

INTRODUCTION

Pour aborder cette question de l'histoire du droit, des institutions et des faits sociaux au XIX^e siècle, il convient en premier de s'intéresser aux origines de la crise de l'Ancien Régime. Pendant la dernière période de la monarchie, deux tendances semblent dominer : le rationalisme et le libéralisme. Ainsi, les critiques sont nombreuses contre tout ce qui n'est pas rationnel, et, en particulier, l'autorité ou la tradition chrétienne. En attaquant ces fondements mêmes de la monarchie, certains sujets du royaume remettent indirectement en cause l'équilibre de la société. Dans le même temps, l'opinion publique rejette le « despotisme ministériel » et l'administration royale jugée « inconstitutionnelle, tyrannique, révoltante ». La contestation de la centralisation administrative, symbolisée par l'institution de l'intendant, n'est pas au XVIII^e siècle le monopole des officiers et des pouvoirs provinciaux. Dans les derniers mois de l'Ancien Régime, les bourgeois, membres du parti patriote, s'unissent aux privilégiés pour exiger la consécration de larges autonomies locales et régionales. L'idée de la restauration des états-provinciaux est alors en vogue. À partir des années 1770, de nombreuses réformes tendent donc à permettre l'avènement d'une monarchie libérale, comme le confirment, du reste, les initiatives du contrôleur général Turgot (1774-1776) (**Titre préliminaire**).

Sous la Révolution française (1789-1799), la volonté de réformes s'avère totalement radicale. Les sujets du royaume de France sont nombreux à souhaiter avant tout renouer avec les utopies politique et sociétale développées au cours du siècle des Lumières. Durant cette période, les révolutionnaires entendent se prévenir contre toute entreprise de réaction de la part du gouvernement royal. Ils cherchent alors à se défaire des oligarchies mises en place depuis plusieurs siècles par la monarchie absolue et à les remplacer par des politiques « fraîchement » élus. Cette révolution s'avère donc le fait d'élites libérales et n'est en rien démocratique. Pour preuve, les élections sont toujours réalisées dans le cadre de suffrages restreints. Afin de se protéger contre d'éventuelles révoltes populaires, l'une des premières mesures des révolutionnaires sera de créer une milice portant le nom de « garde nationale ». Dans la réalité, il faut attendre 1848 et la seconde République pour parler définitivement de l'avènement du suffrage universel masculin (**chap. I**).

Par la suite, l'œuvre de Napoléon Bonaparte, au point de vue administratif et juridique, représente une réaction très nette à l'encontre de cette Révolution française. Le régime napoléonien traduit cette volonté d'ordre dans tous les domaines. Malgré cette rupture, l'empereur des Français

mène un véritable travail de transaction entre le droit intermédiaire et le droit de l'Ancien Régime. Les cadres et les principes définis en l'An VIII vont très largement s'appliquer tout au long du XIX^e siècle et pendant une grande partie du XX^e siècle (**chap. II**).

Entre 1815 et 1870, les bouleversements institutionnels sont encore très riches. Bien qu'ayant octroyé la Charte de 1814, Louis XVIII, frère de Louis XVI, tient en réalité à se plier aux nouvelles mentalités. En particulier, ce souverain cherche à se concilier la bourgeoisie libérale, très imprégnée de l'esprit des Lumières et des principes de 1789. C'est la raison pour laquelle le suffrage censitaire est rétabli. Si le régime parlementaire n'est pas inscrit dans la Charte, celui-ci apparaît néanmoins durant le règne de Louis XVIII. Son frère, Charles X, qui monte sur le trône en 1824, doit s'en accommoder. Les 27, 28, 29 juillet 1830, une révolution éclate sur Paris. Cet événement entraîne le départ de Charles X et l'avènement de Louis Philippe dans le cadre de la Monarchie de Juillet (**chap. III**).

La période suivante est marquée par l'avènement d'un certain Louis-Napoléon Bonaparte sur la scène politique. Le neveu de « l'Empereur » est à l'origine d'expériences institutionnelles qui ne perdurent pas sur du long terme. Une fois la parenthèse de la deuxième République « digérée » (1848-1852), le second Empire permet à la France de débiter une nouvelle tentative bonapartiste. Toutefois, l'évolution institutionnelle du second Empire est très différente de celle du premier. Si au commencement, cet empire est bel et bien autoritaire, à partir de 1860, ce régime commence finalement à s'user, allant même jusqu'à évoluer vers une certaine libéralisation. Révisant la Constitution du 14 janvier 1852, le *senatus consulte* du 21 mai 1870 institue donc un véritable régime parlementaire. L'administration locale suit également cette évolution. Très tôt, Napoléon III va se préoccuper d'assurer un meilleur fonctionnement des institutions locales, tout en recherchant à alléger la tâche de ses ministres (**chap. IV**).

L'avènement de la III^e République se fait au lendemain de la défaite de Sedan (1870) contre la Prusse. Après cinq années de « tâtonnements institutionnels », les lois constitutionnelles de 1875 semblent mettre en place un régime parlementaire « dualiste » ou « orléaniste ». Mais dans la réalité, l'opposition croissante entre un président à tendance monarchiste et une opinion publique de plus en plus favorable aux idées dites « de gauche » entraîne des conflits importants qui orientent définitivement la nature même du régime. Celui-ci reste parlementaire, mais devient « moniste ». Dans le même temps, ce tournant des années républicaines (1870-1914) est synonyme d'évolution radicale en matière de législation. En effet, de nombreuses lois prises à cette époque vont marquer à jamais la France du XX^e siècle : libertés syndicales (1884), statut des associations (1901), et bien évidemment, la question de la séparation des Églises et de l'État (1905) (**chap. V**).

* *

*

Chapitre préliminaire

LA FIN DE L'ANCIEN RÉGIME (1750-1789)

À la fin du XVIII^e siècle, le royaume de France rencontre de grandes difficultés dans son fonctionnement. À ces problèmes structurels, s'ajoutent d'autres éléments de crise engendrés largement par la conjoncture des dernières années de l'Ancien Régime. Peu à peu, une contestation idéologique s'installe. Elle repose sur une critique répétée des abus imputés au système de la monarchie absolutiste. Régulièrement, le courant des philosophes remet en cause le régime jugé archaïque, complexe, et contraire à l'équité ou à la raison (**section I**). Malgré quelques réussites partielles et tardives, l'État royal ne réussit pas à mener de grandes réformes (**section II**). En grande partie, l'opposition des parlements explique cette incapacité royale. Entre 1754 et 1789, 19 contrôleurs généraux des finances se succèdent. Cette véritable instabilité ministérielle met aussi en évidence les insuffisances de Louis XV et de Louis XVI. L'influence de la cour (ou de la haute noblesse) explique sans nul doute le renvoi successif de ses ministres. À partir de 1770, une crise économique et sociale s'étend dans tout le royaume (**section III**). Les mécontents rendent l'État responsable de la situation, accusé de pratiquer ouvertement l'interventionnisme économique. Au même moment, la situation financière devient catastrophique. Les frais engendrés par la guerre d'indépendance des États-Unis creusent le déficit habituel. Seule une réforme radicale du système financier peut empêcher une éventuelle débâcle. Mais celle-ci est rendue impossible à cause de la résistance acharnée des « privilégiés ». Au même moment, la noblesse accroît les tensions, en faisant revivre dans les campagnes d'anciennes prestations seigneuriales. Elle entend également privatiser à son profit les anciens biens communaux. Pour des raisons d'ordre économique, mais également psychologique, la paysannerie supporte très mal ce « nouveau seigneurial ». Deux ans avant la révolution, les événements s'accroissent et entraînent la convocation des états-généraux (**section IV**). Réunie en 1787 par Calonne, l'assemblée des notables refuse d'endosser son projet de réforme financière et va jusqu'à rappeler « que seuls les représentants authentiques de la nation » ont le pouvoir d'accorder un nouvel impôt. En 1788, Brienne subit un échec comparable avec le parlement de Paris, qui refuse de lui consentir de nouveaux emprunts. Là encore, les officiers de cette cour souveraine s'abritent derrière les lois fondamentales du royaume, « qui accorde le vote de subsides uniquement aux états-généraux ». Paradoxalement, c'est donc cette opposition des

privilégiés qui aboutit à la réunion des trois ordres. Difficultés financières, politiques, économiques et sociales forment un ensemble inextricable. En s'accrochant à ses privilèges, la noblesse rend insoluble le problème fiscal et entraîne la monarchie vers la ruine. Face à l'impuissance de l'État royal, il revient désormais à la nation de prendre les décisions.

Section I

Les doctrines politiques et économiques de la seconde moitié du XVIII^e siècle

Sous le dernier siècle de la monarchie absolutiste, les philosophes réussissent à façonner l'opinion publique, qui se montre de plus en plus hostile à l'égard du pouvoir royal (I). Parmi cette philosophie des lumières, des réformistes libéraux comme Montesquieu (II) ou Rousseau (III) se démarquent par leurs revendications : tolérance religieuse, liberté politique, égalité civile, etc. À leur suite, des économistes, plus connus sous le nom de « physiocrates », aspirent à une libre circulation des richesses et à la reconnaissance des droits de la classe productrice. Contrairement aux idées répandues au XVIII^e siècle, ils s'avèrent les défenseurs de l'avènement de la propriété individuelle (IV).

I – Les philosophes

Au XVIII^e siècle, il existe un courant de pensée politique, économique, et social portant le titre de « philosophes » ou « d'encyclopédistes ». Pour la plupart, il s'agit de membres issus de la bourgeoisie, dont l'esprit s'avère rationaliste et organisateur. Pour ces derniers, tout individu a droit au bonheur. Mais celui-ci sous-entend le respect des lois et des droits naturels de l'homme. Pour accomplir cette mission, le gouvernement, fondé sur la raison utile, doit avoir des pouvoirs absolus. Tous soutiennent le régime monarchique (hormis Rousseau) et n'envisagent pas de remettre en cause les pouvoirs du roi. Hostiles néanmoins à la théorie de droit divin, le souverain doit, selon eux, assurer les droits primaires de l'homme : la liberté (au niveau économique, civile et politique), l'égalité devant la loi (suppression des privilèges), la protection sacrée de la propriété (fruit de l'inégalité d'intelligence et du travail). Pour ces philosophes, la richesse reste le fondement de la nation. Il faut donc envisager une division politique entre les propriétaires et les non-propriétaires (Voltaire). Soucieux de garantir la défense de l'État, le monopole du vote des lois doit être réservé aux plus riches. Les pauvres sont donc exclus de droits politiques par la pratique d'un suffrage censitaire (vote réservé aux personnes s'acquittant d'un impôt : le cens). Néanmoins, le salut de ces derniers passe par un progrès économique constant et la croissance de la société. Pour la plupart, ces philosophes sont « populationnistes » : l'augmentation de la population est le plus sûr garant de la prospérité et de l'excellence du gouvernement.

Au sein de cette « philosophie des Lumières », il existe néanmoins quelques variantes. Holbach et Helvétius sont ainsi hostiles à l'inégalité devant la propriété¹. Mably et Diderot sont en faveur de la mise en place d'une réglementation économique (sur le commerce, les grains, *etc.*)². Mais dans l'ensemble, ces philosophes ont énormément de défiance à l'égard « du bon peuple ». Sur ce sujet, Voltaire est certainement l'un des plus réactionnaires. S'il se désintéresse totalement des questions liées à l'organisation institutionnelle, il s'attache, néanmoins, à la défense des droits individuels : L'homme doit jouir de ses droits naturels (liberté, propriété, égalité), antérieurs à toute société organisée. Si ces principes ne sont pas respectés, le gouvernement doit être considéré comme despotique. Conformément à ces idées, Voltaire souhaite l'engagement de réformes concrètes au sein du royaume. S'il réclame le rachat des droits féodaux, il s'oppose, dans le même temps, aux privilèges financiers de la noblesse et à la toute-puissance d'une partie de l'Église en France : le haut-clergé.



**Voltaire, « L'ordre du clergé de France et ses privilèges »,
in *Siècle de Louis XIV* (1751)**

« ... Des trois ordres de l'État, le moins nombreux est l'Église. Et ce n'est que dans le royaume de France que le clergé est devenu un ordre de l'État [...] On s'étonne dans l'Europe et en France que le clergé paye si peu : on se figure qu'il jouit du tiers du royaume. S'il possédait ce tiers, il est indubitable qu'il devrait payer le tiers des charges, ce qui monterait, année commune, à plus de cinquante millions [...] Mais on se fait des idées vagues et des préjugés sur tout [...] La somme totale des rentes de tous les bénéficiaires consistoriaux serait portée à environ seize millions. Il ne faut pas oublier que, de cet argent, il en va tous les ans à Rome une somme considérable qui ne revient jamais, et qui est pure perte. C'est une grande libéralité du roi envers le saint-siège : elle dépouille l'État, dans l'espace d'un siècle, de plus de quatre cent mille marcs d'argent ; ce qui dans la suite des temps appauvrirait le royaume si le commerce ne réparait pas abondamment cette perte [...] Ceux qui ont examiné cette matière avec des yeux aussi sévères qu'attentifs n'ont pu porter les revenus de toute l'Église gallicane séculière et régulière au-delà de quatre-vingts millions. Ce n'est pas une somme exorbitante pour l'entretien de quatre-vingt-dix mille personnes religieuses et environ cent soixante mille ecclésiastiques, que l'on comptait en 1700. Et sur ces quatre-vingt-dix mille moines, il y en a plus d'un tiers qui

1. Né dans une riche famille catholique, *Holbach* (1723-1789) fait des études de droit à Leyde (Allemagne) et s'installe à Paris en 1749. Il est naturalisé français et devient avocat au parlement. Holbach participe à « l'encyclopédie » de Diderot et d'Alembert. À partir de 1751, il écrit plusieurs articles sur des sujets traitant de métallurgie, de géologie, de médecine ou de chimie. Mais surtout, il rédige des ouvrages philosophiques, souvent sous des noms d'emprunt, pour éviter les ennuis avec le pouvoir royal. Profondément athée, ses écrits s'avèrent « anticléricaux », voire « antichrétiens ». Il meurt quelques mois avant la prise de la Bastille. Il est l'un des acteurs majeurs du siècle des lumières. Issu d'une famille de médecin, *Helvétius* (1715-1771) est un philosophe matérialiste, mais également un physiocrate. Antichrétien, il ne nie pas néanmoins l'existence d'une force supérieure dans la nature. Il défend même l'idée d'une approche positive à l'égard de la religion, épurée de tout fanatisme et de superstitions.
2. L'abbé Gabriel *Bonnot de Mably* (1709-1785) est un philosophe français. Issu d'une famille de la noblesse parlementaire, il dénonce le « despotisme légal » et critique également le système politique anglais. Selon lui, ce régime subordonne encore trop le pouvoir législatif au pouvoir exécutif. Précurseur du socialisme utopique et de la révolution, Mably fait une critique morale de la société d'ancien régime, en combattant les inégalités de conditions et d'accès à la propriété privée.

vivent de quêtes et de messes. Beaucoup de moines conventuels ne coûtent pas plus de cent livres par an à leur monastère : il y a des moines abbés réguliers qui jouissent de deux cent mille livres de rentes : c'est une énorme disproportion qui frappe et qui excite les murmures. On plaint un curé de campagne dont les travaux pénibles ne lui procurent que sa portion congrue [...] tandis qu'un religieux oisif, devenu abbé et non moins oisif possède une somme immense, et qu'il reçoit des titres fastueux de ceux qui lui sont soumis... Le clergé de France observe toujours un usage onéreux pour lui car il paye au roi un don gratuit de plusieurs millions pour quelques années. Il emprunte, et après avoir payé les intérêts, il rembourse le capital aux créanciers : ainsi il paye deux fois [...] Il est clair qu'il eût pu, en dépensant moins, aider le roi davantage, et se bâtir dans Paris un palais qui eût été un nouvel ornement de cette capitale... »

D'autres auteurs s'en prennent directement à la personne sacrée du souverain. En apparence anodins, ces écrits remettent finalement en cause une autorité reconnue et enracinée depuis plusieurs siècles en France. Ils ont aussi une autre conséquence majeure : la remise en cause des fondements même de la société d'Ancien Régime. Dès lors, un tel déséquilibre ne peut avoir qu'un impact néfaste sur les esprits des contemporains.



Diderot, article « Autorité politique » in *L'Encyclopédie* (1751)

« Aucun homme n'a reçu de la nature le droit de commander aux autres [...] Si la nature a établi quelque autorité c'est la puissance paternelle, mais la puissance paternelle a ses bornes [...] Toute autre autorité vient d'une autre origine que la nature. Qu'on examine bien, et on la fera toujours remonter à l'une de ces deux sources : ou la force et la violence de celui qui s'en est emparé ; ou le consentement de ceux qui s'y sont soumis par un contrat fait ou supposé entre eux et celui à qui ils ont déferé l'autorité [...] La puissance, qui vient du consentement des peuples, suppose nécessairement des conditions qui en rendent l'usage légitime, utile à la société, avantageux à la République, et qui la fixent et la restreignent entre des limites : car l'homme ne doit ni ne peut se donner entièrement et sans réserve à un autre homme... »

(J.-B.) Massillon¹, *Petit carême prêché devant Louis XV*

« C'est pour les peuples seuls que le trône est élevé. Les grands et les princes ne sont, pour ainsi dire, que les hommes du peuple [...] Vous ne connaissez que Dieu au-dessus de vous, il est vrai, mais les lois doivent avoir plus d'autorité que vous-même. Ce sont les peuples qui, par ordre de Dieu, ont fait des rois ce qu'ils sont. Oui, sire, c'est le choix de la nation qui mit d'abord le sceptre entre les mains de vos ancêtres. C'est elle qui les proclama souverains. Le royaume devint ensuite l'héritage de leurs successeurs, mais ils durent originellement au consentement libre de leurs sujets et ce fut le suffrage public qui attacha ce droit et cette prérogative à leur naissance [...] En un mot, comme la première source de leur autorité vient de nous, les rois ne doivent en faire usage que pour nous »

1. Jean-Baptiste Massillon (1663-1742) est un homme d'Église français, évêque de Clermont en Auvergne. En 1718, ses sermons du *Petit Carême* devant Louis XV alors âgé de 8 ans sont restés fameux.

Parmi cette communauté philosophique, il convient d'étudier plus précisément les auteurs ayant contribué à la question institutionnelle comme Montesquieu, Rousseau ou le parti des physiocrates.

II – Montesquieu

Pour ce philosophe, l'homme doit observer les déterminismes culturels, qui influencent en grande partie une société (climat, économie, histoire, droit, psychologie, religion, etc.). Selon lui, tous ces éléments sont à prendre en compte, si l'on souhaite comprendre le bon fonctionnement des institutions d'un pays. Dans son œuvre majeure (*L'esprit des lois*), l'auteur entreprend de décrire minutieusement l'application de cette théorie. Parmi les formes de gouvernements possibles, il distingue le despotisme, la monarchie et la république. Pour ce dernier régime, Montesquieu émet quelques réserves. Il se méfie du rôle joué par le peuple, qui ne peut être souverain. Il faut donc écarter la plus grande partie des sujets, qui n'ont pas de volonté propre et s'avèrent incapables de pensée politique. Montesquieu est plutôt partisan d'un système censitaire ou d'un droit de vote amoindri. Dans sa philosophie, cette inégalité politique ne veut pas dire « abandon des plus pauvres ». L'État se charge de prévenir la misère, d'éviter le chômage, « de fournir des subsistances et un genre de vie non contraire à la santé ». Dans le même esprit, le gouvernement doit ouvrir des greniers publics et pourvoir à l'entretien des plus faibles (malades, vieillards, orphelins). Chacun doit donc avoir le nécessaire pour vivre. Dans le même temps, il s'oppose au despotisme et, par conséquent, à la monarchie absolue. Selon lui, des règles doivent obligatoirement modérer les pouvoirs du souverain. À sa lecture, la « monarchie tempérée » doit permettre d'établir un équilibre entre les différents pouvoirs : l'exécutif, le législatif, le judiciaire. Sa doctrine constitutionnelle est dominée par trois principes :

– « Tout doit être subordonné au respect de la loi » : être libre, c'est dans une certaine mesure n'obéir et ne dépendre que de la loi. Celle-ci garantit les droits individuels et commande à toutes choses dans l'État. Montesquieu influence énormément les rédacteurs de la déclaration à venir des droits de l'homme (1789). Très empreinte de « nomophilie » (« amour de la loi » en grec), ce texte subordonne l'ensemble des droits et libertés au respect et à l'application de la loi.

– « L'exercice du pouvoir doit être modéré, l'esprit de modération doit être celui du législateur ». Par conséquent, il faut éviter les abus du pouvoir. Pour bien agir, le gouvernement doit tenir compte des caractères physiques, économiques, géographiques, etc. Ceux-ci déterminent la forme des lois et des régimes : « Plusieurs choses gouvernent les hommes, le climat, la religion, les lois, les maximes du gouvernement, les exemples des choses passées, les mœurs, les manières : d'où il se forme un esprit général qui en résulte ». Tous ces éléments doivent être respectés par le gouvernement.

– « Il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ». Cette obligation de modération doit être assurée par la structure même du gouvernement.

Pour arriver à l'avènement « d'un régime idéal », Montesquieu donne quelques indications pratiques. En premier, *il doit exister trois pouvoirs dans l'État* : le législatif, l'exécutif, le judiciaire. Ceux-ci ne peuvent être remis à un seul et même organe politique. Bref, aucun cumul n'est possible. Toutefois, Montesquieu préconise une « non-confusion » des pouvoirs plutôt qu'une

« séparation absolue ». Chaque organe doit pouvoir exercer ponctuellement les attributions d'un autre. Par exemple, l'initiative de la loi peut relever ponctuellement de l'exécutif, et ceci sans préjudice aucun pour le législatif. Autre élément important : *la question de l'attribution du pouvoir souverain*. Celui-ci doit revenir à l'exécutif et au législatif. Le « judiciaire » est totalement exclu par Montesquieu. De plus, ce pouvoir souverain ne peut être remis uniquement à un individu ou à une chambre unique. Il faut le confier à un organe complexe, formé d'éléments différents et hétérogènes, chargé de l'exercer conjointement. Pour corroborer ses propos, le philosophe prend pour modèle le système anglais. Dans ce royaume, la souveraineté est exercée à la fois par le souverain, la chambre populaire, et la chambre aristocratique. Ces trois organes politiques sont distincts et égaux entre eux. Ils se freinent mutuellement et leur collaboration est nécessaire pour l'exercice du pouvoir. Ainsi, le pouvoir législatif est exercé conjointement par le parlement et le monarque : l'un élabore les lois, l'autre leur donne une force juridique.



**Montesquieu, *De l'esprit des Lois*, livre VI,
chap. 11, « De la Constitution d'Angleterre »**

Il y a dans chaque État trois sortes de pouvoirs : la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil.

Par la première, le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours, et corrige ou abroge celles qui sont faites. Par la seconde, il fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassades, établit la sûreté, prévient les invasions. Par la troisième, il punit les crimes ou juge les différends des particuliers. On appellera cette dernière la puissance de juger, et l'autre simplement la puissance exécutrice de l'État.

La liberté politique d'un citoyen est cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté ; et pour qu'on ait cette liberté, il faut que le gouvernement soit tel qu'un citoyen ne puisse pas craindre un autre citoyen.

Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de la magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y point de liberté ; parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même Sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement.

Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle étoit jointe à la puissance législative, le juge pourroit avoir la force d'un oppresseur.

Tout seroit perdu si le même homme ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçoient ces trois pouvoirs : celui de faire la loi, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers.

Dans la plupart des royaumes de l'Europe, le gouvernement est modéré, parce que le prince, qui a les deux premiers pouvoirs, laisse à ses sujets l'exercice du troisième. Chez les Turcs, où ces trois pouvoirs sont réunis sur la tête du sultan, il règne un affreux despotisme ».