

Une décennie doublement décisive pour le système de gouvernement français : le retour et l'inflexion majeure du parlementarisme (1868-1879)

Armel Le Divellec

Professeur de droit public à l'Université de Paris II (Panthéon-Assas)

Directeur du Centre d'études constitutionnelles et politiques

Du point de vue constitutionnel et politique, il serait difficile de ne pas considérer la décennie 1869-1879 comme ayant été « décisive » en ce sens qu'elle voit la France passer d'un Empire timidement libéral, faisant peu à peu mouvement, d'une façon encore très incertaine en 1869, vers une reparlementarisation de l'Exécutif (après une éclipse de près de vingt ans)¹, pour aboutir progressivement à une République parlementaire, définitivement assise en 1879 par l'élection de Jules Grévy comme chef de l'Etat.

Mais il faut aller plus loin que ce banal rappel. Cette décennie fut véritablement décisive pour la suite de l'histoire institutionnelle et politique de la France jusqu'à nos jours : le retour du gouvernement parlementaire² s'est accompagné d'une inflexion fondamentale de celui-ci. L'équilibre institutionnel qui va progressivement s'établir entre 1869 et 1879 n'est plus du tout le même que ce qui avait eu cours lors de la première expérience française du parlementarisme, sous la Monarchie de Juillet (1830-1848) et même, un moment, sous la Deuxième République³. De façon relativement indépendante de l'instauration du suffrage « universel » masculin en 1848, le modèle qui se dégage en 1876-1879 n'était pas non plus conforme à ce qui avait été pensé par les premiers parlementaristes français, à savoir les libéraux, dans les années 1868-1870. La fin de la décennie inaugure une nouvelle phase que l'on a pu qualifier de « parlementarisme absolu », sorte d'antithèse du parlementarisme britannique (le fameux « modèle de Westminster »), et qui se caractérise par un déséquilibre fondamental entre l'exécutif et le parlement. Celui-ci subsistera tout au long de la III^e République, perdurera sous la IV^e République (1946-1958) en dépit d'un changement des règles constitutionnelles formelles ; il faudra attendre la V^e République pour assister à sa remise en cause radicale.

Ce modèle si caractéristique de la III^e République est souvent présenté comme une dénaturation d'un modèle plus équilibré, qualifié de dualiste, qui aurait été pensé par les orléanistes et les (républicains) libéraux, inscrit dans les lois constitutionnelles de 1875, mais déformé par les républicains plus avancés après la crise du 16 mai 1877. Cette thèse très répandue ne paraît, à la réflexion, pas exacte. Ce que l'on tentera de montrer par un rapide examen de la façon dont le gouvernement parlementaire a pu être pensé dans la décennie décisive, puis transcrit en 1875 et enfin mis en œuvre.

¹ V. sur cette riche période : Eric Anceau, *L'Empire libéral*, Paris, SPM, 2 vol., 2017.

² Faute de place, on ne développera pas ici la question spécifique de la version finale de la Constitution de l'Empire, de courte durée, telle qu'elle résultait du sénatus-consulte du 21 mai 1870 et qui tentait de combiner parlementarisme et régime plébiscitaire. V. B. Chantebout, « La Constitution du 21 mai 1870 », in J. Tulard (dir.), *Dictionnaire du Second Empire*, Fayard, 1995, p 348-351.

³ Contrairement aux idées reçues, la Constitution républicaine de décembre 1848 ne prescrivait aucun système de gouvernement précis et n'établissait certainement pas un « régime présidentiel ».

I. Penser le gouvernement parlementaire : la clarification conceptuelle orléaniste à l'aube de la III^e République

Les libéraux français des années 1852-1870, républicains ou, pour la plupart d'entre eux, monarchistes de cœur (mais, quand ils l'étaient, souvent prêts à accepter une autre forme nominale de gouvernement, l'Empire ou la République), désiraient ardemment le retour au système parlementaire de gouvernement. Mais comment le concevaient-ils et comment le traduisaient-ils juridiquement ? La question est moins simple qu'il n'y paraît et sa réponse ne se laisse pas aisément formuler.

A. Le système parlementaire face au problème de fond et de forme (juridique)

On présente habituellement une conception « orléaniste » du système parlementaire, dite aussi (dans la doctrine juridique française) conception dualiste, comme si elle était toute cohérente et homogène et comme si le fonctionnement du système de gouvernement sous la monarchie de Juillet avait été le même tout au long des dix-huit années de son existence. Or, tel n'est pas le cas.

Sur le premier point, on sait qu'au moins deux conceptions du gouvernement parlementaire s'étaient affrontées sous la monarchie de Juillet, résumées (en simplifiant beaucoup) par les deux formules antagoniques bien connues de Thiers et de Guizot⁴ :

- « Le roi règne et ne gouverne pas », pour le premier⁵.

- « Le trône n'est pas un fauteuil vide » (la formule était en réalité un peu différente), pour le second⁶.

La première correspondrait à une logique que les juristes appelleront, bien plus tard, « moniste » (le gouvernement ne serait responsable politiquement que devant les chambres, – et en fait surtout la chambre basse, issue du suffrage – elles seules étant considérées, parce qu'expression de la souveraineté, comme pourvoyeuses de légitimité pour le cabinet).

La seconde, que l'on désignera comme la conception « dualiste » (ou justement « orléaniste »), correspondrait à un schéma dans lequel le cabinet tire sa légitimité à la fois du roi et des chambres, le roi jouant réellement un rôle actif voire même dominant dans la conduite du gouvernement et si bien que cette variante serait, selon certains, moins parlementaire (en raison du rôle personnel du Roi) ou au contraire la seule équilibrée, la seule authentique.

Cette opposition, un peu forcée quoique comportant une once de vérité, laisse néanmoins dans l'ombre certains problèmes – ainsi celui de la « double responsabilité », pas si claire en réalité –, qui sont encore compliqués par leur transposition à la forme républicaine.

En ce qui concerne la pratique effective du pouvoir, la monarchie de Juillet a connu des phases différentes, sans que l'on puisse déterminer avec une parfaite netteté s'il convenait de considérer que chacune d'elles relevait du monisme ou du dualisme. On peut sans doute dire que la pratique de Casimir Périer en 1831-32 et du duc de Broglie en 1835-1836 s'inscrivait pour l'essentiel dans la logique moniste, tandis que celle du cabinet Soult-Guizot, entre 1840 et 1847 relevait du dualisme, la période confuse des cabinets Molé (1837-1839) traduisant bien l'incertitude de cet équilibre institutionnel indéterminé entre le Roi et les chambres.

⁴ V. P. Rosanvallon, *La monarchie impossible*, Fayard, 1994, p. 154 et suiv. A. Laquière, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, P.U.F, « Léviathan », 2002, notam. p. 135-151.

⁵ A. Laquière, « Adolphe Thiers théoricien du régime parlementaire », *Revue française d'histoire des idées politiques*, n°5, 1997, p. 59-88 (v. également trois articles publiés par Thiers dans *Le National*, *ibid.*, p. 127-187).

⁶ Guizot formula sa sentence lors du débat (très animé) qui eut lieu à la Chambre des députés les 28 et 29 mai 1846. Dans ses *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps* (Calmann-Lévy, t. 8, 1867, chap. XLIV, spéc. p. 83-99), Guizot réitère sa conception « dualiste ».

En réalité, ces étiquettes inlassablement répétées par la doctrine juridique française depuis plusieurs décennies, présentent l'inconvénient d'obscurcir un peu le problème, du moins en termes juridiques. Car le fonctionnement concret d'un système de gouvernement ne découle pas automatiquement d'une collection de règles juridiques, surtout pas lorsqu'elles sont formalisées. Le gouvernement parlementaire s'est construit par glissements pratiques successifs, à partir du cadre juridique de monarchies non parlementaires, sans que le droit codifié par les textes ait été modifié.

Pour cette double raison (les variations de l'équilibre pratique du pouvoir et l'absence de codification juridique précise des relations entre le roi, les ministres et les chambres), il était compréhensible qu'aucune pensée constitutionnelle parfaitement ferme n'ait pu voir le jour chez les adeptes du système parlementaire au milieu du XIX^e siècle. A plus forte raison s'il s'agissait d'adapter ce système de gouvernement à la forme républicaine, défi alors tout à fait nouveau en France comme ailleurs.

B. Une clarification de la pensée orléaniste sur le système parlementaire : Prévost-Paradol et Albert de Broglie

La pensée des libéraux orléanistes relativement au système parlementaire va connaître une certaine clarification au cours des années 1850-79⁷.

On peut tout d'abord noter que dès le Sénatus-consulte du 21 novembre 1860, plusieurs orléanistes se manifestent publiquement pour exprimer leur satisfaction et, de façon un peu optimiste (le processus prendra plus de temps), veulent voir dans la réforme le retour du gouvernement parlementaire. C'est notamment le cas de deux anciens et futurs députés, Saint-Marc Girardin⁸ et Léonce de Lavergne⁹. C'est également le cas d'Anatole Prévost-Paradol¹⁰, qui mérite un examen un peu précis.

1. La théorisation rigoureuse d'un modèle « primo-ministériel » par Prévost-Paradol

Journaliste et essayiste, membre de l'Académie française (1865), « coqueluche » du monde orléaniste sous le Second Empire, Prévost-Paradol (1829-1870) est surtout connu, outre son destin tragique (son suicide à l'annonce de la déclaration de guerre, alors qu'il venait de se rallier à l'Empire en acceptant l'ambassade de France à Washington), par son essai majeur sur les questions institutionnelles, *La France nouvelle* (1868)¹¹. Cet ouvrage est fondamental pour notre propos mais il convient de rappeler qu'il avait déjà délivré l'essentiel de sa conception

⁷ Il convient ici de laisser de côté le projet de constitution d'Adolphe Thiers, déposé le 19 mai 1873 à l'Assemblée nationale mais non discuté en raison de la chute de Thiers le 24 mai, projet tout à fait original mais aussi marginal dans le courant libéral de ces années : cet ancien ministre de Louis-Philippe se taillait un costume de président gouvernant sur mesure. Sur ce texte, v. le récent article de J.-F. de Bujadoux, « Le projet Thiers-Dufaure du 19 mai 1873. Un exemple inachevé de syncrétisme constitutionnel », *Jus politicum*, n°22 en ligne, juillet 2019.

⁸ *Du décret du 24 novembre 1860 ou de la réforme de la Constitution de 1852*, Paris, Michel Lévy, 1860, 27p. Saint-Marc Girardin (1804-1873) avait été député de la Haute-Vienne entre 1834 et 1848, sera élu à l'Assemblée nationale en 1871 et y présidera le groupe parlementaire du centre droit orléaniste.

⁹ *La Constitution de 1852 et le décret du 24 novembre 1860*, Paris, Dumineray, 1860, 48p. Lavergne avait été député du Gers de 1846 à 1848, sera élu à l'Assemblée nationale de 1871 à 1875 puis sénateur inamovible de 1875 à sa mort en 1880.

¹⁰ « Sur le décret du 24 novembre », *Journal des débats*, 28 novembre 1860, article republié en brochure avec l'étude citée note n°10, Paris, M. Lévy, 1860, p. 36-42.

¹¹ Nous le citerons dans la réédition Genève, Slatkine de 1979.

du gouvernement parlementaire dans un essai précédent¹², auquel il apportera toutefois plusieurs précisions non négligeables en 1868.

Pour résumer, on peut dire qu'il dessinait avec une netteté de formulation jusqu'alors inconnue, un modèle de gouvernement pleinement parlementaire moniste, résolument primo-ministériel (pour utiliser un terme d'aujourd'hui), le chef de l'Etat jouant seulement un rôle de « correctif ». Une autre originalité de Prévost-Paradol était qu'il bâtissait son modèle de système de gouvernement de manière à le rendre compatible aussi bien à la forme monarchique qu'à la forme républicaine¹³.

Conformément à l'esprit monarchique (il n'y avait d'ailleurs pas de modèle alternatif en Europe au XIX^e siècle, en dehors de la Suisse ou des villes hanséatiques), Paradol reprend la nécessité d'un Exécutif dual ou bicéphale, distinguant le chef de l'Etat et le cabinet, mais il ne laisse aucun doute sur la question de savoir qui doit être, à ses yeux, le chef réel de cet Exécutif : c'est un Président du conseil (il utilise ce titre révélateur), à la tête du cabinet des ministres, non pas le chef de l'Etat¹⁴. Certainement inspiré par Benjamin Constant, qui, dès 1814, avait nettement distingué le pouvoir ministériel du pouvoir royal (ou présidentiel)¹⁵, le publiciste orléaniste estimait que la responsabilité politique du cabinet lui donne une autonomie vis-à-vis du roi, condition pour que la logique parlementaire puisse jouer à plein. S'il insiste sur l'utilité d'un chef de l'Etat, ce n'est pas pour concurrencer le cabinet. Ce faisant, il concilie d'une certaine manière les conceptions distinctes de Thiers et de Guizot, du moins il parvient, en les clarifiant, à trouver un rôle spécifique tant au cabinet qu'au chef de l'Etat.

L'apport le plus original de Prévost-Paradol est d'imaginer des mécanismes formalisés (i.e. juridicisés) pour assurer la primauté de ce premier ministre : c'est la nouveauté du livre de 1868 par rapport à son essai de 1859, dans lequel il laissait encore la nomination des ministres au chef de l'Etat¹⁶.

Il recommande ainsi – audace remarquable pour l'époque, dans le monde monarchiste – l'élection du Premier ministre par la chambre basse¹⁷. La prérogative royale ou présidentielle de nomination est donc supprimée, clarifiant ainsi l'une des ambiguïtés majeures de tous les systèmes parlementaires antérieurs ou postérieurs qui laissaient au Roi ou au président de la république la nomination des ministres, sans préciser si elle était discrétionnaire ou liée par une approbation parlementaire.

De ce point de vue, Prévost-Paradol était en accord avec son contemporain, l'Anglais Walter Bagehot, qui venait de démontrer que le Premier ministre britannique était en quelque sorte « élu » par la Chambre des Communes, laquelle exerçait ainsi ce qu'il appelait une « fonction élective », la plus importante de toutes ses fonctions¹⁸. On notera au passage que la doctrine française n'a jamais compris cette idée¹⁹, pour une raison que l'on verra plus loin.

¹² *Du gouvernement parlementaire*, introduction aux *Essais de politique et de littérature*, Paris, M. Lévy, 1859, républié en brochure, Paris, M. Lévy, 1860, p. 7-35.

¹³ *La France nouvelle*, *op. cit.*, notam. p. 150-152.

¹⁴ En 1859, il se contente de distinguer les ministres du roi (*Du gouvernement parlementaire*, 1860, p. 21-22).

¹⁵ Notam. dans ses *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties dans une monarchie constitutionnelle*, Paris, Nicole, 1814, chap. I.

¹⁶ *Du gouvernement parlementaire*, 1860, p. 19.

¹⁷ *La France nouvelle*, p. 102. En 1859, il imaginait déjà mais plus discrètement cette hypothèse parmi les différentes formes juridiques que pouvait prendre le système parlementaire : « que ces assemblées aient seulement à indiquer indirectement par leurs votes et à ratifier par leur concours le choix de ces ministres, ou qu'elles aient le devoir de les choisir directement elles-mêmes » (*Du gouvernement parlementaire*, p. 8. Nous soulignons).

¹⁸ Son célèbre livre *The English Constitution* paraît en 1867 (en 1865 sous la forme d'articles) et n'est traduit en français qu'en 1869. Mais on peut penser que Prévost-Paradol l'avait lu (même s'il ne le cite pas) et même que cela n'est pas étranger à son revirement entre 1858 et 1868 quant à la procédure de nomination du cabinet.

¹⁹ Ainsi d'Esmein ou encore de Lapradelle, qui la restitue avec une fâcheuse erreur (*Cours de droit constitutionnel*, Pédone, 1912, p 356).

Qui plus est, Paradol va plus loin en complétant (on pourrait même dire : « verrouillant ») ce système par ce que l'on appellera plus tard la motion de censure constructive, qu'organisera la Constitution allemande de 1949 (art. 67) : « On pourrait décider, par exemple, que, sur la demande du tiers de ses membres, la Chambre serait tenue soit d'élire un successeur au Président du conseil, soit de le confirmer dans ses fonctions par un nouveau vote, qui n'aurait alors pour effet que de retremper son autorité »²⁰. Par cette technique, la fonction élective de la Chambre restait intacte, le chef de l'Etat n'y prenant aucune part.

Dans des formules édifiantes, Prévost-Paradol insiste sur le rôle dominant du premier ministre²¹, tandis que le chef de l'Etat demeure utile (à côté d'une chambre haute, composée d'élus à plusieurs degrés et de membres de droit) pour aider à réguler le système parlementaire, essentiellement par l'exercice du droit de dissolution. Encore Prévost-Paradol ne tombe-t-il pas, sur ce dernier point, souvent surévalué par la doctrine ultérieure des juristes, dans l'illusion – sinon l'erreur – commune consistant à réserver ce droit au seul chef de l'Etat : il mentionne bien la dissolution ministérielle (voulue par le cabinet de façon autonome). Et s'il prévoit la dissolution royale ou présidentielle (c'est-à-dire pouvant être exercée indépendamment de l'accord du cabinet), cette dernière n'est toutefois pas vue comme un instrument de politique personnelle du chef de l'Etat, mais bien comme un instrument de régulation destiné à provoquer l'arbitrage du corps électoral dans un conflit entre la chambre et le cabinet ou bien – et c'est manifestement l'hypothèse la plus importante aux yeux de Paradol – s'il y a décalage entre les sentiments de la chambre et l'opinion publique²². Le chef de l'Etat n'est censé avoir aucune part dans ce conflit²³.

Prévost-Paradol ne se dissimule pas que cela est plus difficile à obtenir en république, car un président ne peut, par définition, pas être tout aussi neutre et détaché des partis politiques qu'un monarque. Il pense toutefois que c'est praticable et n'est en aucune façon ambigu sur le rôle du chef de l'Etat, qui ne doit pas être engagé.

Si la solution à la question de savoir qui gouverne au sein de l'Exécutif lui paraît relativement aisée en monarchie, il s'interroge longuement (chap. V, p. 116 et suiv.) sur le problème que pose la forme républicaine, avec le risque de voir alors le chef de l'Etat sortir de la neutralité : Il conclut : « *on courrait le risque, avec cet arrangement, de voir le Président s'appliquer constamment à exagérer sa responsabilité, afin d'étendre son pouvoir. Au lieu d'accepter une responsabilité strictement bornée à l'exécution régulière des lois et au maintien de l'ordre*

²⁰ *Ibid.*, p. 103.

²¹ « Un ministère présent aux Chambres, homogène, responsable, amovible, voilà donc l'instrument le plus indispensable du gouvernement parlementaire et la plus forte garantie de la liberté publique » (*La France nouvelle*, p. 101). Il convient « de mettre ce ministère dans la main du Parlement, sans lui ôter la force nécessaire pour la conduite des affaires du dedans et du dehors, et pour la défense des intérêts nationaux » (*ibid.*). V. également la citation p. 124-125.

²² Déjà en 1859 : « Comment rétablir alors, entre le parlement et le public, un accord si nécessaire, lorsqu'on a quelque raison de croire que cet accord est troublé ? » (*Du gouvernement...*, 1860, p. 18-19). Dans *la France nouvelle* (*op. cit.*, p. 142), il formule encore plus nettement : « le plus grand péril que puisse courir la liberté et par contre-coup l'ordre dans le gouvernement parlementaire, c'est l'existence d'un désaccord entre les pouvoirs publics et l'opinion générale. Quand l'autorité légale est d'un côté et l'opinion de l'autre, la révolution est aux portes... »

²³ Accessoirement : contrairement à ce que l'on a affirmé ensuite nombre de juristes (Esmein et d'autres), Prévost-Paradol ne réclamait pas de subordonner formellement l'exercice (présidentiel et/ou ministériel, il ne précise pas) du droit de dissolution à l'accord formel du Sénat : il écrit en 1868 : « enfin cette chambre haute peut offrir *un point d'appui* solide à l'opinion et au gouvernement, dans le cas où l'autre chambre abuserait inconsidérément de son pouvoir, et le droit de dissolution paraîtrait moins témérairement exercé lorsque le gouvernement serait *implicitement encouragé*, par l'approbation et le concours de cette haute assemblée, à renvoyer l'autre chambre devant les électeurs... » (*La France nouvelle*, p. 106. Souligné par nous). D'ailleurs, il ne revient pas sur ce point lorsqu'il développe au chapitre suivant (*ibid.*, p. 148-149) l'importance des deux types de dissolution. Victor de Broglie, en revanche, avait été plus net pour subordonner l'exercice de la dissolution à l'approbation formelle du Sénat.

public, le Président se prétendrait obstinément responsable de la direction générale des affaires et du sort même de la nation, afin d'avoir un juste sujet de plainte contre les prudentes limites apportées à son influence. (...) Déguiser le désir du pouvoir sous la revendication de la responsabilité, c'est donner habilement à l'ambition personnelle la forme la plus respectable, et, par conséquent, la plus dangereuse chez un peuple très-sensible à l'idée de justice... Le seul moyen de déjouer cette ruse périlleuse sous le régime d'une république présidentielle, c'est de définir avec clarté et de limiter avec rigueur la responsabilité du Président et de la borner aux devoirs qui relèvent directement de son office, en laissant au cabinet toute la responsabilité de la politique générale, afin de lui assurer tout son pouvoir »²⁴.

Sur ce dernier point, l'essayiste libéral se faisait peut-être quelques illusions sur la viabilité d'un tel dispositif, mais il n'en demeure pas moins que sa conception avait le mérite de la clarté. Contrairement à ce que l'on écrit souvent, Paradol est beaucoup plus développé et précis que cet autre inspirateur notoire des constituants de 1875, Victor de Broglie dans ses *Vues sur le gouvernement de la France* (diffusées en 1870)²⁵.

Les écrits de Prévost-Paradol constituent donc un moment essentiel de clarification et de formulation d'une pensée libérale, orléaniste, du système parlementaire de gouvernement : d'une part à travers l'explicitation théorique qu'il opère dans l'équilibre souhaitable entre le chef de l'Etat et le cabinet, et d'autre part à travers la précision qu'il apporte, par ses suggestions, au dispositif technique permettant d'organiser juridiquement le gouvernement parlementaire.

2. L'apport conceptuel et pratique d'Albert de Broglie

Son père étant décédé en janvier 1870, Albert de Broglie va se trouver, après la chute du Second Empire, au cœur de la vie politique dans la décennie décisive et y jouer un rôle majeur. Mais ce que l'on a retenu de certains épisodes, en particulier la crise du 16 mai 1877, a brouillé sinon faussé, nous semble-t-il, ce qu'il convient de penser de sa conception et de son apport quant au système de gouvernement.

Remarquons d'abord qu'Albert de Broglie, nommé vice-président du conseil après la chute de Thiers en mai 1873 et qui dirige successivement deux cabinets avant de démissionner en juin 1874, s'est comporté en véritable chef de l'Exécutif. Il est assez établi que c'est lui et non Mac Mahon qui a mené la politique²⁶. En 1877, il est rappelé par Mac Mahon pour mener le

²⁴ *La France nouvelle, op. cit.*, p. 121-122.

²⁵ Ce dernier se situait sans doute dans une ligne générale proche de son jeune confrère de l'Académie mais restait imprécis quant aux modalités exactes du système parlementaire : « *Un ministère choisi par le roi, désigné par les chambres. (...) Un pouvoir exécutif responsable, vraiment, sérieusement responsable, car c'est lui, c'est réellement lui qui gouverne. (...) [Un pouvoir] qu'on peut remplacer sans troubler la sécurité de l'Etat. (...) Mais le roi n'exerce directement et par lui-même ni l'initiative dont la constitution l'investit, ni même aucun des droits inhérents à la prérogative royale ; il les exerce tous indistinctement par l'entremise et sous la responsabilité de ses conseillers, lesquels, agissant tantôt séparément, tantôt réunis en corps (...), couvrent la royauté sans l'effacer, en assumant, sans l'usurper, la direction des affaires.* » (*Vues sur le gouvernement de la France. Ouvrage inédit du duc de Broglie publié par son fils*, Paris, M. Lévy, 1870, respectivement p. XXXVI, p. XL-XLII, p. 247-248). De telles formules laissaient subsister des incertitudes quant à l'étendue concrète du pouvoir du chef de l'Etat et son articulation avec le cabinet des ministres duquel, d'ailleurs et contrairement à Prévost-Paradol, le duc Victor, significativement, ne faisait pas expressément émerger un premier ministre.

²⁶ Ses Mémoires l'attestent bien (*Mémoires du duc de Broglie*, Calmann-Lévy/Aux armes de France, 2 vol., 1938-1941), de même qu'un passage de son article de 1894 cité infra (p. 57). Un député proche de Broglie rapporte ainsi une conversation avec le duc : (3 juillet 1873) « Broglie (...) dit que Mac Mahon est un vrai roi constitutionnel, donnant son avis, et toujours juste, mais ne l'imposant pas, sauf dans les choses où il a pleine compétence » (*Journal politique de Charles de Lacombe*, Paris, Picard, t. I, 1907, p. 189). On peut encore

cabinet de combat, mais il est un peu à contre-emploi et ce qu'il dit en 1877 est très conditionné par la justification de l'acte du 16 mai, qu'il n'a pas recommandé.

Il faut commencer par rappeler ce qu'il disait ou écrivait avant d'être au pouvoir. Ainsi dans son rapport au nom de la Commission des Trente, qui le choisit comme rapporteur d'une proposition de loi destinée à préciser les rapports entre Thiers et l'Assemblée : *« Malheureusement, il faut bien le reconnaître, le régime républicain, devenu actuellement le nôtre par le fait des événements, ne comporte pas dans sa plénitude l'application de cette garantie si simple du régime parlementaire. Dans la monarchie constitutionnelle, le chef de l'Etat est inviolable ; la responsabilité des actes de son gouvernement ne peut jamais remonter jusqu'à lui. Cette situation élevée au-dessus des débats des partis permet d'exiger de lui qu'il abandonne à ses ministres la direction de la politique, et au parlement, par voie indirecte du moins, la désignation de ses ministres.*

*Le chef élu d'un Etat républicain est responsable, en vertu du principe même de la République. On ne peut lui demander de se désintéresser au même degré des débats de la politique dont la conséquence peut l'atteindre. C'est ainsi qu'une plus grande latitude accordée au pouvoir personnel du chef de l'Etat aux dépens des droits du parlement est la déduction rigoureuse du principe républicain. Ce qui explique peut-être pourquoi dans un pays comme le nôtre, où le pouvoir exécutif, disposant de tant de moyens d'action, est toujours porté à sortir de sa sphère. »*²⁷ Le propos est clair et parfaitement dans la lignée de Prévost-Paradol. On pourrait toutefois le croire de pure circonstance et donc insincère, puisqu'il s'agissait, à ce moment, pour Broglie comme pour la majorité monarchiste, de neutraliser Thiers, au moment où ce dernier s'engageait ouvertement en faveur d'un régime républicain (cf. son message du 13 novembre 1872), en l'éloignant autant que possible de la tribune.

Mais outre la pratique du pouvoir de Broglie lui-même en 1873-1874 rappelée plus haut, d'autres déclarations du duc orléaniste lors de la fameuse crise de 1877 attestent que, contrairement à l'analyse habituelle, celui-ci demeurait essentiellement fidèle à cette première conception, proche de Paradol.

Sans doute, a-t-il crânement défendu et justifié l'attitude de Mac Mahon lors de la crise du 16 mai. Il affirma notamment : le président de la République « n'est pas (...) un exécutif passif et aveugle des volontés de (la) majorité »²⁸. Qu'en d'autres termes, il conservait, tout en respectant pleinement le principe du gouvernement parlementaire, une certaine responsabilité, c'est-à-dire un pouvoir de volonté propre²⁹.

Mais il dit aussi, dans le même discours, s'adressant à Jules Simon : *« Qu'est-ce qu'il vous manquait pour être le chef véritable et reconnu d'une grande majorité parlementaire ? Ce n'était pas le talent (...). Ce n'était pas l'habile maniement des hommes. (...) Ce n'était pas un républicanisme éprouvé qui vous mettait en accord avec les sentiments de la majorité de la Chambre. Rien de tout cela ne vous manquait pour être le chef réel et reconnu d'une grande majorité parlementaire. L'avez-vous été ? L'avez-vous été comme l'est en Angleterre le leader d'un grand parti ? Avez-vous été le "Gladstone" ou le "Disraeli" de la majorité d'un Parlement ? Etiez-vous en possession de sa confiance ? (...) Et si vous ne l'aviez pas, qui donc l'avait ? A côté de vous, il y avait une force supérieure à la vôtre avec laquelle vous n'osiez*

relever que Mac Mahon, à l'inverse de Thiers, n'était pas député et ne pouvait intervenir directement dans les débats parlementaires ; il ne fit d'ailleurs jamais usage de la faculté de s'exprimer oralement devant elle comme la loi « chinoise » du 13 mars 1873 lui en donnait la possibilité (jusqu'à la Constitution de 1875), se contentant de faire lire des messages par ses ministres.

²⁷ Assemblée nationale, J.O. du 22 février 1873.

²⁸ Sénat, 21 juin 1877, discours reproduit in C. Pimentel (dir.), *La crise du 16 mai 1877. Edition critique des principaux débats constitutionnels*, Dalloz, 2017, p. 193 (désormais cité : *Crise du 16 mai*).

²⁹ Qu'il place d'ailleurs sur un plan un peu différent : « on peut le décharger de la responsabilité légale ; devant le public, on ne le décharge pas de la responsabilité morale qui s'attache à l'autorité de son nom. » (*Ibid.*, p. 201).

entrer en lutte (...). Il y avait à côté de vous un autre homme (...) qui était plus puissant que vous sur cette majorité de la Chambre. Il était plus puissant que vous, parce qu'il répondait mieux à ses sentiments. (...) C'est M. Gambetta »³⁰.

Autrement dit, il est bien clair aux yeux de Broglie que le chef réel du cabinet doit bien être le président du conseil, non le chef de l'Etat. Mais que ce principe n'est pas exclusif de toute intervention personnelle de ce dernier, en particulier pour faire appel au corps électoral s'il juge la direction prise par le cabinet et sa majorité contraire à l'intérêt du pays. En l'occurrence, pour contester une politique qu'il a appelée le radicalisme : « par l'acte du 16 mai, il a averti la France du mal qui se consommait sous ses yeux »³¹. Cette justification est peut-être un peu plus avancée que celle de Prévost-Paradol mais elle s'en rapproche : il ne s'agit pas de substituer la politique du président à celle de la chambre et du cabinet qui doit en émaner, mais la régulation du système parlementaire permet que le chef de l'Etat sollicite le corps électoral fût-ce par une dissolution sur le moment antimajoritaire (i.e. contraire à la majorité parlementaire du moment).

Le point délicat de cette construction théorique était le principe d'irresponsabilité du chef de l'Etat. Broglie, comme Prévost-Paradol, estimait que c'était un problème plus complexe dans un régime républicain³². Mais cela ne modifiait pas fondamentalement sa conception du gouvernement parlementaire.

Dans un texte ultérieur, publié en 1894, Albert de Broglie confirme son schéma idéal d'un système « moniste » (en ce sens que c'est le président du conseil qui gouverne librement) mais insiste davantage sur le rôle de soutien, générateur d'autorité, que confère le chef de l'Etat au cabinet. Et c'est là qu'il insiste sur la supériorité, à ses yeux, de la monarchie sur la forme républicaine :

« Tant que le régime parlementaire subsiste, quel est le rôle véritablement éclatant qui peut être le digne objet de l'ambition d'un homme supérieur ? C'est assurément celui d'un chef de parti qui obtient ou dispute la majorité dans le parlement. C'est ainsi qu'un homme public sert sa cause en illustrant son nom. Mais pour celui qui a cette prétention et qui est capable de la justifier, le champ du combat, c'est l'enceinte d'une assemblée et la tribune est son cheval de bataille. C'est là, c'est par une lutte publique et quotidienne qu'il peut faire prévaloir ses desseins, et conquérir le pouvoir et la renommée. (...) Combien alors paraîtra pâle et effacée, en comparaison, la figure d'un Président relégué dans son palais, condamné au silence et à l'inaction (...), surveillé par une presse jalouse qui lui interdit tout acte personnel. (...) Non, si un parti a dans ses rangs un chef capable de gouverner, il n'ira pas l'enfermer dans ce lieu d'où sa voix ne pourra se faire entendre »³³.

Il allait même jusqu'à formuler un conseil : « On nous dit aujourd'hui que nous allons voir (...) dans l'Assemblée (...) deux grands partis nettement définis, l'un et l'autre républicains : l'un défendant les intérêts conservateurs, l'autre représentant les idées de réforme et de progrès, les tories et les whigs de la république. Si ce beau [sic] idéal du régime parlementaire est en effet réalisé, j'engage fort le chef quel qu'il soit du parti conservateur (...) à ne pas se porter candidat à la prochaine élection présidentielle. (...) Qu'il reste à son poste de combat et de commandement (...) Qu'il fasse choix pour la Présidence de la

³⁰ *Ibid.*, p. 199.

³¹ *Ibid.*, p. 202.

³² « S'il y a une idée qui soit étrangère, je dirai presque contraire à la forme républicaine, c'est l'idée d'un chef d'Etat irresponsable et inviolable, dominant tous les partis. (...) Elle n'est tout à fait applicable qu'avec un chef d'Etat qui ne doit rien qu'à sa naissance, qui n'a rien reçu, et n'a rien à attendre d'aucun parti, qui n'a de compte à rendre à personne de l'emploi qu'il fait de son pouvoir » (Chambre des députés, 15 novembre 1877, *Ibid.*, 2017, p. 260). Broglie avançait la même idée dans son rapport de 1873 sus-évoqué.

³³ « La Constitution de 1875 », *Revue des deux mondes*, avril 1894, rééd. in Duc de Broglie, *Histoire et politique*, Calmann-Lévy, 1897, p. 1-70 [53-54]).

République, parmi les siens, ou de quelque vétéran retraité, pourvu d'honorables chevrons, ou d'un ami d'un bon caractère et d'un esprit docile, dépourvu de prétention personnelle et propre à recevoir et à bien exécuter les consignes »³⁴.

Ainsi, même après l'expérience du 16 mai, Broglie restait fidèle à sa conception faisant du président du Conseil le chef réel de l'Exécutif.

II. Organiser juridiquement le parlementarisme républicain: l'indétermination des lois constitutionnelles de 1875

Contrairement à la présentation que l'on en fait habituellement, les lois constitutionnelles de 1875³⁵ n'ont pas établi un cadre juridique suffisamment précis pour déterminer le système de gouvernement³⁶. Cela a facilité les infléchissements opérés par les républicains après 1879. Faute d'avoir su traduire, dans le texte constitutionnel, par des formules juridiques suffisamment précises (comme, parmi d'autres possibles, celles imaginées par Prévost-Paradol) l'articulation des rôles respectifs du président de la République, des ministres et des chambres, les constituants de 1875 ont largement ouvert le champ des possibles et laissé indéterminée la configuration concrète du parlementarisme républicain. En d'autres termes, les lois constitutionnelles de 1875 ne contenaient pas de « vérité » unique au sujet du système de gouvernement. Ne faisant que reprendre les énoncés juridiques (très généraux) des constitutions des monarchies constitutionnelles de l'époque (on a pu dire que la Constitution de 1875 était la Charte de 1830 plus le suffrage universel masculin), le cadre formel qu'elles établissaient était suffisamment large pour accueillir plusieurs schémas concrets, rendus plus complexes précisément par la forme républicaine.

La question du système de gouvernement proprement dit ne fut pas discutée de manière précise entre janvier et juillet 1875, en raison de la focalisation des débats sur la forme républicaine et aussi parce que, une fois le principe de la république confirmé (par effraction, avec le célèbre Amendement Wallon adopté le 30 janvier), la droite ne cherchait plus qu'à sauver les meubles, voyant en Mac Mahon et dans le Sénat une garantie pour limiter les risques de glissement vers une politique trop avancée.

Dès lors, le peu de débats sur l'essentiel restait cantonné à des généralités ou à des points particuliers (la composition du Sénat notamment), laissant dans l'ombre les questions cruciales : dès lors que la fonction élective du parlement n'était pas codifiée, quelle devait être la latitude du chef de l'Etat dans la désignation des ministres, à commencer par le premier d'entre eux ?³⁷. Comment devait se répartir le pouvoir de décision effectif entre le président et les ministres ? Le président de la République avait-il le droit de révoquer le cabinet ? Quelles étaient les implications concrètes de l'obligation généralisée du contreseing ministériel pour tous ses actes ?

³⁴ *Ibid.*, p. 59.

³⁵ Sur celles-ci, dans la littérature récente, on doit signaler Jean-Félix de Bujadoux, *La « Constitution » de la III^e République*, L.G.D.J.-Lextenso, 2015 ainsi que la thèse de doctorat de Ludovic de Thy, *L'écriture des lois constitutionnelles de 1875*, Dijon, 2017.

³⁶ Sur cette question du rapport entre cadre juridique et système de gouvernement, v. notre article : « Constitution juridique, système de gouvernement et système politique », *Mélanges Hugues Portelli*, Dalloz, 2018, p. 77-97.

³⁷ Significativement, l'institution du président du Conseil n'était même pas mentionnée dans le texte constitutionnel ; le titre apparaît seulement dans les décrets de nomination à partir de mars 1876 avec Dufaure et ses successeurs, la personnalité concernée détenant en outre toujours un portefeuille ministériel puisqu'elle ne disposait pas de services administratifs propres (il en sera ainsi jusqu'à une loi du 24 décembre 1934).

La doctrine constitutionnaliste (républicaine) classique (Esmein³⁸ et bien d'autres³⁹) s'est trompée en prétendant que les lois constitutionnelles de 1875 faisaient par elles-mêmes du président de la République le chef réel de l'exécutif, que ses pouvoirs ne devaient pas être seulement nominaux. En fait, les textes représentaient ce que le juriste allemand Carl Schmitt appellera (bien plus tard) une série de compromis dilatoires, par lesquels on fait mine de s'accorder sur des formules sans trancher le fond. Celui-ci devait être clarifié par des concrétisations ultérieures que le texte incertain de 1875 appelait nécessairement⁴⁰.

Les républicains de 1875, entraînés par Gambetta, avaient été pragmatiques : ayant obtenu une garantie écrite du principe de la responsabilité politique des ministres devant les chambres⁴¹, il acceptèrent de se contenter d'une transcription a minima (sur le modèle flou des constitutions des monarchies libérales du XIX^e siècle, simplement transposées à la forme républicaine) de l'agencement des pouvoirs. Ils pouvaient ainsi espérer que la logique du gouvernement parlementaire moniste s'imposerait dans les faits. Les monarchistes et, plus généralement les conservateurs, estimaient implicitement que le caractère laconique des textes laissait des marges de manœuvre du chef de l'Etat, conformément à la pratique des monarchies de l'époque, dans lesquelles la parlementarisation du gouvernement n'avait pas encore entraîné une neutralisation complète du monarque, qui conservait au moins une réserve de pouvoirs qu'il convenait de ne pas définir trop nettement. Ils consentirent même – ce qui était fort inconséquent du point de vue de leur doctrine constitutionnelle implicite – à ce que le droit présidentiel de dissolution fût subordonné à l'assentiment du Sénat, conformément à la suggestion de Victor de Broglie, d'ailleurs reprise par les projets Thiers-Dufaure de 1873 (art. 15) et d'Albert de Broglie en 1874 (art. 21) de même qu'un grand nombre de projets constitutionnels individuels des années 1873-1874⁴².

L'adoption du principe du système parlementaire faisait certes consensus au sein des constituants mais son équilibre concret était demeuré totalement dans l'ombre. Les premières années de mise en œuvre allaient rapidement clarifier les choses.

III. Concrétiser le parlementarisme en République : la crise du 16 mai 1877 ou l'étrange défaite des républicains de gouvernement

Les questions laissées pendantes par le flou des lois constitutionnelles et l'absence de discussion précise sur le système de gouvernement en 1875 vont se dénouer, de manière conflictuelle comme l'on sait, dans les quatre premières années du nouveau régime. Mais cette clarification aboutit à une inflexion fondamentale du parlementarisme français, qui n'était pas, sous cette forme, inéluctable. La victoire électorale du parti républicain sur Mac Mahon va

³⁸ A. Le Divellec, « Adhémar Esmein et les théories du gouvernement parlementaire », in S. Pinon, P.-H. Prélot (dir.), *Le droit constitutionnel d'Adhémar Esmein*, Montchrestien, 2009, p. 149-182.

³⁹ Par exemple Paul Laffitte, « La vraie Constitution de 1875 », *Revue du Droit Public*, t. 3, 1895, p. 92.

⁴⁰ L'un des rares juristes à l'avoir vu est Charles Lefebvre, *Etude sur les lois constitutionnelles de 1875*, Paris, Maresq, 1882.

⁴¹ « Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels. – Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute-trahison. » (art. 6 de la loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics).

⁴² Textes dans L. de Thy, *op. cit.*, p. 355 et suiv.. L'idée fut en revanche vivement combattue par le député légitimiste de Ventavon ainsi que le Vicomte de Meaux, qui signalèrent alors le danger d'une paralysie du droit de dissolution. De fait, l'exigence de l'assentiment du Sénat était de nature à réduire les possibilités d'un dualisme effectif.

ruiner toute possibilité d'un système primo-ministériel solide ; la ruine du dualisme ouvre, en France, la voie au parlementarisme absolu.

Les premiers mois du régime révélèrent d'emblée la difficulté à définir les contours du système de gouvernement. La cohabitation entre un président conservateur déjà installé (depuis 1873) et la nouvelle Chambre des députés à majorité républicaine-progressiste fut délicate. Mac Mahon louvoya en appelant d'abord Dufaure – habilement désigné dès le 23 mars, c'est-à-dire avant même le second tour des élections, manière de placer la Chambre devant le fait accompli – puis Simon, qui n'étaient certes pas les véritables chefs de la majorité. Puis, en prenant brusquement l'initiative, le 16 mai 1877, d'engager l'épreuve de force, le chef de l'Etat tenta de sortir de l'ambiguïté constitutionnelle. Mais il le fit maladroitement en s'engageant personnellement dans le combat électoral. Telle que menée de part et d'autre, la crise du 16 mai⁴³ devait être lourde de conséquence, à court et surtout à long terme.

Parce que derrière un désaccord de type constitutionnel sur l'interprétation des lois de 1875, d'autres clivages, plus anciens et d'une certaine manière plus profonds, furent réveillés. L'affrontement prit une tournure passionnée, dramatique, violente même, accentua les positions antagoniques et creusa finalement le fossé des divergences institutionnelles. A l'argumentation présidentielle censée justifier l'acte du 16 mai (qui prenait l'allure d'une question existentielle, presque de *Weltanschauung* : la menace du « péril social »), la façon musclée⁴⁴ de mener le combat électoral puis le dénouement laborieux de la crise (quarante-cinq jours s'écoulaient entre le second tour des élections et la nomination du cabinet Dufaure), émaillée d'appels ou de menaces plus ou moins sérieuses de coup d'Etat, répondit la radicalité des républicains qui finirent par caricaturer leur propre vision constitutionnelle. En posant d'emblée, et avec des accents dramatiques convoquant l'histoire, que la dissolution anti-majoritaire de Mac Mahon était illégitime parce qu'anti-républicaine⁴⁵, en la réduisant à une question de pouvoir personnel, les républicains développèrent unanimement une interprétation particulière du gouvernement parlementaire, censée être la seule authentique⁴⁶, et qui aboutissait à renouer avec l'idéologie révolutionnaire de primauté absolue de la chambre élue au nom de la souveraineté de la Nation⁴⁷.

Pourtant, ce qui pouvait légitimement se justifier d'un point de vue constitutionnel (c'est bien par le truchement des élections à la Chambre que le corps électoral arbitre un conflit entre organes) dépassait son objectif : l'idée du « dernier mot » conféré ainsi à la Chambre face au président de la République emporta aussi, dans le contexte français, toute idée de leadership du cabinet sur cette même chambre, alors que ces deux principes n'étaient pas en soi alternatifs⁴⁸. Dans les conditions où elle fut acquise et soldée, la victoire républicaine aux élections d'octobre 1877 n'entraîna donc pas seulement la consécration d'une conception moniste du gouvernement parlementaire (comme ce fut le cas *mutatis mutandis* dans la plupart des monarchies européennes) mais également la consécration d'une version quasi-

⁴³ On pourra se reporter à : J.-M. Denquin, « Sur le 16 mai », in C. Pimentel, *Crise du 16 mai, op. cit.*, p. 9-49 et Jean-Marc Guiselin (dir.), *Le seize-mai revisité*, Presses de l'Université de Lille 3, 2009.

⁴⁴ Par euphémisme, car elle fut même violente voire parfois indigne (on songe, entre autres, aux poursuites en justice contre Gambetta ou contre divers journaux républicains).

⁴⁵ Ainsi Gambetta (Chambre des députés, 16 juin 1877) : « vous vous appelez la contre-révolution » (*Crise du 16 mai*, p. 122). Ou encore Léon Renault, le 19 juin : les ministres « ne sont pas des hommes de 89, ils sont aujourd'hui des hommes de 1852 » (*ibid.*, p. 162).

⁴⁶ Par exemple Jules Ferry, le 18 juin 1877 : la Constitution de 1875 est-elle « une constitution de gouvernement personnel ou une constitution de gouvernement parlementaire ? » (*Crise du 16 mai*, p. 138).

⁴⁷ Ce que Nicolas Rousselier a joliment appelé la « métonymie fondatrice du parlementarisme français » (*Le Parlement de l'éloquence*, Presses de Science Po, 1997, p. 37).

⁴⁸ Comme l'a parfaitement vu Prévost-Paradol : il affirme à la fois « l'influence prépondérante (ou [...] le dernier mot en cas de conflit) [de] l'Assemblée populaire » et le leadership du cabinet sur l'activité de celle-ci (*La France nouvelle*, chap. III, p. 92-94 et 101).

conventionnelle de celle-ci⁴⁹. La tentative du 16 mai a discrédité les prérogatives de l'Exécutif dans son ensemble : or, si l'échec électoral de Mac Mahon devait bien consacrer l'interprétation refusant au président de la République le droit de tenter d'initier une direction politique propre en utilisant ses compétences juridiques⁵⁰, il ne devait pas nécessairement aboutir à empêcher le Cabinet de récupérer ces prérogatives et de les exercer, pour son compte et en harmonie avec la majorité parlementaire, comme ce fut le cas notamment en Angleterre.

La frange la plus avancée du parti républicain (Louis Blanc, Barodet, le jeune Clémenceau, Goblet) ne cessera par la suite de réclamer que le cabinet ne soit que l'exécutant des volontés de la Chambre, refusera tout leadership personnalisé au président du Conseil, se dressera systématiquement contre toute tentative en sens contraire, en brandissant le spectre du 16 mai et l'argument du retour au pouvoir personnel.

On notera à ce propos que l'absence de codification de la fonction élective de la Chambre dans les lois constitutionnelles, sans être certes à elle seule décisive, a compliqué la réalisation d'une pratique primo-ministérielle⁵¹. En laissant la prérogative de nomination au président de la République, qui n'aurait dû, dans cette conception, être qu'essentiellement formelle, on se privait de placer la Chambre devant sa première responsabilité, celle d'exercer sa fonction élective et de fonder un cabinet ; on entretenait ainsi, en un sens, les rivalités de personnes.

De ce point de vue, la tactique de Grévy consistant à écarter Gambetta pendant trois ans fut très lourde de conséquence et bien plus importante, en réalité, que le célèbre message qu'il adressa aux chambres après son élection. Ce message signifiait le renoncement présidentiel (partagé par tous les républicains de l'époque) à la lecture dualiste et en particulier à user du droit de dissolution contre une chambre pourvue d'une majorité. Mais il masquait un autre trait, plus fondamental, de ce qui allait devenir une règle non écrite du parlementarisme républicain : le refus d'un leadership gouvernemental un peu consistant et, partant, d'une nécessaire discipline parlementaire vis-à-vis du cabinet⁵².

En conséquence, ce sont les républicains de gouvernement (et, parmi eux, en particulier les personnalités les plus remarquables : Gambetta⁵³, Ferry⁵⁴ et, un peu plus tard, Waldeck-

⁴⁹ Jules Ferry, le 18 juin : « c'est entre le pouvoir exécutif et nous que la question se pose » (*Crise du 16 mai*, p. 152).

⁵⁰ Sous ce rapport, le caractère de la dissolution de 1877 ne correspondait pas à la conception royale ou présidentielle de Prévost-Paradol, pour lequel le chef de l'Etat, quoique agissant de façon autonome, ne devait pas s'engager lui-même dans le combat partisan.

⁵¹ L'une des raisons de cette absence tient certainement au fait que pour les élites françaises de 1875, l'élection du premier ministre par la Chambre était assimilée au schéma jacobin d'une stricte hiérarchie entre l'assemblée et l'organe exécutif, celui de la Constitution de l'An I, repris par la célèbre Amendement Grévy de 1848. Ainsi Louis Blanc, par exemple, favorable à ce modèle mais se méprenant totalement sur Bagehot et sa formule du cabinet « comité de la chambre », plaidera en 1875 pour un tel procédé. Hostile à ce modèle pour des raisons opposées, la doctrine juridique, d'Esmein à Redslob et Hauriou, y verra obstinément l'indice d'un soi-disant « régime d'assemblée ». A l'inverse, Félix Berriat Saint-Prix (*Théorie du droit constitutionnel français*, Videcoq, 1851, p. 448-449) en avait-il compris le sens en dessinant un parlementarisme sans chef de l'Etat, qui pouvait éventuellement aboutir à un leadership du cabinet.

⁵² C'est pourquoi l'expression de « Constitution Grévy » formulée naguère par Marcel Prélot (*Précis de droit constitutionnel*, Dalloz, 1949, p. 231-233) et souvent reprise par la doctrine juridique d'aujourd'hui me paraît entachée de confusion. Dans la mesure où on l'assimile au refus du dualisme, elle masque cet autre refus, plus décisif, qui concerne le cabinet et son président. En revanche, on sait que cette façon de procéder a ménagé au président de la République (et à Grévy, au premier chef), un pouvoir d'orientation et d'influence des cabinets républicains qu'il ne faudrait pas négliger.

⁵³ Même si le cas de Gambetta est peut-être moins net : tenant beaucoup au lien direct du gouvernant en chef avec le suffrage universel, il semble avoir caressé l'idée d'être élu à la présidence de la République après la démission de Mac Mahon, autrement dit d'exercer le leadership à partir de la position présidentielle.

⁵⁴ Sur Ferry, v. les travaux d'Odile Rudelle et de Nicolas Roussellier, *La force de gouverner*, Gallimard, 2015, p. 102-105.

Rousseau puis le Clémenceau de 1906) qui en ont été les victimes alors qu'au fond, leur conception du rôle du président du Conseil comme leader d'une majorité parlementaire s'accordait parfaitement avec celle de Prévost-Paradol et de Broglie. Mais chaque fois qu'un président du Conseil revendiquera trop hautement un rôle de leader, on lui opposera la souveraineté de la chambre.

La concrétisation en faveur du monisme opérée à la faveur de la crise du 16 mai ne devait donc pas aboutir nécessairement au parlementarisme absolu. Et le rejet d'un dualisme n'explique pas à lui seul ce qui advint. Albert de Broglie formulait en 1894 : « *Aussi ne puis-je partager la surprise de publicistes naïfs qui s'étonnent que sous un tel régime les Chambres soient indociles, les ministères soient mobiles et ne sachent pas grouper autour d'eux une majorité qui leur soit fidèle. Et quel moyen pourrait-on trouver de discipliner la majorité d'une assemblée quand, se sachant souveraine maîtresse, elle ne voit en face d'elle aucun pouvoir qu'elle soit tenue de respecter ?* »⁵⁵. Mais contrairement à ce que l'on en a déduit, le duc ne défendait pas par là un dualisme véritable, selon lequel le chef de l'Etat devrait nécessairement être un chef politique. Il continuait bien plutôt, à la manière de Prévost-Paradol (à quelques nuances près), à défendre l'idée d'une présidence qui, par son autonomie (entre autre, grâce à un droit de dissolution maniable) et son détachement à l'égard des partis, aurait pu être génératrice d'autorité pour le cabinet parlementaire. L'expérience l'avait renforcé, plus encore que Paradol, dans son scepticisme initial quant à la possibilité d'établir une telle autorité sous la forme républicaine⁵⁶.

Cela n'empêchera pas ensuite divers révisionnistes républicains (Casimir-Périer⁵⁷, Millerand, et bien d'autres encore) de chercher le salut, pour rétablir une véritable autorité gouvernementale, dans un retour au dualisme véritable (i.e. avec un président de la République inspirateur de la politique gouvernementale), mais qui n'était pas celui de Broglie ou de l'inexistante « vérité » du texte de 1875.

Et pourtant, c'est finalement bien cette version dualiste mythique qui, pour l'essentiel, va être effectivement mise en œuvre par la V^e République et permettre la réhabilitation du pouvoir exécutif par le renforcement du chef de l'Etat. Réhabilitation et stabilité du gouvernement qui furent d'ailleurs achetées au prix fort, celui d'un pouvoir présidentiel exacerbé au détriment d'un parlementarisme équilibré, comme si les Français ne savaient pas penser autrement que dans le schème du dualisme. De ce point de vue, la non prise en considération du modèle de Prévost-Paradol a pesé très lourd et pèse aujourd'hui encore sur la compréhension française du gouvernement parlementaire.

On peut finalement formuler l'hypothèse que les élites républicaines françaises ont été incapables de penser sérieusement le système parlementaire de gouvernement en raison de l'alternance brutale de différents régimes (en 1848, 1851-52, 1860-70, puis 1875) qui rendit plus difficile une réflexion sereine et continue. En particulier le bref moment, confus d'un point de vue constitutionnel, de la Seconde République puis l'hostilité radicale de la famille républicaine envers le Second Empire firent que la question de la forme du régime prima sur le reste et aboutit à négliger la technique de gouvernement.

Armel Le Divellec

⁵⁵ *art. cit.*, p. 67-68.

⁵⁶ « C'est en vain qu'on a essayé d'implanter des greffes monarchiques sur une tige républicaine, la sève naturelle a prévalu et la nature des fruits n'a pas changé » (*ibid.*).

⁵⁷ Elina Lemaire, Introduction à : Jean Casimir-Perier, *Notes sur la Constitution de 1875*, Dalloz, 2015, p. 1-37