soupçonnées avec les puissances étrangères, ses recours au veto contre des mesures que l'on jugeait de salut public, surtout quand la guerre rendait indispensable l'union entre les pouvoirs de l'Etat, ont soulevé contre lui l'opinion. En même temps des forces adverses se sont développées, les clubs révolutionnaires, les sections de Paris sont entrés en action pour pousser à bout la Révolution. La fin de la Monarchie représentative a été comme celle de la Monarchie absolue, non affaire de système, mais affaire de force.

Et ce sont encore des événements et des forces qui conduisent à la Dictature révolutionnaire. Elle est avant tout fille de la guerre,

de la guerre extérieure et de la guerre intérieure, qui mettent la patrie en danger, qui créent du dehors la terreur, à laquelle répondra la Terreur comme système politique, avec une dictature qui s'intensifie en se concentrant jusqu'à n'être plus que celle d'un seul homme.

La réaction thermidorienne, la réaction directoriale, la réaction consulaire et impériale se présentent de même, car toute réaction comme toute action est jeu de forces. A chacune de ces époques ce sont des explosions de sentiments violents, provoqués par des événements impressionnant le pays, qui ont amené l'avènement d'un régime considéré comme libérateur. Si, accidentellement, on a parlé de système, ce ne fut que pour colorer ce qui était un produit des passions et des forces agissantes.

L'avènement et les diverses consécérations du parlementarisme se sont produits dans les mêmes conditions, comme des résultantes de forces ou de faiblesses. En 1814 avec Louis XVIII, un revenant, en 1815 avec Napoléon, un ressuscité, en 1830 avec Louis-Philippe, roi des barricades, en 1869 avec Napoléon à demi désavoué par des élections, que la pression gouvernementale ne domine plus, ce sont des chefs d'Etat faibles, incapables de se saisir de tout le pouvoir, qui se trouvent devant des Assemblées elles-mêmes, pour des causes diverses, sans grande autorité, et de là l'adoption d'un régime moyen de partage et d'équilibre.

A parcourir ainsi d'un coup d'œil toute notre histoire constitutionnelle contemporaine, il se confirme donc bien que les Constitutions ne sont pas des œuvres systématiques, conçues par la raison arbitraire de leurs auteurs, mais des œuvres vivantes produites par l'histoire.

Et de là découlent d'importantes conséquences, que nos expériences constitutionnelles nous ont présentées.

De là l'évolution interne et spontanée des régimes politiques. Les forces qui les ont produits évoluent, ils évoluent de même. Ainsi avons-nous vu la dictature révolutionnaire passer par six phases successives, sans révolution, par un progrès ascendant continu, jusqu'à ce qu'elle atteigne le point extrême d'une dictature personnelle. Ainsi c'est par morceaux que tombe après Thermidor l'édifice du régime terroriste. Ainsi le Gouvernement napoléonien, malgré l'autorité et l'énergie de l'homme qui en est l'âme, n'arrive à sa plénitude que par les étapes du Consulat provisoire, du Consulat décennal, du Consulat à vie, de l'Empire, au fur et à mesure que de nouveaux

succès, de nouveaux services font grandir l'autorité et le prestige de Bonaparte. Ainsi la Restauration se renforce, depuis sa première expérience malheureuse jusqu'à l'effort de Charles X pour échapper le plus possible aux liens du parlementarisme, avec la consolidation progressive d'une Monarchie qui se réacclimata peu à peu en France. Ainsi en sens inverse le Second Empire, sans secousse du dehors, suivant l'affaiblissement continu, dès 1860, du crédit et de la puissance de l'Empereur passe du gouvernement personnel au gouvernement parlementaire.

De là l'illusion des fondateurs de régimes politiques qui s'imaginent les uns après les autres travailler pour un temps indéfini, établir un ordre de choses définitif, qui, comme un Louis XVIII, ne prévoient même pas comment la charte pourra être retouchée, ou qui, comme les Constituants de 1791 ou de 1795, mettent des délais et des entraves à la revision de leur œuvre ; alors que celle-ci, après avoir subi des atteintes plus ou moins profondes, doit disparaître, quand disparaît l'état des forces qui l'avait appelée à la vie.

De là les avortements de certaines Constitutions si vite emportées, comme de celles de 1791, ou de 1795, ou de 1848 ; ou encore plus de l'Acte additionnel, dus à l'instabilité extrême des forces alors régnantes.

De là la facilité déconcertante de nos révolutions. — N'est-on pas surpris, en effet, quand on voit avec quelle facilité tous nos régimes successifs sont tombés ? Jamais ils n'ont été victimes de grands mouvements révolutionnaires prolongés et nationaux. L'Ancien Régime a disparu en juin, en juillet, en octobre 1789 sans grand déchaînement de force contre lui, à la suite de simples « journées » d'émeutes parisiennes. La dictature de Robespierre, qui faisait trembler la France, a cédé devant l'insurrection au sein de la Convention d'une poignée de conjurés. Le 18 brumaire s'est passé sans lutte, sans résistance. L'Empire n'en a pas opposé au retour des Bourbons. Napoléon, dans son vol du golfe Juan aux tours de Notre-Dame, n'en a pas plus rencontré qu'il ne devait de nouveau en opposer après Waterloo. Et ce n'est ni en juillet 1830, ni en février 1848, ni en décembre 1851, ni en septembre 1870, qu'on vit se produire un véritable assaut révolutionnaire, un sérieux soulèvement national et une lutte au sens propre du mot pour emporter les

régimes qui alors s'écroulèrent. Tous ils ont disparu avec une étonnante facilité. C'est que la force qui les avait appelés à la vie, qui les soutenait s'était retirée d'eux. A leur naissance elle les avait fait apparaître, elle s'en était allée. Par leur fautes, par leurs excès ils avaient perdu leur prestige, leur puissance et, comme des arbres qui, minés à l'intérieur, vivant par leur écorce, encore verdissants sont emportés par un vent passager d'orage, ils étaient renversés par une simple bourrasque populaire.

De là au cours même de la vie d'un régime l'apparition et le développement spontanés de certaines institutions, non prévues par la Constitution, ou l'effacement ou le jeu faussé d'autres qu'elle consacrait. Ainsi sous la Constituante, la Législative, la Convention, surgissent et agissent les Comités ou les clubs, ou la Commune révolutionnaire. Ainsi le veto royal de 1791, le renouvellement par cinquième des Conseils et des Directeurs de 1795 sont paralysés ou fonctionnent à faux. Ce qui ne cadre pas avec l'état des choses et des forces meurt ou se fausse, ce qu'il requiert se crée ; la vie fait son choix et son œuvre.

Après ces vérifications de nos thèses premières, de cette vue d'ensemble sur cette longue histoire constitutionnelle que d'observations générales ne pourrions-nous pas tirer !

On pourrait relever, par exemple, que les hommes politiques, même ceux qui ont joué de grands rôles, sont comme les institutions, subordonnés au temps, que leur force est contingente, que ce sont les circonstances de l'histoire qui se prêtent ou non à leur action et les font puissants ou infirmes. Le plus grand, le plus extraordinaire de tous, Bonaparte, en est l'exemple. Quand la France est à sauver et à restaurer, son génie militaire et son génie organisateur, son passé politique, l'état des partis, en font l'homme providentiel et le rendent tout puissant. La guerre qu'il prolonge le soutient au sommet où elle l'a porté. Mais ses défauts et ses fautes deviennent sans rançon, la guerre le trahit, il n'existe plus. Et aux Cent-jours, malgré son retour triomphal, comme les circonstances sont toutes changées, il demeure désemparé, tâtonnant, sans force ; Waterloo lui évite peut-être une faillite qui eût obscurci sa gloire. Pour combien d'autres, Talleyrand, Fouché, Lamartine, Cavaignac, Napoléon III, qui ont connu de si grands succès et de tels déclins, la même loi ne se vérifierait-elle pas ?

On pourrait encore de cette histoire si résumée tirer des lumières qui éclaireraient notre tempérament national et détruiraient bien des illusions ou des erreurs. Les Français n'y apparaissent pas comme les révolutionnaires qu'on s'est plu à dire, mais comme un peuple patient, qui s'est plié aux plus contradictoires expériences politiques. Car ce ne sont pas les Français qui par des révolutions ont renversé les régimes multiples auxquels ils ont été soumis, c'est par leurs fautes, leur inadaptation aux circonstances et aux besoins du pays que ceux-ci sont tombés. Successivement la Nation française a fait confiance à ces régimes divers, qui en faisaient tantôt une souveraine investie de toute autorité, tantôt une sujette sans droits et sans participation à ses propres affaires, et les a tolérés. Et depuis 1870 malgré bien des défaillances la République parlementaire, née sur les ruines du Second Empire, organisée péniblement en 1875, n'a jamais été inquiétée par aucun mouvement profond du sentiment national. Le peuple français n'est donc pas un peuple révolutionnaire, c'est d'eux-mêmes, sous le poids de leurs fautes que les Gouvernements, qu'il a successivement subis, sont tombés et non par les sautes de son humeur et son goût du changement.

Nous n'avons jusqu'ici jeté les yeux que sur le passé, il doit servir à éclairer l'avenir.

Si la loi essentielle, que nous avons dégagée, est que les Constitutions sont des produit de l'histoire, comme l'histoire est un perpétuel changement, un immobilisme constitutionnel excessif est une erreur et un danger.

On a vu que la Monarchie de Juillet en est morte et peut-être le second Empire, s'il eût plus tôt ou mieux réalisé son évolution parlementaire, eût-il évité la guerre de 1870, ou lui eût-il survécu.

Or, depuis 1875, quelles révolutions se sont produites dans les conditions de fonctionnement de nos institutions politiques !

La société, milieu de vie pour l'Etat, auquel il doit être adopté, s'est profondément transformée.

Politiquement elle comportait une différenciation radicale des sexes, les hommes seuls ayant des droits politiques. Or la vie économique et les mœurs ont tellement rapproché les conditions des deux sexes, que leur inégalité politique, déjà rejetée par la plupart des pays de notre civilisation, est condamnée.

Elle était à base d'individualisme et l'individu, élément premier et exclusif de la société, avait seul des droits. Or l'associationisme a

pris une énorme extension et le groupe a une telle importance qu'il ne peut rester étranger à la vie politique.

Elle était homogène, les ordres anciens ayant disparu et l'égalité ayant été consacrée par la Révolution. Or avec le développement des fortunes d'un côté et celui du prolétariat de l'autre, des classes sociales aux mentalités et aux intérêts antagonistes s'opposent dans son sein.

En elles des forces nouvelles sont nées, qui sont des rivales de l'Etat tout-puissant jusqu'ici en face des seuls individus. Des groupements se sont constitués, qui, par le nombre de leurs membres, par leurs moyens, par leurs fonctions souvent vitales pour la société, peuvent tenir l'Etat en échec. Le capitalisme, l'industrialisme ont pris un tel développement, acquis une telle puissance qu'ils peuvent exercer sur l'Etat une pression des plus dangereuse.

Entre notre société actuelle et celle de 1875 quelles différences !
Les fonctions de l'Etat n'ont pas moins changé.

Les services publics : Instruction publique, Travaux publics, Postes, protection du commerce de l'industrie, de l'agriculture, se sont énormément développés et répondent pour la société à d'irréductibles nécessités. Que deviendrait, par exemple, notre production nationale, en particulier notre agriculture, si l'Etat ne les défendait pas par d'incessantes mesures contre la concurrence de pays qui pour des causes multiples peuvent produire dans de toutes autres conditions que nous ?

Le développement du solidarisme, l'effort d'amélioration du sort des travailleurs, avec un prolétariat urbain toujours plus nombreux, dont la vie est suspendue à un travail et à des salaires sans cesse précaires, ont imposé à l'Etat des services sociaux tout nouveaux.

Les tâches de l'Etat sont ainsi devenues de plus en plus nombreuses et difficiles.

Ses charges l'accablent.

Ses dettes sont si lourdes depuis la guerre que leurs arrérages absorbent la plus grosse part de ses revenus malgré la faillite que fut la stabilisation du franc.

Ses services multiples exigent des crédits de plus en plus considérables.

Il doit pressurer le contribuable qui s'organise pour se défendre, pendant que s'organise l'armée de ses fonctionnaires pour obtenir des traitements supérieurs.

Enfin l'Etat se trouve aux prises avec des conditions de vie internationale toutes nouvelles.

A cette vie participe un nombre d'Etats de plus en plus considérable. Il ne s'agit plus d'une société européenne d'Etats, mais d'une société mondiale. Il ne s'agit plus d'Etats de même civilisation, mais d'Etats de civilisations différentes et aux formes politiques très variées. Et dans ce milieu élargi et diversifié règnent de violents conflits d'intérêts, des oppositions d'idées fondamentales, des rivalités historiques, quand ce ne sont pas des haines cachées ou déclarées. L'Etat doit s'adapter à cette vie internationale si nouvelle.

Elle se présente avec des modes d'action aussi nouveaux et qui ne facilitent pas sa tâche. Pour l'harmoniser, pour la pacifier, s'est constituée la Société des Nations. Si elle permet certaines ententes, certaines conciliations, si elle peut, peut-être, atténuer des conflits et éviter des guerres, elle exige la participation constante des membres et des chefs de Gouvernement à son fonctionnement. Leur tâche est ainsi doublée : ils ont à gouverner séparément chacun leur pays et ensemble le monde.

Ainsi, qu'il s'agisse de la Société, milieu d'action de l'Etat, qu'il s'agisse de ses fonctions et de ses charges, qu'il s'agisse de sa participation à la vie internationale, toutes les conditions de fonctionnement de l'Etat et de ses institutions politiques sont bouleversées.

Aussi, après avoir constaté, au cours de cette histoire, que nos institutions politiques ont toujours été en péril et sont mortes quand elles ne correspondaient plus aux conditions de leur temps et de leur milieu, comment ne s'inquiéterait-on pas de voir que leur remise au point par le jeu normal de la revision se heurte aux préjugés, aux méfiances, aux intérêts des partis ? Autour de nous par ailleurs bien des Etats ont été la proie de révolutions, qui montrent l'insuffisance de nos formes politiques coutumières au temps présent.

Ne serait-il pas prudent d'écouter davantage les leçons de notre histoire et des faits ?

BIBLIOGRAPHIE ¹

1. Recueils législatifs officiels et privés

Archives parlementaires. Recueil complet des débats des Chambres françaises de 1789 à 1860 imprimé par ordre du Sénat et de la Chambre des députés. Fondées par MM. Mavidal et Laurent, continuées par MM. Lataste et Claveau. 1^{re} série, de 1789 à 1799. 82 volumes parus : le t. LXXXII paru en 1914 s'arrête au 4 janvier 1794. 2^e série, 1800 à 1860. 127 volumes parus, le dernier s'arrête au 17 juillet 1839.

Ce recueil par son format, son impression, ses tables par noms propres, et par matières, son analyse des travaux de chaque séance est un instrument de travail hors pair.

Annales du Sénat et du Corps législatif. Fait suite aux *Archives parlementaires*, 1861-1870. 88 volumes.

Annales du Parlement français, par une société de publicistes, sessions de 1830 à 1848. 10 volumes.

Le Moniteur universel, de 1789 à 1868 inclus.

Le Journal officiel. Depuis l'année 1869 incluse, *Le Journal officiel* a remplacé *Le Moniteur universel* pour la publication des comptes rendus parlementaires.

Bulletin des lois. Recueil, publié conformément au décret du 14 frimaire an II, des lois et décrets. La loi du 22 prairial an II est la première du recueil. Il forme douze séries selon les régimes politiques successifs de la France.

Antérieurement à l'an II des recueils des lois et décrets de nos assemblées législatives ont été officiellement publiés. Douze volumes en 1791, six en 1792. Collection dite du Louvre. Le Comité exécutif provisoire et le Comité de salut public continuèrent cette publication jusqu'en prairial an II.

¹ Il ne peut être question d'établir ici une bibliographie générale de l'histoire de France de la fin de l'Ancien Régime à la chute du Second Empire. Cet ouvrage ayant pour but l'histoire des institutions politiques, il ne sera indiqué dans cette bibliographie que les recueils ou ouvrages qui s'y rapportent directement. Pour l'histoire générale, on peut se reporter aux indications bibliographiques données, par exemple, dans les volumes soit de l'*Histoire de France contemporaine* d'Ernest Lavisse, soit de l'*Histoire générale* de MM. Lavisse et Rambaud.

- DEVILLENEUVE et CARETTE, *Recueil général des lois et arrêts avec notes et commentaires* continué sous le titre *Lois annotées ou lois, décrets, ordonnances et avis du Conseil d'Etat*, Société du Recueil Sirey, de 1788 à nos jours. Contient pour chaque loi l'indication de sa procédure parlementaire, souvent des extraits de rapports ou de discours.
- Dalloz, *jurisprudence générale*. Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine. Publication analogue à la précédente.
- BONNARD, R., *Les règlements des Assemblées législatives de la France depuis 1789*, 1926.
- CAHEN, L. et MATHIEZ, A., *Les lois françaises de 1815 à nos jours accompagnées des documents politiques les plus importants*.
- DUGUIT et MONNIER, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*.
- FAUSTIN-HÉLIE, *Les constitutions de la France depuis 1789*. Textes des constitutions et des principales lois d'ordre politique, avec des commentaires historiques de l'auteur, 1466 pp., 1880.

II. Ouvrages documentaires

- BUGHEZ et ROUX, *Histoire parlementaire de la Révolution française, 1789-1815*, 40 vol., 1838.
- MATHIEU SAINT-LAURENT, *Tableau chronologique des gouvernements qui se sont succédé en France depuis 1789*, 1859.
- MUEL, L., *Précis historique des assemblées parlementaires et des hautes cours de justice en France de 1789 à 1895*, 1896.
- *Gouvernements, ministères et constitutions de la France de 1789 à 1895*, 1895.
- OBRIOT, *Représentation nationale. Tableau des législateurs depuis 1789 jusqu'à la 1^{re}, la 2^e et la nouvelle Monarchie*, 6 feuilles.
- PIERRE, E., *Histoire des assemblées parlementaires en France du 5 mai 1789 au 8 mars 1876*.
- ROBERT BOURLOTON-COUGNY, *Dictionnaire des parlementaires français, comprenant tous les membres des assemblées et tous les ministres français depuis le 1^{er} mai 1789 jusqu'au 1^{er} mai 1889*, 5 vol., 1891.

III. Traités de droit constitutionnel

- BARTHÉLEMY et DUEZ, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*.
- CARRÉ DE MALBERG, L., *Contribution à la théorie de l'Etat*.
- DUGUIT, L., *Traité de droit constitutionnel*.
- *L'Etat, les gouvernants et les agents*.
- ESMEIN et NÉZARD, *Eléments de droit constitutionnel français et étranger*.
- HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*.
- *Principes de droit public*.
- LAPRADELLE (A. Geouffre de), *Cours de droit constitutionnel*.
- MOREAU, *Précis de droit constitutionnel*.

IV. Ouvrages principaux concernant l'histoire des institutions politiques de la France contemporaine

- AUCOC, L., *Le Conseil d'Etat, avant et depuis 1789*, 1876.
- AULARD, *Histoire politique de la Révolution française. Origine et*

développement de la démocratie et de la République, 1789-1804, 1900-1901.

BABAUD-LARIBIÈRE, *Histoire de l'Assemblée nationale constituante*, 1880.

BARTHELEMY, J., *Le régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, 1904.

BAVOUX, L., *La France sous Napoléon III. L'Empire et le régime parlementaire*, 1870.

BERRIAT SAINT-PRIX, F., *Commentaire sur la Charte constitutionnelle*, 1836.

— *Théorie du droit constitutionnel français, esprit des constitutions de 1848 et de 1852*.

BLANC, Louis, *Discours politiques, 1848-1881*, 1881.

BOITEAU, P., *Etat de la France en 1789*, 1889.

BOMPARD, *Le veto du Président de la République et la sanction royale*, préface de M. Casimir Périer, 1906.

BROGLIE (DE), *Vues sur le Gouvernement de la France*, 1870.

CARNÉ (L. DE), *Etude sur le gouvernement représentatif en France de 1789 à 1848*, 1855.

CAUCHOIS, H., *La constitution de l'Empire français avec les sénatus consultes, lois, décrets et statuts*, 1869.

CHANTAVOINE, H., *Les principes de 1789*, 1908.

CHATEAUBRIAND (DE), *Mélanges politiques*, 1816.

— *De la monarchie selon la Charte*, 1816.

CONSTANT, B. (Constant de Rebecque), *Cours de politique constitutionnelle*, 1872.

DESLANDRES, M., *La crise de la science politique et le problème de la méthode*, 1902.

DUMONT, A., *Les principes de 1789*, 1861.

DUPONT-WHITE, *Le progrès politique en France*, 1868.

DUVERGIER DE HAURANNE, *Histoire du gouvernement parlementaire en France, 1814-1848*, 10 vol., 1857-1869.

— *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*, 1846.

FALLOUX (DE), *Mémoires d'un royaliste*.

— *Discours et mélanges politiques*, 2 vol., 1900.

FAVRE, J., *Discours parlementaire, 1848-1879*, 4 vol., 1881.

FERRON (DE), *De la division du pouvoir législatif en deux Chambres. Histoire et théorie du Sénat*, 1885.

GASPARIN (DE), *Discours politiques*, 1880.

GRÉVY, *Discours politiques et judiciaires*, 2 vol., 1888.

GUIZOT, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, 7 vol., 1858-1865.

— *Histoire parlementaire de la France (discours prononcés dans les Chambres de 1819 à 1848)*, 5 vol.

HANOTAUX, G., *Histoire de la Nation française. Histoire politique*, t. II et t. III.

JANZÉ (DE), *La Constitution de 1852*, 1867.

JONGLEZ DE LIGNE, *Etude historique sur le rôle du Conseil d'Etat*, 1867.

LADOUCETTE, J., *Du Sénat de l'Empire français depuis son institution jusqu'à nos jours*, 1861.

LA LOMBARDIÈRE, *Les idées politiques de Benjamin Constant*, 1928.

LAMY, G., *Les principes de 1789*, 1903.

LAVERGNE (DE), *La Constitution de 1852 et le décret du 24 novembre 1860*.

- MICHON, L., *Le gouvernement parlementaire sous la Restauration*, 1905.
- MONTALIVET (DE), *Rien ? Dix-huit années de gouvernement parlementaire*, 1864.
- OLLIVIER, E., *L'Empire libéral*.
- ORTOLAN, E., *De la souveraineté du peuple et la Révolution*, 1848.
- PICARD, E., *Discours parlementaires*, 3 vol., 1882, 1889, 1890.
- PILEUR (LE), *Recherches sur les lois constitutionnelles de la France*, 1809.
- PONCINS (DE), *Les cahiers de 1789 ou les vrais principes libéraux*, 1887.
- POUDRA et PIERRE, *Traité de pratique parlementaire*.
- PRÉVOST-PARADOL, *Les élections de 1863*.
- *Du gouvernement parlementaire et du décret du 24 novembre 1861*.
- *La France nouvelle*, 1868.
- REGNAULT, *Histoire du Conseil d'Etat depuis son origine jusqu'à ce jour*, 1853.
- ROYER-COLLARD, *La vie politique de R.-C. Ses discours, ses écrits*, 1878.
- SIMON, P., *L'élaboration de la Charte de 1814*, 1906.
- TSCHERNOFF, *Le parti républicain au coup d'Etat et sous l'Empire*, 1906.
- *Le parti républicain sous la Monarchie de juillet*, 1901.
- TOCQUEVILLE (DE), *L'ancien régime et la Révolution*, 1920.
- WEILL, G., *Les élections législatives depuis 1789*, 1895.
- *La France sous la Monarchie constitutionnelle, 1814-1848*, 1912.
- *Histoire du parti républicain en France de 1814 à 1870*, 1900.

V. Thèses pour le Doctorat en droit ¹

- ALENGRY, *Condorcet, théoricien du droit constitutionnel et précurseur de la science sociale*, Toulouse, 1904.
- ANTIER, *De l'électorat politique*, Paris, 1892.
- BELIN, *Un représentant en mission dans ses rapports avec la Convention et le Comité de salut public*, Etienne Maignet, Paris, 1921.
- BERGOUGNAN, *Etude historique du droit de dissolution des Chambres des députés sous la Restauration*, Paris, 1909.
- BERTHIER, *Les sous-secrétaires d'Etat en France*, Paris, 1912.
- BERTON, *L'évolution constitutionnelle du Second Empire*, Paris, 1900.
- BIENVENU, *De l'inéligibilité et de l'incompatibilité en matière parlementaire depuis 1789*, Rennes, 1904.
- BOISSENET, *Les opinions politiques de Barnave*, Paris, 1919.
- BONNEFOY, *Le régime parlementaire sous la Restauration*, Paris, 1907.
- BOUCHARD, *Le club breton : origine, composition, organisation, rôle à la Constituante*, Paris, 1920.
- CABASCOUS, *Etude sur la durée et le mode de renouvellement des Chambres*, Toulouse, 1899.
- CASTEL, *De la représentation dans les chambres par les sous-secrétaires d'Etat et les commissaires du Gouvernement*, Aix, 1909.
- CHARTIER, *Les immunités parlementaires en France, dans leur développement historique*, Paris, 1905.

¹ Nombreuses sont les thèses de doctorat en droit qui ont traité des sujets de droit constitutionnel à un point de vue historique. Si toutes ne sont pas des ouvrages de vraie valeur scientifique, il en est qui n'en sont pas dépourvues et toutes peuvent présenter un certain intérêt et rendre des services.

- COLLAS, *L'exercice du pouvoir exécutif dans la Constitution de 1791*, Dijon, 1906.
- COSTE, *Le pouvoir législatif dans la Constitution de 1793*, Paris, 1909.
- DESCHAMPS, *Le pouvoir législatif dans la Constitution de 1848*, Rennes, 1905.
- DUBUC, *La question et l'interpellation*, Paris, 1910.
- DUGUIT, Michel, *Le régime disciplinaire des assemblées législatives françaises*, Bordeaux, 1917.
- DUTRUCH, *Le Tribunat sous le Consulat et l'Empire*, Paris, 1921.
- FONTEVREAU, *Du pouvoir constituant en France et de la révision constitutionnelle dans les constitutions françaises depuis 1789*, Paris, 1900.
- FRAYSSINET, *Les idées politiques des Girondins*, Toulouse, 1908.
- GIRAUD, *L'œuvre d'organisation judiciaire de l'Assemblée nationale constituante*, Paris, 1921.
- GOBERT, *L'opposition des Assemblées pendant le Consulat, 1800-1804*, Paris, 1925.
- GORCE (DE LA), *Recrutement des Sénats électifs*, Paris, 1909.
- GRAS, *Du suffrage politique censitaire en France et en Belgique*, Montpellier, 1910.
- HARDOUIN, *Des principes qui président au recrutement des Chambres hautes en droit français*, Caen, 1895.
- HONGRE, *Attributions du pouvoir exécutif dans les divers contributions qui ont régi la France de 1789 à 1875*, Paris, 1883.
- LABROQUETTE, *Le pouvoir exécutif dans la Constitution de 1791*, Bordeaux, 1921.
- LAFABREGUE, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Toulouse, 1912.
- LAFERRIÈRE, Henri, *La loi électorale du 31 mai 1850*, Paris, 1910.
- LAURENT, *Les attributions financières des Chambres*, Paris, 1889.
- LÉONARDI, *Le Conseil d'Etat sous la Restauration*, Paris, 1909.
- LE SCIELOUR, *La liberté individuelle sous le Consulat et l'Empire*, Paris, 1911.
- MARCHANDEAU, *La vérification des pouvoirs devant les Chambres françaises*, Paris, 1909.
- MARTIN, *De l'immunité des discours, des opinions et des votes émis dans les Assemblées*, Paris, 1902.
- MASSONGES DES FONTAINES (DE), *De l'immunité parlementaire et des autorisations de poursuites sous l'empire des diverses constitutions françaises depuis la Charte de 1814 jusqu'aux lois constitutionnelles de 1875*, Paris, 1900.
- MATTER, *De la dissolution des assemblées parlementaires. Etude de droit public et d'histoire*, Paris, 1898.
- MICHON, *Des enquêtes parlementaires*, Paris, 1890.
- PERCEAU, *Le Sénat sous le Second Empire*, Paris, 1909.
- PLAIS, *La représentation des aristocraties dans les Chambres hautes en France, 1789-1815*, Nancy, 1900.
- RADIGUET, *L'acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22 avril 1815*, Caen, 1911.
- ROUX, *Le pouvoir constituant sous la Restauration*, Paris, 1908.
- SAMUEL, *Le droit de pétition sous la Révolution*, Paris, 1909.
- SAINT-MART (DE), *Etude historique et critique sur les interpellations en France*, Paris, 1912.

- SIMONET, *Le gouvernement parlementaire et l'Assemblée constituante*, Paris, 1899.
- SOMMAINT, *La pairie en France au XIX^e siècle*, Caen, 1905.
- THIRY, *Les attributions du Sénat du Premier Empire concernant la justice et les droits individuels*, Paris, 1922.
- THUVENY, *Le droit électoral de 1789 à l'an VIII*, Nancy, 1905.
- TRAPPE, *Le pouvoir exécutif dans la Constitution de l'an III*, Paris, 1901.
- TROUILLARD, *Le Sénat conservateur du Consulat et du Premier Empire. Ses attributions, son rôle*, Rennes, 1911.
- VANAULD, *Le droit d'interpellation sous la monarchie de juillet*, Aix, 1909.
- VENAULD DE LARDINIÈRE, *Le droit électoral pendant la Révolution française*, Poitiers, 1912.

TABLE DES MATIÈRES

Tome premier

Préface, 1-7.

INTRODUCTION

L'ancien régime.

La chute de la Monarchie absolue.

L'avènement de la souveraineté nationale

Caractéristiques de l'évolution constitutionnelle de la France depuis 1789 :
Révolutions et stabilité politique, 9. — La crise de l'ancien régime, explication de l'évolution constitutionnelle de la France contemporaine, 10.

I. L'ancien régime : Système politique et système social. Système politique : L'absolutisme monarchique, son origine, ses fondements, 12. — Les applications de l'absolutisme monarchique. Législation, gouvernement, justice, 13. — L'absolutisme vivant dans la conscience des rois de France, explication historique, intangibilité, 17.

Etat politique et social de la société : Les ordres, 18.

Les faiblesses du régime, la crise de l'absolutisme monarchique, 20. — La France ne constitue pas une nation, 20. — Carence de l'autorité royale, 22. — Carence de grands ministres, 23. — Carence de la force armée en cas de troubles, 24. — Crise financière, 25. — Opposition des parlements, 26. — L'opinion publique : puissance nouvelle et révolutionnaire, 28.

II. L'appel au pays. La convocation des Etats généraux. — Progrès de l'idée d'une convocation des Etats généraux, 31. — Statut des Etats généraux : il est un commencement de révolution, 34.

III. La réponse du pays. — La rédaction des cahiers de 1789, leur importance, 38. — La réunion des Etats généraux, leur transformation en Assemblée nationale, 42. — La crise du 6 mai au 27 juin, 44.

PREMIÈRE PARTIE

Avènement de la souveraineté nationale**Monarchie constitutionnelle. Constitution de 1791
Constituante et Législative, juin 1789 - septembre 1792**

CHAPITRE PREMIER

**Les forces en présence. Les faits historiques essentiels
au cours de l'Assemblée nationale**

- I. Les forces en présence. — L'Assemblée nationale, 51. — Le roi, 54. — Les ministres, 57. — Le peuple, 59.
- II. Principaux événements historiques au cours desquels se poursuit l'œuvre constitutionnelle, 63.

CHAPITRE II

La France politique nouvelle: Système constitutionnel de 1791.**Souveraineté nationale. Régime représentatif.****Monarchie constitutionnelle**

- I. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. — Le préambule de la Déclaration et ses principes, 71. — Analyse de la Déclaration : Les vrais droits de l'homme, 73. — L'égalité, 75. — Les principes du droit public nouveau, 76. — L'élaboration de la Déclaration, 77.
- II. La souveraineté nationale. Le régime représentatif. — Son affirmation, son étendue, sa nature, 77. — Mode d'exercice de la souveraineté : ni souveraineté directe, ni mandat impératif, 78. — Suffrage à deux degrés et suffrage restreint, éligibilité, durée du mandat, 80.
- III. Constitution des pouvoirs politiques, 83. — Le Pouvoir législatif. Sa structure, 84. — Permanence et unité, 86. — Pouvoir exécutif : Le roi, 92. — Les ministres, 93.
- IV. Les grandes fonctions politiques de l'Etat. — Fonction législative, 98. — Le monopole parlementaire de l'initiative législative, 100. — Le veto suspensif, 102. — Fonction exécutive, 106. — Nomination des fonctionnaires, 107. — Contrôle, 108. — Maintien de l'ordre public, 108. — Relations étrangères, déclaration de guerre, traités, 109.
- V. Les garanties constitutionnelles. — Garanties d'indépendance, 114. — Garanties de collaboration, 116. — Garanties de contrôle, 117. — Responsabilité politique des ministres, 118. — Indissolubilité de l'Assemblée, 119.
- VI. Pouvoir judiciaire, 121.
- VII. Force publique et contributions publiques, 124.
- VIII. Revision de la Constitution, 126.
- IX. Acceptation de la Constitution par le Roi, 133.
Vue d'ensemble sur la Constitution de 1791, 135.

CHAPITRE III

**La vie politique et le fonctionnement des grands pouvoirs politiques
sous la Constitution de 1791. L'Assemblée législative**

I. Vie politique de la France sous la Constitution de 1791.

Les élections de 1791, 139. — Réunion et formation de l'Assemblée, 141. — Difficultés intérieures et extérieures, 141. — Premiers événements politiques, conflits entre le roi et l'Assemblée, 142. — Les affaires étrangères. Crise ministérielle. Guerre, 144. — La guerre et ses premières conséquences, 146. — Le 20 juin 1792, première grande journée révolutionnaire du nouveau régime, 147. — Le 10 août, la faillite de la Constitution de 1791, 149.

II. Le jeu des grands pouvoirs de l'Etat sous la Constitution de 1791.

Le roi. — Louis XVI a-t-il été le roi de la Constitution de 1791 ? 151. — Attitude de l'Assemblée vis-à-vis du roi, 154. — La nation et le roi, 156. — Le roi et le veto, 158. — L'Assemblée et le veto, 161. — Le pays et le veto, 162.

Les ministres. — Le choix et la révocation des ministres par le roi, 164. — Le roi et les ministres dans le gouvernement, 167. — Les ministres organes du gouvernement, 169. — L'Assemblée et les ministres, 171.

L'Assemblée législative. — Son manque d'autorité, 173. — Quelques caractères de l'Assemblée législative, 175. — La vie et le travail de l'Assemblée législative, 177. — Influence grandissante des tribunes, des clubs, des pétitions sur l'Assemblée législative, 179. — Œuvre législative de l'Assemblée, 184.

Vue d'ensemble sur le fonctionnement de la Constitution de 1791, 188.

DEUXIÈME PARTIE

**La dictature révolutionnaire
Fin de la Législative. — Convention
10 août 1792. — 20 octobre 1795**

CHAPITRE PREMIER

Les phases de la dictature révolutionnaire.**Evolution des institutions politiques**

Vue d'ensemble des phases de la dictature révolutionnaire, 191.

I. Dictature de l'Assemblée législative, 10 août-20 septembre 1792.

Acte qui suspend provisoirement le pouvoir exécutif et qui convoque une Convention nationale, 195. — Loi sur l'exercice du pouvoir exécutif provisoire, 197. — Loi sur l'élection de la Convention, 198. — Événements principaux qui influencèrent l'évolution politique, 200. — Première terreur, les massacres de Septembre, 202. — Les élections, 205.

II. Dictature de la Convention, 20 septembre 1792-fin janvier 1793.

Réunion de la Convention, sa constitution, son pouvoir constituant, 207. — Premiers actes de la Convention, 208. — Aggravation progressive du conflit entre Girondins et Jacobins, 209. — Procès, condamnation, mort de Louis XVI, conséquences, 213. — Développement à l'intérieur et à l'extérieur de l'absolutisme de la Convention, 215.

III. Dictature conventionnelle terroriste, janvier-avril 1793.

La crise des vivres, nouvelle période de troubles intérieurs, 218. — La coalition, la menace extérieure, désastres militaires, trahison de Dumouriez, 218. — Mesures de défense nationale, 219. — Révolte vendéenne, 220. — La Convention répond à ces périls par l'organisation de la terreur. Etablissement du Tribunal criminel extraordinaire, 221. — Mise hors la loi de certaines catégories d'individus, 222. — Comités communaux de surveillance, 222. — Renouvellement du Comité de défense générale, 223. — Mesures contre prêtres et suspects, 223. — Loi contre les émigrés, 223 ; sur la presse, 224. — Suspension de l'inviolabilité des députés, 224.

IV. Dictature terroriste des comités de gouvernement, avril 1793-mars 1794.

Déchirements des partis, 225. — Chute des Girondins, 226. — Le fédéralisme, les départements contre Paris, 227. — Le Comité de Salut public, 229. — Déclaration relative à la paix, loi contre les prêtres insermentés, 229. — L'emprunt forcé et le partage des biens nationaux. Nouvelles mesures répressives dictatoriales et terroristes, levée en masse, 231. — Visites domiciliaires, loi des suspects, 232. — Loi du maximum, 233. — Arrestation de représentants, 234. — Le gouvernement révolutionnaire, 234. — Loi sur le Tribunal révolutionnaire, 235. — Le calendrier révolutionnaire, 236. — Nouvelle loi sur le gouvernement révolutionnaire, 237.

V. Dictature terroriste personnelle. Robespierre, mars-juillet 1794.

Atténuation des dangers extérieurs et intérieurs, 239. — Lutte à mort des partis, 240. — Dictature de Robespierre : le culte de l'Être suprême, suppression du conseil exécutif provisoire et des ministres, institution de douze commissions, 242. — Loi du 22 prairial, 10 juin 1794, sur le Tribunal révolutionnaire, 243.

VI. Dictature thermidorienne. 29 juillet 1794 (9 thermidor)-30 octobre 1795.

Chute de Robespierre, 246. — Destruction du régime et des institutions terroristes, 248. — Mesures contre les clubs, les pétitions, les adresses, 250. — Réaction thermidorienne, 251. — Terreur blanche, 253. — Le 19 vendémiaire an III et la fin de la Convention, 253.

CHAPITRE II

L'œuvre constitutionnelle de la Convention

I. La Constitution girondine.

Le projet girondin, historique, 257. — Analyse du projet girondin d'après le rapport de Condorcet, 259. — Discussion du projet girondin à la Convention, 266. — Discussion de la Constitution, 268.

II. Constitution montagnarde du 24 juin 1793.

Analyse de la Constitution. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 274. — Unité de la République, divisions administratives et électorales de la France, 275. — Etat des citoyens et droit de vote. Souveraineté du peuple, ses attributs, 276. — Corps législatif, 277. — Conseil exécutif, 278. — Revision de la Constitution et rapports de la République avec les puissances étrangères, 279. — Les grands traits de la Constitution montagnarde, 280.

Elaboration de la Constitution de 1793. Epoque et hâte, 281. — Admiration des conventionnels pour leur œuvre, 282. — Suffrage direct et indirect. Caractère des députés, 283. — Vote public et par bulletin, 284. — Eligibilité et rééligibilité, 285. — Gouvernement, 286. Immunité des députés. Sûreté du corps législatif, 287. — Rapports avec l'étranger, 288. — Les Conventions, revision de la Constitution, 289. — Ratification de la Constitution par le peuple. Sa non-application, 289.

CHAPITRE III

Constitution du 5 fructidor an III, 22 août 1795

Abandon de la Constitution de 1793. Elaboration et vote de la Constitution de l'an III.

- I. Analyse et synthèse de la Constitution de l'an III. — Déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen, 293. — Déclaration des devoirs, 295. — La souveraineté, son titulaire : les citoyens, 296. — Attributs de la souveraineté des citoyens. Droit électoral, 298. — Le mandat de trois ans et le renouvellement par tiers des assemblées, 300. Les pouvoirs de l'Etat. Leur multiplication, 301.**

Pouvoir législatif : Dualité des Chambres: Cinq cents et Anciens, 301. — Mesures de protection pour le Corps législatif et ses membres, 303. — Conseil des Cinq-cents, 303. — Conseil des Anciens, 304.

Pouvoir exécutif : Directoire. Collège des directeurs, 305. — Leur choix. Durée, renouvellement de leurs pouvoirs, 306. — Précautions contre et pour le Directoire, 308. — Indépendance respective du Directoire et du corps législatif, 309.

Pouvoir judiciaire, 309.

Corps administratifs départementaux et municipaux, 310.

Haute Cour de justice, 311.

Revisions constitutionnelles, 312.

- II. Elaboration de la Constitution de l'an III. Conceptions politiques de ses auteurs. — Témoignage de Boissy d'Anglas, son rapport, 314. — Discussion de la Constitution, 317. — Déclaration des droits, 318. — Déclaration des devoirs, 319. — La souveraineté, 320. — Régime électoral, élections à deux degrés, 322. — Vote secret. Durée du mandat législatif. Rééligibilité des représentants, 326.**

Les pouvoirs de l'Etat. — Corps législatif : le dualisme, 329. — Les deux conseils : noms, nombres, conditions d'éligibilité, nominations de leurs membres, compétence, 331. — Attributions respectives des Conseils, 332.

Le Directoire : force ou faiblesse, 333. — Nomination des membres, 335. — Responsabilité du Directoire et des ministres, 338. — Administration locale, rétablissement de la centralisation, 339. — Revisions constitutionnelles, 340. — La jurie ou le jury constitutionnaire, 341.

TROISIÈME PARTIE

**L'anarchie directoriale. Le Directoire
27 octobre 1795. — 19 novembre 1799.
18 brumaire, an VIII**

CHAPITRE PREMIER

Fonctionnement des pouvoirs politiques sous la Constitution de l'an III

- I Premier établissement des pouvoirs, des autorités judiciaires et administratives. — Election des Conseils, 347. — Formation des Conseils, 349. — Signification politique des élections, 349. — Formation du Directoire, 350. — Sa politique, 353. — Nomination des ministres et spécialisation des directeurs, 354. — Le Directoire et les autorités inférieures, 356.**

II. Fonctionnement des grands pouvoirs politiques sous le Directoire.

Pouvoir législatif. — Les assemblées privées de leur pouvoir réglementaire, 357. — Bureaux des conseils, 358. — Dispositions intérieures des Assemblées, 359. — Vérification des pouvoirs, 360. — Renouvellement annuel par tiers, 361. — Coup d'Etat du 18 fructidor, 365. — Renouvellement de 1798 et coup d'Etat du 22 floréal, 367. — Renouvellement de 1799 et crise du Directoire, 370. — Oppositions entre les membres des Conseils, 372. — Le dualisme législatif, 373. — Travail législatif des Conseils, 374.

Pouvoir exécutif. — Composition et renouvellement du Directoire, 375. — Elections directoriales, 377. — Divisions au sein du Directoire, 378. — Les ministres, nominations, changements, 382. — Les commissaires du Directoire, 385.

Rapports des pouvoirs politiques entre eux, 385.

Vue d'ensemble sur l'expérience constitutionnelle de l'an III, 389.

CHAPITRE II

**La France sous le Directoire.
Faillite du régime et sa chute**

I. La France sous le Directoire. — L'administration et les services publics, 391. — La paix et l'ordre intérieurs, 392. — Les finances et la situation économique du pays, 394. — Les mœurs, 396. — Faillite de la liberté, liberté religieuse, 397. — Liberté de la presse et autres libertés, 399.

II. Politique étrangère et les guerres du Directoire : son discrédit, préparation de sa chute, 401. — Guerre contre l'Autriche, campagne d'Italie, 402. — Guerre contre l'Angleterre, campagne d'Egypte, p. 403. — La coalition, succès militaires, 404.

III. Chute du Directoire. Avènement de Bonaparte, 406. Le 18 Brumaire, 409.

QUATRIÈME PARTIE

**Le gouvernement personnel et autoritaire
Consulat et Empire, 18 brumaire, an VIII.
11 avril 1814**

CHAPITRE PREMIER**Le Consulat provisoire**

L'acte du 19 brumaire. Nouvelle Constitution provisoire, 417. — Les Conseils et les ministres, 420. — Bonaparte, Sieyès, Talleyrand, 421. — Les commissions intermédiaires, 422. — Délégués en mission, 422. — Politique des consuls. Nominations et mesures. Apaisement, 423.

Elaboration de la Constitution de l'an VIII, rôle et idées de Sieyès, 426. — Ses principes fondamentaux, 427. — Listes de confiance, 428. — Les pouvoirs de l'Etat, 430. — Esprit des projets de Sieyès, 434. — Conflit entre Sieyès et Bonaparte, 436. — Le travail des sections, réunions chez Bonaparte, projet Daunou, 438. — Listes de confiance, 439. — Corps législatif, 439. — Tribunat, 440. — Sénat, 440. — Consuls, 442. — Achèvement de la Constitution. Le plébiscite. 18 pluviôse, 442.

CHAPITRE II

Le Consulat décennal

- I. Analyse et synthèse de la Constitution de l'an VIII. — Absence de déclaration, 445. — Droits des citoyens annihilés, 446. — Pouvoirs de l'Etat, 447. — Sénat conservateur, 448. — Pouvoir législatif, 451. — Gouvernement et Conseil d'Etat, 451. — Tribunal, 453. — Corps législatif, 454. — Gouvernement, 455. — Tribunaux, 457. — Responsabilité des corps et des fonctionnaires publics, 458. — Dispositions générales, 459. — Vue d'ensemble de la Constitution, 459.
- II. Vie et fonctionnement des pouvoirs de l'Etat sous la Constitution de l'an VIII. — Le gouvernement, les Consuls, 461. — Les Ministres, 464. — Le Conseil d'Etat organe de gouvernement, 465. — Les conseils d'administration, 467.
 - Le Sénat, recrutement de ses membres, 468.
 - Le Corps législatif, 471.
 - Le Tribunal, 472.
 Loi du 19 nivôse an VIII organisant la procédure législative, son élaboration, 474. — Règlement des Assemblées, 482.
 - Vie et travail du Tribunal et du Corps législatif. Leur rendement, 483. — Sessions du Corps législatif, 484. — Ouverture et fermeture des sessions, 486. — Inertie du Tribunal pendant les vacances du Corps législatif, 489. — Rapports des Corps politiques entre eux. Le Sénat et le Premier Consul, 491. — Le Corps législatif vis-à-vis du Premier Consul, 493. — Le Tribunal vis-à-vis du Premier Consul, 497.
- III. La France sous le consulat décennal : l'œuvre et le prestige de Bonaparte, 502. — Redressement extérieur, 502. — Marengo. Les paix de Lunéville et d'Amiens, 505. — Prestige de Bonaparte, 506. — Redressement intérieur : la paix, l'ordre, la sécurité, 506. — Restauration financière, 509. — Pacification religieuse, 510. — Popularité et triomphe de Bonaparte, 512. — Fête du 14 juillet et du 1^{er} Vendémiaire, 516. — Bonaparte héros universel, 516. — Attentats contre Bonaparte, consolidation du régime, 517. — Renforcement du pouvoir, 519.

CHAPITRE III

Le Consulat à vie.

Sénatus consulte organique de la Constitution, 16 thermidor an X
(4 août 1802)

- I. Proclamation du Consulat à vie. Hésitation de Napoléon, 520. — Le Tribunal réclame une récompense nationale. Le Sénat vote la prorogation du Consulat pour 10 ans, 521. — L'appel au peuple, le plébiscite, le Sénatus-consulte, 523.
- II. Sénatus-consulte du 4 août 1802. — Son élaboration, 525. — Analyse du Sénatus-consulte. — Origine des pouvoirs politiques, 528. — Organisation des pouvoirs de l'Etat, leur hiérarchie, 531. — Les Consuls, 531. — Sénat et conseil privé, 534. — Conseil d'Etat, 536. — Corps législatif, 537. — Tribunal, Justice et tribunaux, 538. — Droit de grâce, 539.

CHAPITRE IV

L'Empire

Sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII (18 mai 1804)

- I. Avènement de l'Empire. — Ambition impériale de Bonaparte, 541. — L'opinion favorise l'évolution de Bonaparte vers la monarchie, 541. —

- Bonaparte prend l'allure d'un souverain, 542. — L'adulation et la grandeur de ses œuvres encouragent les ambitions monarchiques de Bonaparte, 545. — Reprise de la guerre et des complots, 549. — La marche à l'Empire : les corps politiques saisis du rapport sur les complots, 551. — Le Conseil d'Etat, 553. — Rôle du Sénat et du Tribunat, 556. — Elaboration du Sénatus-consulte de l'Empire, 561. —
- II. **Sénatus-consulte du 28 floréal an XII.** — Organisation de l'Empire. — Napoléon Bonaparte empereur, 563. — L'hérédité et la famille impériale, 564. — La régence, 565. — Les grandes dignités et les grands officiers de l'Empire, 566. — Le serment. Réorganisation des Corps de l'Etat : Sénat, 567. — Conseil d'Etat. — Corps législatif. — Tribunat, 569. — Haute Cour impériale, 570. — Ordre judiciaire. — Plébiscite, 572.
- III. **Vie des corps politiques sous l'Empire.**
L'Empire et la guerre. — Guerre avec l'Angleterre, troisième coalition, 574. — Quatrième coalition, 576. — La guerre de blocus contre l'Angleterre, 578. — Guerre d'Espagne, 579. — Cinquième coalition, 580. — Sixième coalition, guerre de Russie, 581. — Coalition générale, guerre d'Allemagne, 582. — Guerre de France, 583.
- IV. **Vie des institutions politiques impériales.** — Consécration populaire et religieuse de l'Empire, 585. — Conception que se fait Napoléon des corps de l'Etat, leur subordination, 589.
Le Corps législatif. — Les élections, son recrutement, 594. — Les sessions. — Travail législatif, 595. — Manque d'indépendance du Corps législatif, 598. — Rendement du Corps législatif, 600. — Opinion de l'Empereur sur le Corps législatif, 601.
Le Sénat. Une année d'activité sénatoriale, 602. — Inaction, effacement, servilité du Sénat, 606.
Le Tribunat, 607. — Sa mort, 608.
Le Conseil d'Etat, 609.
Les corps judiciaires, 611.
Le gouvernement : Les ministres, 612. — L'Empereur, le gouvernement personnel, 617. — Principe de la puissance de l'Empereur, 618. — Les œuvres de paix de Napoléon, 620.
Les fautes et les faiblesses du régime : Napoléon et l'Angleterre, 621. — Napoléon et l'Eglise, 622. — Politique familiale de Napoléon, 624. — Guerres d'Espagne et de Russie, 625. — Règne de l'illégalité, 626. — Violences de l'Empereur, 628. — L'opinion et l'Empereur, elle se détache de lui, 630.

CINQUIÈME PARTIE

La Restauration : La Monarchie parlementaire

CHAPITRE PREMIER

Chute de l'Empire et préparation de la Restauration

- I. **Préparation de la restauration des Bourbons.** — Abandon de Paris par la Régente, 633. — Bataille du 30 mars, capitulation de Paris, tentatives de manifestations royalistes, 634. — Manifeste de Schwartzemberg. Action de Talleyrand auprès des alliés, 635. — Déclaration des alliés, 637.
- II. **Le gouvernement provisoire. Déchéance. Abdication de Napoléon.** Séance et résolutions du Sénat, 3 avril 1814, 639. — Election du

gouvernement provisoire, 640. — Adresse aux armées, 642. — La réunion du Corps législatif et la déchéance, 643. — Désarmement de l'Empereur, 644. — Abdications de l'Empereur, 4 et 6 avril 1814, 645. — Fin de la régence, désertions et ralliements, 646.

III. — **Tentative de restauration par les corps politiques établis.** — Elaboration de la Constitution nécessaire et promise, 648. — Le Roi. — Les Ministres. — Le Sénat. — Le Corps législatif. — Principes fondamentaux du droit public, 650. — L'opinion et la Constitution du 6 avril, 651. — Entrée en scène du comte d'Artois, conflit avec le gouvernement provisoire, 652.

IV. **Gouvernement du comte d'Artois.** — Son titre et son autorité, 653. — Lieutenance générale déléguée par le Sénat, 654. — Actes du Lieutenant général du royaume, 656.

CHAPITRE II

La Restauration de la Monarchie

I. **Retour de Louis XVIII.** — Démarches, déclarations. Louis XVIII, 658. — Retour du roi, 659. — Réception de Saint-Ouen, 661. — Déclaration du 2 mai 1814, 662. — Rentrée du roi à Paris, 3 mai, 664. — Organisation du nouveau gouvernement, 665.

II. La Charte :

1° **Travail des esprits** avant la rédaction de la Charte, 666.

2° **Elaboration de la Charte**, 668.

3° **Système politique de la Charte.** — Droit public des Français, 669. — Organisation des pouvoirs publics. Gouvernement, Roi et Ministres. Pouvoir législatif : Chambre des pairs, Chambre des députés, 672. — Organisation des fonctions de l'Etat : fonction exécutive ; fonction législative, 674. — Ordre judiciaire, 675. — Droits particuliers garantis par l'Etat, 676. — Serment du roi, 676.

4° **Débats constitutionnels** et leurs enseignements. Les ordonnances royales, 676. — Initiative et sanction des lois, 677. — Chambre des pairs. Chambre des députés, 678. — Régime censitaire, 679. — Régime parlementaire, 680.

5° **Esprit et caractères généraux de la Charte.** — Caractère transactionnel, 680. — Caractère surcensitaire, 682. — Caractère parlementaire, 683.

6° **Promulgation de la Charte.** — Séance royale du 4 juin, 685. — Discours du roi et du chancelier Dambray, 686. — La Chambre des pairs, 689. — Les adresses, 690.

CHAPITRE III

La vie des corps politiques sous la Charte

I. **Le gouvernement.** — Le Ministère du 13 mai. Il déroge aux pratiques parlementaires, 692. — Les corps annexes du gouvernement : Conseil d'en haut, Ministère de l'entresol, 695.

II. **Les Chambres**, 696. — Leurs règlements. Loi du 13 août 1814 concernant les relations des Chambres avec le gouvernement et entre elles, 697. — Vie des assemblées, 698. — Absence de contrôle sur les actes du gouvernement, 699. — Les pétitions, 700. — Nombre et importance des ordonnances royales, 701. — Initiative et procédure législative. Exemples : loi du 21 octobre sur la presse, 702 ; loi sur la liste civile, 704. —

Débats législatifs, 705. — Participation des ministres, 707. — Contrôle des ministres par les Chambres, leur responsabilité, 708. — Vue d'ensemble sur la vie des pouvoirs publics sous la première Restauration, 711.

CHAPITRE IV

Echec de la première expérience de la monarchie parlementaire

L'extraordinaire brièveté de la première restauration : sa cause, 713. — Antagonisme de la France nouvelle et de la France ancienne : La nationalité française, 715. — La loi sur la presse, 716. — La loi sur les biens des émigrés, manifestation de l'opposition entre les deux France, 722. — Leur antagonisme dans l'armée, 728. — Conflits sur le terrain religieux, 729. — Conflit dans l'ordre judiciaire, 729. — Les divisions dans la société, 732. — Fautes du gouvernement, irritation du sentiment national, 734.

SIXIÈME PARTIE

Les Cent Jours

Un régime sans nom, sans institutions, sans durée

- I. **Retour de Napoléon.** — Vol de l'aigle. Effondrement de la Restauration. Départ de l'île d'Elbe. Débarquement, Proclamations, 735. — La marche de l'Empereur, 738. — Vellétés de résistance du gouvernement royal, 739. — Reprise de la marche de Napoléon. Fuite de Louis XVIII, 741.
- II. **Reprise du pouvoir par Napoléon.** — Extrêmes difficultés. Brumaire an VIII et mars 1815, 742. — Le gouvernement de mars 1815, 744. — Liquidation du gouvernement de Louis XVIII, 746. — Napoléon et les puissances étrangères, 747. — Difficultés et démarches de l'Empereur, 748.
- III. **Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire.** — Libéralisme nécessaire. Appel à Benjamin Constant, 749. — Elaboration de l'Acte additionnel, 751. — Le préambule de l'Acte additionnel, 753. — Les pouvoirs de l'Etat : Pouvoir exécutif. Pouvoir législatif. Chambre des pairs. Chambre des représentants, 754. — Les grandes fonctions de l'Etat : Fonction législative. Fonction exécutive. Contrôle réciproque des pouvoirs, 756. — Pouvoir judiciaire. Droits des citoyens. Libéralisme de l'acte additionnel, 758. — Décrets complémentaires de l'acte additionnel, 759. — Importance de l'acte additionnel. Accueil qu'il reçoit, 760. — Attente du plébiscite, 763. — Acceptation de l'acte additionnel, déclaration, 764.
- IV. **Vie des corps politiques.** — Formation de la Chambre des représentants, 765. — Ses premiers actes, 766. — Composition de la Chambre des pairs, 768. — Séance impériale du 7 juin, 769. — Organisation du gouvernement et vie parlementaire après le départ de Napoléon pour l'armée, 772.
- V. **Chute définitive de l'Empire. Waterloo,** 774. — Les représentants contre Napoléon, 775. — Faiblesse extrême et hésitations de Napoléon : son inertie, 776. — Le gouvernement et les chambres aux prises, 777. — L'abdication, 779. — Résolutions. Commission de gouvernement, 781. — Lutte pour le roi de Rome et la constitutionnalité, 782. — Fin du régime, 784.

Tome II

SEPTIÈME PARTIE

La seconde Restauration Développement de l'expérience du parlementarisme monarchiste et censitaire

CHAPITRE PREMIER

Le rétablissement de Louis XVIII en France Les caractéristiques de la Seconde Restauration

- I. Forces en présence après l'abdication de Napoléon.** — La nation, l'armée, le gouvernement, les Chambres, 2. — Hors de France : Talleyrand, Louis XVIII, Wellington, 5.
- II. Retour de Louis XVIII,** 8.
- III. Les caractéristiques du régime.** Sa courte durée, 8. — Les ultras, état d'esprit et programme, 10. — Leur action politique : loi de sûreté générale, loi sur les cris, discours séditieux, etc... Loi sur les cours prévotales, loi sur le sacrilège, loi d'indemnité aux émigrés, 12. — Les monarchistes modérés et les constitutionnels, 17. — Les indépendants, 18. — L'absence du peuple dans la vie politique, 19. — Connexion de la religion et de la politique, 20. — Prédominance des préoccupations d'ordre politique, 23.

CHAPITRE II

Les étapes de la Seconde Restauration

- I. Ministère Talleyrand-Fouché,** 9 juillet-26 septembre 1815, 27.
- II. Ministère modéré de Richelieu,** 26 septembre 1815-29 décembre 1818, 29.
- III. Ministère Dessolles-Decazes,** 29 décembre 1818-19 novembre 1819, 38.
- IV. Ministère Decazes,** 19 novembre 1819-20 février 1820. Assassinat du duc de Berry, 41.
- V. Ministère de Richelieu,** 20 février 1820-14 décembre 1821, 42.
- VI. Ministère de Villèle,** 14 décembre 1821-4 janvier 1828. Guerre d'Espagne, 1823. Mort de Louis XVIII, 44.

- VII. Avènement de Charles X, 16 septembre 1824. Renforcement de la politique réactionnaire, 49.
- VIII. Ministère de Martignac, 4 janvier 1828-8 août 1829, 53.
- IX. Ministère de Polignac, 8 août 1829-29 juillet 1830, 55.
- X. Les ordonnances : sur la presse, 57; — de dissolution, 58; — et sur les élections, 59; — de convocation des électeurs et rapport justificatif des ordonnances, 59.
 Les journées de juillet, 62.
 L'avènement de Louis-Philippe, 63.

CHAPITRE III

La seconde expérience du parlementarisme.
Le jeu des institutions politiques

I. Le gouvernement de la Seconde Restauration

- Le roi.** — Controverses des publicistes sur le rôle du roi, 67. — Controverses à la Chambre des députés sur le rôle du roi, 71. — Rôle de Louis XVIII dans le gouvernement, 73. — Rôle de Charles X, 76.
- Ministres et Ministères.** — Composition des ministères, 81. — Origine des ministres, 82. — Choix des ministres, 83. — Premiers ministres, 84. — Homogénéité ministérielle, 85. — Unité de la politique ministérielle, réunions ministérielles, 88. — Divisions au sein des ministères successifs de la Restauration, 90. — Personnages ministériels divers, 91. — Ministres secrétaires d'Etat. Sous-secrétaires d'Etat, 92.

II. Les Assemblées politiques

- Vie extrêmement agitée de ces assemblées,** 93. — Les partis politiques et leur rôle dans la vie parlementaire, 98.

Rapports des pouvoirs publics entre eux : collaboration, contrôle.

- Action du gouvernement sur les Chambres,** 101. — Le gouvernement régulateur de la vie parlementaire, les sessions, 103. — Prorogations et dissolutions, 105.
- Action des Chambres sur le gouvernement.** Adresses, 106. — Pétitions, 108. Enquêtes, 111. — Responsabilité parlementaire des ministres, 112. — Rôle des pairs sous la Seconde Restauration, 114.
 Vue d'ensemble sur le jeu des institutions politiques, 117.

HUITIÈME PARTIE

Monarchie de juillet
31 juillet 1830 — 24 février 1848
La monarchie parlementaire nationaliste

CHAPITRE PREMIER

Etablissement de la Monarchie de juillet
Le roi et la Charte dans le nouveau régime

- I. Le roi. Son titre, le fondement de son pouvoir, 123.
- II. La Charte. — Nouveau préambule. Retouches, droit public des Français, 131. — Le roi et son pouvoir réglementaire, 132. — Chambre des pairs,

132. — Chambre des députés, Ministres, 133. — Droits particuliers garantis par la Charte, 133. — Programme de réformes, engagements, 134.

CHAPITRE II

Les forces en présence. Difficultés particulières du régime

- I. Le Roi, 136. — La Nation, 139. — Paris, 139. — La garde nationale, 140. — Les Assemblées politiques : les pairs, 141. — Les députés, 143. — Les partis politiques, 144. — Le parti légitimiste, 145. — Le parti républicain, 147. — Bonapartisme, 148. — Partis constitutionnels, 149. — La presse, 150. — Lois sur la presse, 153.
- II. Les difficultés particulières du régime. — Relations extérieures, 156. — Ordre et sécurité intérieurs, 157. — Rôle du roi dans le gouvernement, 158. — Réformes électorale et parlementaire, 158. — Problème de la majorité, 159.

CHAPITRE III

L'évolution politique de la Monarchie de juillet. Ses phases

Vue d'ensemble de ses diverses étapes, 161.

- I. **Première phase, 11 août 1830-1^{er} avril 1834.** — Liquidation de la Révolution, 163. — Premier ministère de Louis-Philippe. — Affaires extérieures. — La « résistance » et le « mouvement ». Agitations, 165. — Ministère Laffitte, 2 novembre 1830-13 mars 1831. — Procès des ministres de Charles X. Affaires de Belgique, de Pologne, d'Italie. Emeutes de février 1831, 165. — Ministère Casimir Périer, 13 mars 1831-11 octobre 1832. — Politique de résistance. Affermissement de l'autorité ministérielle. Mort de Casimir Périer, 167. — Survie de son ministère, 169. — Ministère Soult de Broglie, 11 octobre 1832-1^{er} avril 1834. — La « résistance ». Affaires de Belgique. Les lois sur la presse et les associations de 1834. Les troubles d'avril, 170.
- II. **Deuxième phase, avril 1834-février 1836.** — Hésitations entre la « résistance » et le « mouvement », 173. — Démission de de Broglie. Son remplacement. — Ministère Mortier, 18 novembre 1834-20 février 1835, 174. — Ministère de Broglie, 12 mars 1835-5 février 1836. — Procès du complot d'avril. Attentat de Fieschi. Lois sur la presse. Difficultés extérieures. Redressement de la politique gouvernementale, 174.
- III. **Troisième phase, 22 février 1836-15 avril 1837.** — Alternance nouvelle de faiblesse et de fermeté. — Ministère Thiers, 22 février-6 septembre 1836. — Politique de bascule, 176. — Attentat d'Alibaud. Politique étrangère de Thiers. Conflit avec le roi, 177. — Ministère Molé-Guizot, 6 septembre 1836-15 avril 1837. — La résistance. Echauffourée de Strasbourg. Désastre de Constantine. Difficultés intérieures, 178. — Longue crise ministérielle.
- IV. **Quatrième phase, 15 avril 1837-8 mai 1839.** — Ministère Molé de plus de deux ans. — Politique de juste milieu. — Mariage du duc d'Orléans. — Dissolution de la Chambre et élections. — Lutte ardente contre le ministère. — Prospérité du pays. — La grande coalition. — Développement de l'action personnelle du roi. — Session de 1838, l'adresse, succès et chute de Molé, 180.

- V. Cinquième phase, 8 mars 1839-29 octobre 1840.** — Ministère provisoire. — Ministère Soult, 12 mai 1839, 184. — Ministère Thiers, 1^{er} mars-29 octobre 1839 : la question des réformes, politique de détente. Campagne des banquets. Affaires d'Orient. Isolement de la France. Echauffourée de Boulogne. Conflit du roi et de ses ministres, 186.
- VI. Sixième phase. — L'immobilité. — 29 octobre 1840-24 février 1848.** — Ministère Soult-Guizot, 29 octobre 1840-19 septembre 1847, 190. — Affaires extérieures, 190. — Droit de visite, 191. — Affaires d'Espagne, 192. — Rapprochement de la France et des puissances absolutistes, 193. — Algérie, 195. — Politique intérieure. — Session de 1840, 198. — Retour des cendres de Napoléon, 198. — Fortifications de Paris, 198. — Lettres de Louis-Philippe, 199. — Réformes politiques. Chemins de fer. Elections, 200. — Mort du duc d'Orléans, la régence 200. — Entente cordiale, 201. — Adresse de 1845, 203. — Traité avec l'Angleterre, 204. — Corruption électorale, 204. — Evasion de Louis-Napoléon, 205. — Dissolution de la Chambre et élections, juillet 1846, 205. — Projet de réforme parlementaire, 207. — Commencement de la crise du régime, 207. — Campagne des banquets, 209. — Ministère Guizot, 19 septembre 1847, 210. — Dernière session de la Monarchie de juillet, 211.

Chute de la Monarchie de juillet. Révolution de février, 213.

CHAPITRE IV

Fonctionnement des pouvoirs politiques sous la Monarchie de Juillet

- I. Le gouvernement. — Le roi, 218.** Idées de Louis-Philippe sur son rôle, 220. Conception de Guizot sur le rôle du monarque parlementaire, 221. — Débats sur le gouvernement personnel du roi, adresse de 1839, 223. — Action positive de Louis-Philippe dans le gouvernement, 229. — Le ministère de Guizot et le pouvoir personnel de Louis-Philippe, 237. — **Les ministres.** Composition du ministère. Premiers ministres, 241. — Ministres sans portefeuille. Sous-secrétaires d'Etat, 243. — Les équipes ministérielles. Choix des ministres, 244. — Hétérogénéité des ministères de Louis-Philippe, 245. — Origines des ministres. Délégations ministérielles, 246. — Durée des ministères, 247.
- II. Le pouvoir législatif. — La Chambre des pairs.** — Suppression de l'hérédité, 250. — Recrutement des pairs, 253. — Le bureau de la Chambre des pairs. Manque d'indépendance. Travail et rôle de la Chambre des pairs, 253. — **Chambre des députés.** Premières mesures la concernant, régime électoral, 256. — Arbitraire de la loi du 19 avril 1831, 259. — La lutte pour la réforme parlementaire, 259. — La réforme électorale et la campagne pour les deux réformes, 261. — Vie agitée de la Chambre des députés, 264. — Activité de la Chambre des députés, 268. — Travail législatif, 269.
- III. Rapports du gouvernement et des Chambres.** — Prérogatives du gouvernement vis-à-vis des Chambres, 271. — Prérogatives des Chambres vis-à-vis du gouvernement. Responsabilité des ministres devant les Chambres. Leurs chutes, 272. — Interpellations, 275. — Adresses et discours royaux, 277.
- IV. La Haute cour de justice, 282.** — Vue d'ensemble sur la vie des pouvoirs politiques, 283.

NEUVIÈME PARTIE

**La Seconde République
parlementaire et plébiscitaire
24 février 1848 — 2 décembre 1851
Avènement du suffrage universel**

CHAPITRE PREMIER

La République inorganisée. Le gouvernement provisoire

- I. **Instauration du gouvernement provisoire**, ses premiers actes, 289. — Proclamation de la République, 292. — Continuation des troubles, faiblesse du gouvernement, 292. — Acceptation de la République, 294.
- II. **Mesures gouvernementales**. — Le suffrage universel et les élections de la Constituante, 295. — Circulaires de Ledru-Rollin, 297.
- III. **Crise économique, financière et sociale**, 299. — Commission du gouvernement pour les travailleurs, 300.
- IV. **Agitations et troubles politiques**. La Presse, 304. — Les clubs. Mouvement insurrectionnel du 17 mars, 305. — Etat de trouble persistant, 309. — Effort de groupement des clubs et des forces prolétariennes, 311. — Divisions dans le gouvernement et journée du 16 avril, 312.
- V. **Elections pour la Constituante**. — Préparation des élections, 315. — Le vote et ses résultats, 317. — Suite des élections, l'opinion, composition de l'assemblée, résultats de l'expérience, 319.

CHAPITRE II

L'Assemblée constituante et la Constitution du 4 novembre 1848

- I. **Débuts de l'Assemblée constituante**. — Réunion de l'assemblée et proclamation de la République, 323. — Nomination de la commission exécutive, 326. — Organisation et fonctionnement des pouvoirs de l'Etat, 328.
- II. **Crise du 15 mai**, 329.
- III. **Les journées de juin**, 333. — Anarchie au sein des pouvoirs publics, 334. — Péril bonapartiste, 335. — Crise des ateliers nationaux, 337. — Gouvernement de Cavaignac, 339.
- IV. **Gouvernement intérimaire de Cavaignac**, 342.
- V. **Constitution du 4 novembre 1848**, 344.
 - 1^o Analyse et synthèse. — Pouvoir constituant, 346. — Préambule : principes fondamentaux, 346. — Ch. I. Souveraineté, 348. — Ch. II. Droits des citoyens, 348. — Ch. III. Des pouvoirs publics, 350. — Ch. IV. Du pouvoir législatif, 350. — Ch. V. Du gouvernement, 352. — Grandes fonctions de l'Etat, collaboration et contrôle, 354. — Ch. VIII. Pouvoir judiciaire. Tribunal des conflits, 356. — Ch. VI. Conseil d'Etat. — Haute Cour de justice, 357. — Revision de la Constitution, 358. — Esprit et caractères généraux de la Constitution, 359.

2^e Elaboration de la Constitution de 1848. — Idées inspiratrices de ses auteurs, 361. — Second rapport d'Armand Marrast. République, suffrage universel. Fraternité. Chambre unique. Unité au sein du gouvernement. Election populaire du Président, 361. — Débats constitutionnels. Droit au travail, 367. — Liberté d'enseignement, 371. — La Chambre unique, 373. — Pouvoir exécutif. Présidence de la République, 379. — Election du Président au suffrage universel direct, 382.

Vue d'ensemble, 391.

CHAPITRE III

Vie politique. Fonctionnement des pouvoirs politiques sous la Constitution de 1848

- I. Formation des corps politiques.** Election du Président. Candidats. Election du prince Napoléon, 393.
- II. Gouvernement du Président en face de l'Assemblée nationale.** Son premier ministère, 399. — Conflit avec l'Assemblée. Opposition révolutionnaire, 400. — Difficultés intérieures, question romaine, 401.
- III. Election de l'Assemblée législative.** — Loi électorale du 15 mars 1849, 405. — Préparation des élections, 406. — Résultats, 408.
- IV. Réaction révolutionnaire contre les élections.** Journée du 13 juin 1849, 410. — Mesures de réaction. Loi sur la presse, 411.
- V. Politique conservatrice, d'ordre et de résistance.** — Loi Falloux, liberté d'enseignement, 415. — Elections du 10 mars et du 28 avril 1850, 421. — Loi électorale du 31 mai 1850. Loi sur les clubs du 6 juin 1850. Loi sur la presse du 16 juillet 1850, 422.
- VI. Vie des pouvoirs politiques libérés des menaces révolutionnaires.** Premiers conflits entre le Président et l'Assemblée, la question romaine, 426. — Crises ministérielles. Manifeste du gouvernement personnel, 427.
- VII. Développement de l'antagonisme entre l'Assemblée et le Président.** Effacement des partis révolutionnaires, 430. — Frais de représentation du Président, 430. — Vacances parlementaires. Manœuvres du prétendant, 432. — Rentrée de l'Assemblée, nouveau conflit, 435.
- VIII. Crise décisive de janvier 1851.** — La revision, 436. — Ministère de transition du 24 janvier 1851, 440. — Mouvement revisionniste, le manifeste du Président à Dijon, 441. — La revision à la Chambre, 444.
- IX. Préparation du coup d'Etat.** — Le ministère mis en minorité et maintenu. Conquête de l'armée, 446. — Premiers collaborateurs du coup d'Etat. L'opinion. Réforme de la loi du 31 mai. Ministère du 26 octobre, 447. — L'Assemblée en face du péril. Question du droit de réquisition, 449.
- X. Coup d'Etat du 2 décembre.** — Le 2 décembre, décret et proclamations, 451. — La force prévient et brise les résistances, 455. — Le nouveau gouvernement, 456. — Commission consultative et ministère du 3 décembre, 457. — Soulèvements des 3 et 4 décembre, répression, 457. — Plébiscite des 21-22 décembre 1851, 459.

DIXIÈME PARTIE

Le Second Empire
2 décembre 1851 — 4 septembre 1870
Le régime plébiscitaire.
Du gouvernement personnel et autoritaire
au gouvernement parlementaire

CHAPITRE PREMIER

Dictature et Constitution de 1852

- I. Dictature. — Liquidation du coup d'Etat, 463. — Mesures de sûreté. Mesures de sûreté générale, 466. — Garde nationale. Mesures contre la presse, 446. — Contre les organes de l'opinion. L'administration instrument de règne, 469. — Confiscation des biens de la famille d'Orléans, 470.
- II. Constitution du 14 janvier 1852. — Elaboration. Proclamation du 14 janvier, 472. — Le texte constitutionnel, 473. — Analyse de la Constitution. Formes du gouvernement de la République, 474. — Président de la République, sa responsabilité, 475; ses pouvoirs, 476. — Ministres, 478. — Prerogatives du Président. Sénat, 479. — Corps législatif, 481. — Conseil d'Etat, 484. — Haute Cour de justice, 485. Esprit général de la Constitution, 485. — Décrets organiques complémentaires de la Constitution. Pour l'élection des députés au Corps législatif, 487. — Sur les rapports des pouvoirs publics et l'exercice de leurs fonctions. 22 mars 1852, 489. — Haute Cour de justice. S. C. 12 juillet 1852, 491.

CHAPITRE II

Mise en marche du nouveau régime.
Rétablissement de l'Empire

- I. Formation des corps politiques. — Ministère. Sénat, 493. — Conseil d'Etat, 494. — Le Corps législatif, 495. — Les élections législatives, 498.
- II. Premier fonctionnement des pouvoirs de l'Etat : Séance d'ouverture de la session de 1852. Discours de Louis Napoléon, 500. — Le Serment, 501. — Première session législative. Budget de 1852, 501. — Clôture et bilan de la session. Vie du corps législatif, 504.
- III. Rétablissement de l'Empire. — Etat des esprits, 507. — Voyage présidentiel, discours de Bordeaux, 508. — Le Sénatus-consulte et le plébiscite en faveur de l'Empire, 510. — Sénatus-consulte du 25 décembre 1852, 512.

CHAPITRE III

La France sous le Second Empire

- I. Politique extérieure sous le Second Empire. — Développement et activité de la politique extérieure et guerrière de la France de 1852 à 1870, 517. — Responsabilité du régime dans la conduite de la politique extérieure de la France, 530. — Action personnelle de l'Empereur dans la politique extérieure de la France, 532. — Le principe des nationalités et la

politique extérieure de l'Empereur, 536. — Résultats de la politique étrangère du Second Empire, 540.

- II. Vie économique et sociale de la France sous le Second Empire.** — Conditions favorables au progrès économique et social, 543. — Le développement de l'assistance et du progrès social, 544. — Développement économique. Chemins de fer, 546. — Canaux, rivières navigables ; transports maritimes, 547. — Télégraphe électrique. Progrès industriel et agricole, 548. — Crédit et spéculation, 549. — Le commerce. Paris, 551. — Les plaisirs, 552. — Les salaires et le libre échange, 553.

CHAPITRE IV

Vie et évolution des institutions politiques du Second Empire

Première période : L'Empire intégral (fin de 1852-juin 1857)

- I. Fonctionnement des grands corps de l'Etat.** — Rôle de l'Empereur, 557. — Les ministres, 560. — Le Corps législatif, 561. — Le Sénat, 564. — Le Conseil d'Etat, 566.
- II. Principaux événements politiques.** — Session de 1852. Séance d'ouverture, 567. — Vide de la session, 569. — Léthargie des partis politiques, 570. — Complots et attentats. Mariage de l'Empereur, 572. — Nouveaux attentats, 574. — Fin de la législature, 575. — Loi de régence, 576.

Deuxième période (1857-1863) : Premières concessions libérales

- I. Elections de 1857.** — Dissolution de l'Assemblée. — Faiblesse et abstention des partis, 578. — Attitude du gouvernement dans les élections, 579. — Les candidats. Les candidatures républicaines à Paris, 581. — Résultats des élections, 583.
- II. Attentats et mécontentements.** — Attentat d'Orsini, 584. — Son procès, 587. — Serment des candidats, 588. — Mécontentements des partisans de l'Empire. Le ralliement des catholiques, 589. — Politique italienne de l'Empereur. Leur mécontentement, 590. — Le libre échange mécontente les industriels, 592.
- III. Décret du 24 novembre 1860, première réforme libérale.** — Le décret, œuvre personnelle de l'empereur, 593. — Incertitude sur ses mobiles, 595. — Le décret et l'opinion, 596. — Mesures d'exécution du décret, 598. — Session de 1861, première expérience de l'adresse au Sénat, 599. — L'adresse au Corps législatif, 601. — Difficultés intérieures, 603. — Sénatus-consulte du 31 décembre 1861 : garanties financières, 604. — L'adresse de 1862. L'Empereur défenseur du Pape, 605.

Troisième période (1863-1869) : Affaiblissement du régime.

Hésitations gouvernementales. — Nouvelles réformes libérales

- Elections de 1869.** — Circonstances difficiles pour le gouvernement, 607. — Le gouvernement et les élections, 608. — Candidatures officielles, 610. — Les partis, 611. — Résultats des élections, 614. — L'opinion et les élections, 615. — Suite des élections : décret du 23 juin 1863, le ministère d'Etat, remaniement ministériel, 616. — Déclin du régime, 617.
- Echecs et déboires de la politique étrangère,** 617.

Vie politique intérieure. — Session de 1863-1864. Le nouveau Corps législatif, 619. — Les débats parlementaires. Importance des discours. Orateurs, 620. — Discours de Thiers, les libertés nécessaires, 11 janvier 1864, 621. — Loi sur les coalitions, 25 mai 1864, 623.

Mesures autoritaires. Procès des 13. Interdiction de la publication du *Syllabus*, 625. — Election complémentaire de Paris, 21 mars 1864. Mesures gouvernementales, 626. — Ouverture de la session de 1865, discours de l'Empereur, 627. — Le tiers parti, ouverture de la session de 1866, 628. — Discours de Thiers sur la menace prussienne, 3 mai 1866. Discours d'Auxerre, 631. — Sénatus-consulte du 18 juillet 1866. Protection de la Constitution, 632.

Revirement libéral de l'Empire, janvier 1867, 633. — Discours d'ouverture de la session de 1867, 634. — Sénatus-consulte du 14 mars 1867 : pouvoirs législatifs du Sénat, 635. — Rouher grand'croix de la Légion d'honneur. Discours extraordinaire de l'Empereur, 636.

L'ère des faiblesses : la loi militaire, 637. — Loi sur la presse, 638. — Loi sur les réunions publiques, 639. — Travail des esprits et déclin de l'Empire, 641.

Quatrième période (1869-1870) : L'Empire libéral.

Le parlementarisme renaissant. Elections de 1869

Action du gouvernement en vue des élections. L'Empereur. La section de publicité, 645. — L'opposition : le programme de 1869. Divisions entre opposants, 646. — Candidatures d'opposition dans la Seine, 649. — Discours de Prévost-Paradol à Nantes, 649. — Résultats des élections, 651. Suites des élections. — Troubles et répressions. — Le nouveau Corps législatif, 652. — Mouvement réformiste, 653. — Ministère du 17 juillet 1869, 654.

Sénatus-consulte du 8 septembre 1869, 655.

Agitations politiques, élections parisiennes, 657.

Ministère du 2 janvier 1870. Emile Ollivier, 657. — L'opinion et le ministère, 660. — Débuts et déclarations du ministère, 661. — Premiers actes du gouvernement. Attitude des partis, 662. — Difficulté et succès du ministère. Mort de Victor Noir, 663. — Divergences au sein du gouvernement, 665.

Dernière réforme constitutionnelle : Sénatus-consulte du 21 mai 1870

Lettre de l'Empereur du 21 mars 1870, 666. — Projet constitutionnel du gouvernement, 668. — Le Sénat et le projet gouvernemental, 669. — Le plébiscite, 670.

CHAPITRE V.

Chute de l'Empire.

Guerre franco-allemande. Révolution du 4 septembre 1870.

Responsabilité de la Prusse, déclarations de Bismarck, 673. — Candidature Hohenzollern au trône d'Espagne, 674. — La France en face de cette candidature, 677. — Le parti de la guerre, 679. — Certitude de victoire, 681.

Les pouvoirs publics en face de la crise, 682. — Réunion de Saint-Cloud du 5 juillet, 685. — Conseil des Ministres du 6 juillet, 686. — Séance du Corps législatif du 6 juillet, 688. — Poursuite de l'action diplomatique,

690. — Retrait de la candidature, demande de garanties, 693. — Réaction de la Cour et de l'entourage de l'Empereur, 695. — Action de Bismarck. et dépêche d'Ems, 699. — Effet de la dépêche d'Ems, 702. — Le 15 juillet. Déclaration ministérielle. Les Chambres. La guerre, 704. — Déclaration de guerre. Prorogation des Chambres, 707.

Le Gouvernement en face de la guerre, 710.

Premières défaites, 4 et 6 août. Convocation des Chambres. Chute du ministère, 711. — Ministère Palikao, permanence ou prorogation des Chambres, 715. — Retraite de Mac-Mahon. Enveloppement de Bazaine sous Metz, 715. — Situation à Paris. L'opinion. Le Gouvernement. Le Corps législatif, 716. — Désastres militaires. Sedan 2 septembre 1870, 718. — Paris dans l'attente des événements, 719.

Le 4 septembre, 723. — Séance du Corps législatif, 724. — La Révolution, 725.

Gouvernement de la défense nationale, 726. — Disparition des pouvoirs constitués, 727. — La Révolution acceptée par l'opinion, 729.

Vue d'ensemble, 730.

Bibliographie, 741.

