

Résumé de thèse

*La Chambre des députés de 1846-1848,
réflexion sur la formation de la majorité Guizot*

Vincent Chai

La présente thèse s'inscrit dans une histoire politique renouvelée depuis près d'un quart de siècle. Elle n'est plus une chronique des règnes et du gouvernement des hommes qui se limiterait à un simple récit sans visée explicative. Ses champs de recherche sont désormais sans limite et vont de la connaissance du personnel politique (approche prosopographique) à la compréhension de l'univers mental, culturel qui a construit les parcours des hommes politiques mais aussi les décisions des électeurs. Les historiens réinvestissent un champ d'étude qui avait été délaissé au profit des juristes, celle de l'histoire des institutions et des modes de gouvernement.

À cet égard l'histoire de France depuis 1789 offre matière à s'interroger sur son instabilité constitutionnelle. Si une grande partie de la recherche historique au cours du XX^e siècle a mis l'accent sur les explications économiques, sociales et culturelles des révolutions, comme mode de changement des régimes politiques en France, des explications politiques revivifiées doivent compléter cette approche.

C'est cette perspective d'une analyse politique que ce travail de recherche entend poursuivre et revenir plus particulièrement sur les conditions de la chute de la monarchie de Juillet. Il ne s'agit pas de se pencher sur la révolution de Février qui a été un objet de prédilection des historiens mais plutôt sur les derniers moments du règne de Louis-Philippe. Celui-ci a souffert de l'image positive d'une république sociale et solidaire mise en place en réaction contre lui. Par contraste, le gouvernement Guizot apparaît comme celui des notables égoïstes et imbus d'eux-mêmes, insensibles à la misère du prolétariat naissant. La révolution aurait été celle du peuple contre les privilèges de la bourgeoisie au pouvoir. L'analyse des causes politiques de cette révolution mérite de dépasser les explications avancées depuis son éclatement. Celles-ci mettent en avant le refus du gouvernement du roi de faire écho au souhait de réforme, notamment électorale, exprimé par l'opinion publique. C'est parce que le tandem Guizot-Louis Philippe était sourd à ces revendications que le peuple s'est soulevé.

Or les analyses de la révolution de Février passent rapidement sur un fait essentiel : le sort de la monarchie de Juillet ne s'est pas joué seulement aux Tuileries, sur les boulevards parisiens mais à la Chambre des députés. C'est parce que le peuple de Paris en armes investit

le palais Bourbon et empêche la régence de la duchesse d'Orléans que les députés républicains proclament la nomination d'un gouvernement provisoire majoritairement constitué d'anciens députés du régime déchu. C'est donc que la Chambre et ses membres ont une importance telle dans le fonctionnement des institutions de Juillet qu'il fallait pour établir le nouveau régime s'en assurer le contrôle.

Quelle a été la place et le rôle de la Chambre des députés dans les dernières années du règne de Louis-Philippe ? Tel est l'objet de la présente étude. Cet intérêt n'est pas seulement justifié par le fait que la Chambre des députés fut le lieu où s'acheva la monarchie en France. C'est aussi parce qu'elle était un des piliers des institutions avec le roi, les ministres et la Chambre des pairs. La monarchie de Juillet était, ce qu'on dirait de nos jours, une monarchie parlementaire. Selon la Charte de 1830, elle partageait avec le monarque et la chambre haute l'initiative des lois. Autre prérogative qui s'est dégagée de la pratique parlementaire tout au long du régime mais amorcé déjà sous la restauration, le pouvoir de refuser sa confiance aux ministres du roi.

Toute l'ambiguïté sous la monarchie censitaire fut de savoir si cette sanction reconnue de tous (les députés eux-mêmes, les ministres, le roi, les publicistes) devait amener nécessairement une démission du gouvernement et l'appel à une autre combinaison ministérielle issue de la majorité qui s'était dégagée pour censurer le gouvernement. Or cette sanction entrainait en confrontation avec la prérogative royale, là aussi reconnu de tous, de choisir ses ministres. *Dit autrement qui du roi ou de la Chambre avait le dernier mot dans la nomination ministérielle ?*

La solution de la question résidait dans la présence d'une majorité homogène, cohérente à la Chambre et si possible partageant les vues du monarque. Il se trouve que pour la première fois dans l'histoire de la monarchie de Juillet, les élections générales de 1846 amènent à la Chambre une majorité favorable au cabinet dirigée par François Guizot et qui a toute la confiance de Louis-Philippe depuis six ans déjà. Or c'est cette Chambre en harmonie avec les vues du gouvernement qui fut renversée avec le régime. La révolution signifie un échec de la monarchie censitaire. C'est cet échec qu'il faut interroger.

Les analyses politiques qui en ont été proposées ont mis en avant le fait que les élections n'avaient pas été sincères. Dit crûment, la fraude et la corruption électorale ont permis la victoire des ministériels. La majorité parlementaire à la Chambre des députés n'était donc pas l'expression véritable des vœux du pays. Deuxième explication, quand bien même cette majorité serait authentique, les députés une fois au palais Bourbon ne seraient pas libres de leur vote, non pas à cause de la discipline partisane qui n'a pas lieu d'être puisqu'il n'y a pas

de partis politiques comme nous l'entendons de nos jours, mais parce qu'ils seraient sensibles à toutes sortes de manœuvres plus au moins avouables qui les inciteraient à donner leur appui au gouvernement. Ces pratiques seraient d'autant plus efficaces que siègent à la Chambre une proportion non négligeable de fonctionnaires dont on peut s'interroger sur l'indépendance de vote vis-à-vis d'un pouvoir exécutif qu'ils servent. Ainsi ces explications ont conforté l'expression employée à l'époque de « système ». Le roi et son ministre « verrouillaient » en quelque sorte les aspirations de la Chambre à jouer le rôle de contre-pouvoir. Comme elle était soumise et contrôlée, ils n'avaient pas à craindre de perdre la main. Cette impression de blocage des institutions se traduit par une longévité remarquable, digne de la monarchie absolue où les ministres tombaient à la suite de la défaveur royale.

Le travail entrepris cherche à savoir s'il faut toujours donner crédit à ces explications car il n'y a pas eu de recherche vraiment approfondie sur ces faits. Il faut donc se demander si les élections de 1846 ont été marquées par la corruption tant dénoncée par les opposants. Ensuite il faut s'intéresser à un fait indéniable, le poids grandissant des fonctionnaires dans la majorité ministérielle (plus de la moitié de celle-ci, 150 sur 290 environ) et valider l'affirmation qui fait d'eux des députés soumis et fidèles. Enfin avant d'aborder la question cruciale de la relation entre le cabinet et sa majorité, il s'agit aussi de comprendre comme travaillent les députés. N'y aurait-il pas une distinction à opérer entre le travail législatif quotidien et la mise en œuvre de la responsabilité politique aux moments du vote des grands textes (adresses, propositions de réforme, ordre du jour à la suite d'une interpellation).

Interroger ces faits suppose des documents, des archives qui doivent étayer la démonstration. Ainsi deux fonds sont privilégiés.

Tout d'abord les débats en séances plénières retranscrits quotidiennement quand la Chambre est en session, au *Moniteur universel*. Les discours des grands orateurs sont connus mais les historiens n'en citent que des passages significatifs. Mais les propos de députés de moindre notoriété sont souvent ignorés. Or ils nous renseignent sur les idées politiques, économiques et sociales de ces notables qu'A.-J. Tudesq a étudiés. C'est notamment un fonds d'archives qu'il a négligé malgré l'immense dépouillement qu'il a réalisé. C'est en lisant le compte-rendu de ces longues séances consacrées à la discussion de l'adresse, à la réforme électorale qu'on se fait une idée d'une majorité obéissante ou au contraire plus indépendante. C'est aussi à cette lecture que l'on se rend compte de la rhétorique répétitive et lassante des opposants.

L'autre fonds assez peu exploité sont les archives de la Chambre des députés conservées au CARAN sous la série C. Il y a des sources imprimées assez succinctes que sont

les procès-verbaux des assemblées, les feuillets de la législature et parfois les impressions des discours les plus remarquables. Mais le corpus documentaire manuscrit nous plonge véritablement dans le travail parlementaire et législatif à proprement parler. C'est à travers les comptes rendus (trop rares) des commissions élues pour discuter des projets de loi, la correspondance adressée par les députés aux ministres et aux administrations, les réponses qui leur sont faites, la documentation réclamée par les parlementaires et obtenue que l'on se rend mieux compte du processus législatif et des enjeux de pouvoir qui s'y révèlent. En outre la sous partie de la série C consacrée aux élections législatives est intéressante pas tant pour les données électorales ou pour les éléments d'état-civil, de justification du cens d'éligibilité qu'elle fournit que pour connaître les motifs de contestations d'une élection (courriers, mémorandum envoyés aux députés, bulletins de vote envoyés, journaux de la presse locale...)

Ces sources doivent être complétées avec les journaux de la presse parisienne qui fournissent une donnée essentielle : le vote de chaque député lors des grands scrutins de la Chambre. En effet celle-ci n'a pas conservé le détail de ce vote et seuls les journalistes prenaient le soin de relever le choix de l'urne (blanche ou noire) par chaque votant. Ainsi il est possible de montrer les évolutions de vote des députés et permet de nuancer l'affirmation d'une majorité monolithique.

Il a été aussi fait appel au traitement informatisé des données personnelles des députés, des résultats des élections législatives mais aussi de leurs participations aux travaux de la Chambre pour mieux cerner la réalité sociologique, les résultats des élections et l'implication de chacun d'entre eux dans les tâches parlementaires.

Le dépouillement et l'exploitation de ces sources présentées ont permis de dégager les constats suivants :

Tout d'abord, les résultats des élections législatives, montrent en réalité l'effet mécanique de la victoire électorale de la majorité qui repose moins sur les pratiques de corruption dont les faits sont rarement avérés que sur la conquête des petits collèges électoraux. Le cabinet remporte les élections non par des manœuvres de grande envergure mais grâce à l'implantation locale et durable de ses députés. Les fonctionnaires souvent ont un ancrage de longue date dans le collège dont ils sont l'élu, soit parce qu'ils en sont natifs, soit parce qu'ils y exercent leurs fonctions.

Ensuite la composition de la Chambre des députés de 1846, si elle révèle le poids indéniable et en augmentation de la fonction publique (plus de 40 % des députés), n'en montre pas moins la permanence des élites traditionnelles à savoir la présence des nobles (près d'un député sur trois) et celle des propriétaires fonciers (également un député sur trois). La

monarchie de Juillet est souvent assimilée au triomphe de la bourgeoisie d'affaires et d'industrie mais elle demeure avant tout représentative de la puissance des notables. Cette étude ne fait ici que conforter les conclusions mises en évidence par Tudesq. Enfin ces fonctionnaires sont avant tout de hauts fonctionnaires, membres des grands corps de l'État (conseil d'État, cour de cassation, cour des comptes), des officiers généraux (dont deux maréchaux), et des magistrats de cours royales (premiers présidents, procureurs généraux...).

Une étude statistique des interventions, participations des députés durant la législature a permis de dégager des individualités et des figures type de députés. On se rend compte alors que les députés les plus célèbres de l'époque (Thiers, Tocqueville, Barrot, Berryer...) ne sont pas toujours forcément ceux qui interviennent le plus souvent à la Chambre ou qui participent le plus au travail en commission. On découvre le nom d'oubliés de l'histoire dont la carrière s'interrompt après la révolution voire après le coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte, fidèles orléanistes mais opposés au cabinet Guizot comme Maurice Bureaux de Puzy, Alexandre Lherbette ou encore Bellator de Beaumont.

Le cœur du travail enfin s'attache à la relation de majorité entre la Chambre *des* députés et le cabinet. En effet, dans un régime parlementaire, tel qu'il se met progressivement en place durant les années 1815-1848, il est fondamental de comprendre comment se forme une majorité, comment un gouvernement continue de bénéficier de la confiance de la Chambre. L'examen des débats parlementaires mais aussi des discussions au sein des commissions montre qu'il faut distinguer deux cas de figure. celui où sont discutés des projets qui n'ont pas un caractère politique majeure (loi du budget par exemple) et ceux qui mettent en jeu la conduite de la politique générale du cabinet (au moment des adresses) ou qui cherchent à réformer les institutions (réforme électorale et parlementaire).

Sur le premier point, le clivage partisan opposition-cabinet s'estompe au profit d'un antagonisme net entre les pouvoirs de la Chambre et les prérogatives administratives du gouvernement. Dans le cas étudié, la discussion du budget, on voit nettement apparaître l'affirmation de la toute puissance de la Chambre, et plus particulièrement de la commission du budget sur l'exécutif. Les ministres doivent se soumettre aux exigences de la commission. Lors du débat en séance plénière, sur le texte présenté, fruit du compromis entre la commission et les ministres, les conflits ne sont pas tant dictés par des considérations partisans que par des conflits d'intérêt local.

Sur le second point, il fallait clarifier la situation et se demander si l'explication d'une majorité soumise et disciplinée voire achetée était un fait indéniable. La réalité est plus complexe. On ne peut contester le fait que les députés fonctionnaires ministériels étaient récompensés par

une promotion ou une décoration. Mais ces récompenses se sont étalées tout au long des sept années du ministère Guizot. Surtout on ne relève qu'une minorité de députés qui ont bénéficié de promotions récurrentes (moins d'une vingtaine). Durant cette dernière législature, le cabinet a toujours eu le souci de suivre les humeurs de sa majorité mais on ne peut affirmer qu'il la dominait et l'orientait. Sans être totalement à sa remorque, on se rend compte en fait qu'il lui fut difficile de la diriger et d'en prévenir les tendances centrifuges. Le ministère Guizot disposait d'une majorité confortable mais au fur et à mesure, celle-ci se délita petit à petit comme le montre l'avance qu'il obtenait sur les principaux scrutins.

On en vient alors à se demander si le refus du compromis lors de la discussion du paragraphe de l'adresse qui fustigeait la campagne des banquets, n'était pas encouragé par une partie de la majorité Guizot. Celle-ci souhaitait condamner une pratique s'inscrivant en dehors du cadre défini par le Charte de 1830. Et si l'épreuve des journées de février avait été surmontée avec succès par le gouvernement, on peut se demander si sa majorité ne se serait pas scindée entre d'une par des députés fonctionnaires fidèles et respectueux du gouvernement du roi et de l'autre des députés fidèles aux institutions de Juillet mais conscients de la demande de réformes politiques, économiques réclamées de manière insistante par l'opinion publique.

C'est pour avoir trop suivi les aspirations de cette majorité en accord avec les opinions du roi, que le cabinet n'a pas su saisir la chance de sauver le régime en se retirant de lui-même le moment opportun.