



BANQUE DES MEMOIRES

**Master d'Histoire du droit
Dirigé par M. Franck ROUMY
2023**

***Dupin Aîné, magistrat, parlementaire, intime
du roi. Réflexions sur le cumul des fonctions
sous la Monarchie de Juillet.***

Aurélien CLERC

Sous la direction de Monsieur le professeur François SAINT-BONNET

« L'université n'entend donner ni approbation, ni improbation aux opinions contenues dans les mémoires, lesquelles doivent être considérées comme propres à leurs auteurs. »

Remerciements

Je remercie en premier lieu Monsieur le professeur François SAINT-BONNET pour la confiance dont il m'a honoré tout le long de ce travail. Ses indications et ses précieux conseils m'ont permis de mener à bien sa réalisation, des recherches à la rédaction. Je veux ici lui exprimer toute ma reconnaissance.

Plus largement, je voudrais aussi remercier tous les professeurs dont j'ai eu la chance de suivre les cours durant cette riche année universitaire, ainsi que l'ensemble du corps professoral du Master d'histoire du droit de l'université Paris II. Ils ont grandement contribué à faire de mes études un plaisir. Par ailleurs, je veux dire toute ma gratitude aux professeurs de l'université de Toulouse qui m'ont fait découvrir l'histoire du droit et m'en ont transmis la passion.

Je remercie d'un même élan les documentalistes de la bibliothèque d'histoire du droit et de droit canonique de l'université, Madame Lebjed et Madame Marchetti, pour leur gentillesse et leur disponibilité. Il me faut aussi mentionner le personnel des archives nationales du site de Pierrefitte-sur-Seine et des archives départementales de la Nièvre, qui a guidé mes premiers dans cet univers nouveau avec bienveillance. J'en garderai un souvenir attendri.

Un mot également pour mes camarades de promotion, que j'ai pris plaisir à côtoyer durant cette deuxième année de Master, et que je remercie de m'avoir chaleureusement accueilli dans cette belle université. Je pense tout particulièrement à mes compagnons de labeur Brice, Simon et Octave. J'ai également une pensée pour mes amis en dehors de l'université qui m'ont apporté une sérénité salvatrice. Naomi, Dorine, Martin, Paul, Chay, Robin, Dorian, Eliot, mon amitié pour vous est inépuisable, mais il n'en est pas de même des formules pour l'exprimer : je vous dis donc simplement toute mon affection.

Enfin, je ne trouverais pas non plus de mots assez forts pour dire tout ce que je dois à mes parents, qui m'ont gratifié d'une confiance inconditionnelle et assuré leur dévouement constant. Sans leur soutien dans les moments difficiles, ce travail n'aurait pas pu aboutir. C'est donc tout naturellement que je leur dédie.

Introduction

La naissance et le développement du parlementarisme, sous la Restauration puis la Monarchie de Juillet, répercutait dans les assemblées parlementaires les questions politiques qui s'agitaient dans le pays, donnant lieu à de superbes joutes oratoires entre leurs membres. Certains, par la qualité de leurs interventions et la profondeur des idées qu'ils défendaient à la tribune, marquèrent d'une empreinte indélébile l'histoire parlementaire de la France. Mais à l'ombre des géants Lamartine, Hugo, Ledru-Rollin pour les républicains, Chateaubriand, Berryer chez les légitimistes, et Constant, Guizot ou Thiers dans le camp des libéraux, combien de grands orateurs sont aujourd'hui méconnus du grand public, et n'apparaissent que de façon incidente dans les ouvrages académiques ? Certains de ces hommes qu'on ignore ont marqué leur époque et leurs contemporains¹, par un talent qui s'exprimait parfois dans plusieurs domaines, dans différentes fonctions. Parmi eux, André Marie Jean-Jacques Dupin, dit Dupin Aîné.

André Dupin est né le 1^{er} février 1783 à Varzy, une petite commune située dans la Nièvre, département où il grandit et auquel il resta toute sa vie profondément attaché, tant politiquement que sentimentalement. Aîné des trois fils de Charles-André Dupin, qui fut procureur du roi au grenier à sel de Clamecy, avocat au parlement de Paris à partir de 1778, puis député à la Législative à la suite de son élection dans la Nièvre le 8 septembre 1791. Il fit alors déménager sa famille de son Nivernais natal pour Paris ; le jeune André vit de ses yeux d'enfant les troubles qui caractérisent cette période². Le père, par son appartenance à la magistrature et pour ses positions jugées équivoques avec l'Ancien Régime, fut inscrit sur la liste des suspects avant d'être violemment arrêté à son domicile parisien en 1793³, puis placé en détention en l'absence de toute procédure judiciaire. Cet événement constitua un traumatisme dans l'enfance d'André, et ce souvenir vivace l'accompagna toute sa vie d'homme, provoquant chez lui une irrémédiable aversion pour l'arbitraire ainsi qu'une inclination poussée pour les formes légales et le respect du droit. Il faut souligner le rôle que joua durant cette détention leur mère, Catherine Dupin, qui se consacra entièrement à leur éducation. Libéré après la chute de Robespierre le 9 thermidor (27 juillet 1794), Charles-André Dupin se chargea de la première formation juridique de ses fils, en particulier celle d'André qui montra de meilleures dispositions que son frère cadet

¹ A. DUPIN fait l'objet d'un éloge panégyrique du juriste criminaliste J. ORTOLAN dans une *Notice biographique sur M. Dupin*, Paris, Joubert, 1840. Il dit dans la préface, p. VII à XV, toute l'admiration qu'il porte à A. DUPIN, et qui préside à la rédaction de l'ouvrage. L'exactitude des faits qu'avance J. ORTOLAN relativement à ses études est confirmée par A. DUPIN dans son ouvrage *Mémoires de M. Dupin*, t. I, Paris, Henri Plon, 1855, p. 2. En revanche, il reconnaît que cette biographie est excessivement élogieuse dans *Mémoires de M. Dupin*, t. IV, Paris, Henri Plon, 1861, p. 506.

² J. ORTOLAN, *op. cit.*, p. 5. L'auteur rapporte dans la note n°1 que lors de la terrible journée du 10 août 1792, deux gardes Suisses fuirent le massacre et se réfugièrent pendant deux jours dans un cabanon à outils de l'immeuble où résidait la famille, et qu'André et son frère Charles leur portèrent à manger.

³ *Ibid.*, p. 6.

Charles⁴. De ses onze ans à ses dix-huit ans, il lui enseignait les humanités⁵, ainsi que des rudiments de législation, dont il éclairait le contenu par une approche historique : droits savants et droit coutumier n'étaient pas inconnus du jeune étudiant⁶.

Fort de ce bagage, André Dupin allait (par)faire son droit à l'Académie de législation en tant qu'élève d'élite de la Nièvre⁷, et développer sa connaissance de la procédure dans une étude d'avoué à Paris en 1800. Dès le rétablissement des écoles de droit par la loi du 13 mars 1804, il fut reçu comme licencié et présenta en 1806 sa thèse de doctorat en droit civil sur les successions *ab intestat*, faisant de lui le doyen des docteurs de France⁸. En parallèle de ses études, André Dupin débutait une brillante carrière dans l'avocature, exerçant dans un premier temps comme défenseur officieux. Lorsque le décret du 14 décembre 1810 rétablit l'Ordre des avocats, Dupin s'était déjà constitué une solide expérience judiciaire et fait un nom dans les tribunaux. Deux échecs personnels ne suffirent pas à ternir ce beau début de carrière : en 1810 au concours de recrutement des professeurs de l'école de droit de Paris⁹ ; et en 1812, où malgré sa recommandation par Merlin de Douai, le candidat présenté par le sénateur Louis de Fontanes lui fut préféré pour un poste d'avocat général à la Cour de cassation¹⁰.

Nous ne détaillerons pas la formidable carrière d'avocat de Dupin et ses quatre mille affaires civiles¹¹ jusqu'en 1830, dont l'étude présenterait du reste un intérêt certain. Retenons seulement que la renommée qu'il s'était constituée au barreau, par ses qualités d'orateur et son goût de l'improvisation, l'avait mené presque malgré lui sur le terrain politique. D'abord en 1815 lors du très politique procès du maréchal Ney, accusé de haute trahison après s'être rallié à Napoléon durant les Cent-Jours, où il se fit connaître du grand public en menant brillamment sa défense conjointement avec Berryer père, sans toutefois parvenir à éviter à son client la peine capitale. Ensuite, Dupin défendit des journaux en matière de liberté de la presse, comme le

⁴ C. DUPIN, né en 1784, embrassera une autre carrière, non moins brillante, dans l'ingénierie navale et les mathématiques. Son chemin croisera celui de son frère puisqu'ils siègèrent ensemble à la Chambre des Députés sous la Monarchie de Juillet.

⁵ A. DUPIN était imprégné des textes classiques, et faisait des citations latines une composante caractéristique de son style oratoire au barreau.

⁶ F. BRAMI, « Dupin aîné », dans *Dictionnaire historique des juristes français (XII^e-XX^e siècles)*, P. ARABEYRE, J.-L. HALPERIN, J. KRYNEN, (éd.), Quadrige-PUF, 2015, p. 370.

⁷ J. ORTOLAN, *op. cit.*, p. 11. Chaque département pouvait envoyer un élève dans cette Académie de législation.

⁸ F. BRAMI, « Dupin aîné », dans *Dictionnaire historique, op. cit.*, p. 371.

⁹ S'il devait en avoir gardé quelque rancune, il prit sa revanche en 1838 en étant nommé à la Commission des hautes études de droit, chargée de prodiguer ses conseils aux écoles de droit en vue du perfectionnement des enseignants qui y étaient dispensés.

¹⁰ Anecdote rapportée dans *Réquisitoires, plaidoyers et discours de rentrée, prononcés par M. Dupin, procureur général à la Cour de cassation*, t. IX, Paris, Videcoq Fils aîné, 1849, p. 361

¹¹ Le nombre est donné par A. DUPIN dans ses *Mémoires de M. Dupin*, t. I, Paris, Henri Plon, 1855, p. 247.

Constitutionnel et le *Courrier français* en 1825, et le *Journal des débats* en 1829¹², adoptant dans sa ligne de défense une position libérale. Enfin, avec l'affaire du Théâtre français en 1818, qui lui donna l'occasion de faire la rencontre du duc d'Orléans¹³ et de défendre pour la première fois ses intérêts privés¹⁴, avec un succès qui lui valut d'être nommé membre de son Conseil privé en 1820, puis président en 1839. Le lien tissé avec le futur roi Louis-Philippe sous la Restauration eut son importance dans le parcours politique d'André Dupin, entamé en 1815.

Ce parcours débuta en mai 1815 avec son élection à la Chambre des représentants par le collège électoral de Château-Chinon, à la large majorité de 51 voix sur 60 et à la faveur du bon souvenir qu'il avait laissé par une plaidoirie devant le tribunal de la ville en 1809¹⁵. Cette entrée en politique, André Dupin disait ne pas l'avoir désiré (il ne s'était pas d'ailleurs pas porté candidat comme il aimait à le rappeler), et ne l'avoir acceptée qu'à la condition de pouvoir continuer sa profession d'avocat. Cette élection, il la considérait comme une nouvelle affaire à traiter : « Avocat, je n'ai pas dû changer de profession... j'ai seulement considéré que j'aurais une cause de plus à défendre, celle de mon pays¹⁶ ». Avec la Seconde Restauration et le retour de Louis XVIII sur le trône, Dupin quitta la Chambre après sa dissolution et retourna à sa profession d'avocat, devenant un spécialiste du droit pénal. En outre, la loi électorale Lainé du 5 février 1817 durcit les conditions d'éligibilité en faisant passer l'âge minimal de trente à quarante ans, seuil d'âge minimal que Dupin n'avait pas atteint. Dans les premières années de la Seconde Restauration, il fréquentait toujours les têtes de file du parti libéral, comme Constant, Lafayette, ou encore les banquiers Laffitte et Périer, des amitiés qu'il avait liées lors de son premier passage à la Chambre¹⁷. Il faut attendre 1827 pour le voir faire son retour au Palais Bourbon, après son échec aux élections législatives du 24 février 1824¹⁸. Il fut élu aux élections partielles le 21 mai 1827 dans la circonscription de Mamers dans la Sarthe, mais la Chambre des Députés des Départements fut dissoute peu de temps après, le 5 novembre¹⁹. Le 17, il fut triplement élu, dans la Sarthe par le collège électoral de Mamers, et dans la Nièvre par ceux de La Charité et de Nevers. Par stratégie, il se désista à Mamers et à Nevers, afin de permettre l'élection de libéraux pour accroître leur contingent à la Chambre²⁰. Dupin y siégeait

¹² La rédaction du *Journal des débats* témoignera sa reconnaissance à A. DUPIN par un soutien régulier à sa personne sous la Monarchie de Juillet.

¹³ Les premiers contacts épistolaires datent de juillet 1817, ces lettres sont réunies aux Archives nationales, 228 AP/1, Dossier 1 « Affaire du Théâtre français ».

¹⁴ On trouvera le récit de l'affaire par A. DUPIN dans ses *Mémoires*, t. I, *op. cit.*, p. 313 à 324. La documentation constituée par A. DUPIN relativement à cette affaire figure aussi dans le dossier d'archives cité ci-dessus.

¹⁵ *Ibid.*, p. 14.

¹⁶ *Ibid.*, p. 14.

¹⁷ M. RASERA, *Dupin l'aîné. Un nivernais au centre de la Monarchie de Juillet*, s.l., Éditions de l'Armançon, 2011, p. 91.

¹⁸ *Ibid.*, p. 94.

¹⁹ *Ibid.*, p. 100.

²⁰ A. DUPIN relatait cet épisode dans *Mémoires de M. Dupin*, t. II, Paris, Henri Plon, 1856, p. 11-15.

au centre gauche²¹, dans les rangs de l'opposition libérale, et présenta sa ligne politique dans un discours prononcé devant ses électeurs de La Charité après son élection :

Nous ne cesserons de vouloir la sûreté des propriétés, la liberté du commerce et de l'industrie, la liberté individuelle, la tolérance religieuse, l'indépendance des opinions et de la pensée, l'égalité devant la loi, et cette sauvegarde de tous les autres droits, la liberté de la presse, qui défend les peuples et avertit les rois ! en un mot, toute la liberté que comporte le gouvernement représentatif, tel qu'il nous est acquis par la Charte constitutionnelle, cette loi fondamentale, ce pacte d'alliance entre la dynastie des Bourbons et la nation française, entre le roi et le peuple ; la Charte jurée et sacrée, qui nous impose des devoirs, nous le savons, et nous serons soigneux de les remplir ; mais qui nous donne des droits dont le sentiment ne s'effacera jamais de nos cœurs ; car si le roi est en possession de nos serments, nous avons aussi les siens, et sa piété éclatera surtout dans sa religieuse fidélité à les remplir²².

Après 1827, Dupin était constamment réélu député par son département de la Nièvre pour toutes les législatures de la Monarchie de Juillet et sous la Deuxième République, jusqu'au coup d'État du 2 décembre 1851 de Louis-Napoléon Bonaparte. Il fut même successivement élu à huit reprises à la présidence de la Chambre des Députés entre 1832 et 1839. Les convictions libérales de Dupin l'amènèrent à s'insurger contre les ordonnances de juillet 1830 et à prendre part au renversement du régime de Charles X lors des Journées de Juillet. Sa position privilégiée dans l'intimité du duc d'Orléans ainsi que sa participation à l'établissement du nouveau régime en juillet et août 1830 contribuèrent à sa nomination au poste de procureur général près la Cour de cassation par l'ordonnance du 17 août 1830. Il occupa la fonction sans discontinuer jusqu'à sa démission le 23 janvier 1852²³, motivée par la confiscation des biens de la famille d'Orléans qu'il qualifia de « premier vol de l'aigle »²⁴. À compter de 1830, Dupin présentait donc le triple caractère de conseiller du roi proche des sphères gouvernementales, de député de la nation, et de procureur général à la juridiction suprême.

À première vue, Dupin peut apparaître comme le factotum du roi, dévoué à sa cause et au gouvernement à la Chambre des Députés, défendant ses intérêts comme l'aurait fait un avocat pour son client, d'autant plus qu'un lien d'amitié liait les deux personnages. Pourtant, il faut se départir de cette vision simpliste : Dupin, malgré son attachement évident au roi et au régime constitutionnel de Juillet, fit montre tout au long de sa vie d'une forte propension à l'indépendance, et défendit avec vigueur ses convictions parlementaristes, en particulier durant

²¹ Les différents partis politiques ne sont pas aussi clairement constitués et délimités qu'aujourd'hui, nous employons l'expression « centre gauche » par souci de compréhension des affinités politiques de A. DUPIN.

²² Discours prononcé par A. DUPIN le 18 novembre 1827, reproduit dans *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 16.

²³ L'original figure aux Archives départementales de la Nièvre, 4 J 5.

²⁴ Propos rapportés par M. RASERA, *op. cit.*, p. 279.

ses sept années de présidence de la Chambre. S'il ne fallait citer qu'un exemple, il défendit envers et contre tous le principe de l'inamovibilité des juges du siège à la Chambre des Députés lors de la séance du 8 août 1830, quand les intérêts du roi et la volonté exprimée par la majorité du pays réclamaient de procéder à une vaste épuration de la magistrature. De plus, la position de Dupin par rapport au gouvernement n'était pas si claire : il passait pour le chef de file du tiers-parti, mouvement politique centriste qui agglomérait un ensemble de députés modérés, proche de la majorité ministérielle, mais dont le centre de gravité était mouvant, amenant ses membres à soutenir l'opposition au gré des circonstances politiques et des propositions de lois.

Le cumul des fonctions chez Dupin invite à réfléchir sur la façon dont il a développé son action et son influence dans les trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ; et à prendre de la hauteur pour analyser plus largement ce phénomène dans la première moitié du XIX^e siècle. Car Dupin, s'il en fut un des exemples les plus éclatants, n'était pas un cas unique et s'inscrivait dans un phénomène particulièrement prégnant sous la Monarchie de Juillet. Dès lors, nous focaliserons notre attention sur ce régime, sous lequel le cas particulier de Dupin s'imbriquait dans la problématique globale du cumul des fonctions et l'illustre avec acuité. Sous le Second Empire, Dupin tomba en disgrâce du fait de ses liens avec la famille d'Orléans, abandonna sa position à la Cour de cassation avant d'être reconduit dans ses anciennes fonctions en 1857 par l'empereur, et de terminer sa carrière politique au Sénat puis de s'éteindre en 1865. Ce dernier chapitre de sa vie ne présente pas un intérêt décisif eu égard à notre sujet : Dupin avait perdu sous le Second Empire son influence politique et ne siégeait plus à la Chambre élective.

Définition des termes

Quelques définitions s'imposent pour mener à bien cette étude : commençons par le terme de « cumul ». Le Centre National de Ressources Textuelles et Linguistiques (CNRTL) lui donne la définition générale suivante : « Fait de réunir plusieurs éléments distincts, de manière à obtenir plus sûrement un résultat », et ajoute une définition particulière quand le terme est employé à propos d'emplois ou d'avantages : « Fait, pour une même personne, d'exercer simultanément plusieurs fonctions ou de recevoir plusieurs émoluments attachés à ces fonctions ou mandats »²⁵. La définition générale suggère l'idée l'existence d'un profit dans la réunion d'éléments distincts, puisqu'elle permet d'obtenir plus sûrement un résultat. Ainsi, ces éléments réunis, bien que distincts, concourent à la réalisation d'un même projet, et l'unité du but poursuivi donne de la cohérence à cette réunion d'éléments disparates. Finalement, le cumul n'est pas fortuit, il répond à un projet prédéfini. La définition spéciale est plus objective :

²⁵ [CUMUL : Définition de CUMUL \(cnrtl.fr\)](http://www.cnrtl.fr/lexique/cumul)

d'après ses termes, le cumul consisterait dans l'exercice simultané de plusieurs fonctions qui permettrait à leur titulaire de percevoir « plusieurs émoluments ». La combinaison de ces deux définitions nous permet d'appréhender le cumul dans le sens où nous allons l'étudier, puisque nous verrons qu'il correspond à la fois à une situation de fait constituée par la superposition des fonctions et donc des traitements, et que cette situation de fait résulte bien souvent d'une manœuvre motivée politiquement. Cela s'exprime d'abord dans les raisons qui poussent le titulaires des fonctions cumulées à briguer plusieurs fonctions, mais aussi et surtout dans les motifs qui déterminent les choix discrétionnaires de l'autorité politique au moment de pourvoir aux différentes fonctions publiques.

Une deuxième définition doit être apportée, celle de « fonction ». Le CNRTL définit la fonction comme l'« ensemble des activités, obligations et devoirs inhérents à l'exercice d'une charge, d'un emploi ; cette charge, cet emploi même²⁶ ». Le dictionnaire Larousse ajoute à cette définition un aspect professionnel en définissant la fonction comme une « activité professionnelle ». Nous ne retiendrons pas uniquement ce caractère professionnel dans notre étude, puisqu'elle embrassera aussi le mandat législatif. En effet, l'article 19 de la loi du 5 février 1817 établit la gratuité des fonctions parlementaires, bien que sous la Restauration elle ne fut réellement appliquée que pour les députés de la Chambre basse, les pairs continuant à percevoir une pension. La Monarchie de Juillet résorba cette inégalité en instaurant par la loi du 31 décembre 1831 la gratuité attachée à la dignité de pair²⁷.

Enfin, il faut ajouter une dernière définition, celle de fonctionnaire. Sur ce point, nous nous remettons aux travaux d'Alexandre Vivien, qui donnait au XIX^e siècle la définition suivante des fonctionnaires publics :

Les fonctionnaires publics, en donnant à ce titre son acception la plus large, sont les dispensateurs ou les instruments de la force sociale. La loi, règle suprême d'un pays libre, trouve en eux les intelligences qui la fécondent, l'interprètent ou l'appliquent. Par leur entremise, la justice se rend, l'instruction se propage, la police est observée, l'impôt perçu, la fortune publique administrée, la richesse nationale accrue, la sûreté, la dignité, la grandeur du pays sont maintenues et garanties. Ils occupent tous les degrés de l'échelle sociale ; ils résident sur toutes les parties du territoire et y représentent sous ses aspects multiples la puissance publique. Ils sont les rouages qui reçoivent le mouvement et le transmettent à la machine de l'état²⁸, les canaux par lesquels passent les bienfaits

²⁶ [FONCTION : Définition de FONCTION \(cnrtl.fr\)](https://www.cnrtl.fr/definition/fonction)

²⁷ P. BASTID, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris, Éditions du Recueil Sirey, 1954, p. 264.

²⁸ Nous restituons l'orthographe du mot telle qu'elle apparaît dans l'ouvrage, conformément à l'usage de l'époque.

d'un gouvernement stable et régulier, les forces animées qui donnent la vie aux résolutions abstraites des grands pouvoirs²⁹.

On relève dans cette définition la dimension administrative dans l'activité du fonctionnaire : les fonctionnaires sont les rouages de l'administration dans tous ses domaines. Dupin a également eu l'occasion de définir plus brièvement les fonctionnaires publics : « on appelle, en général, fonctionnaires publics ceux qui exercent une portion de la puissance publique par délégation de la loi ou du gouvernement, dans l'ordre judiciaire, administratif ou militaire »³⁰. Ainsi, le mandat de député ne fait pas de son titulaire un fonctionnaire, en ce que c'est un mandat représentatif, législatif, parlementaire, qui ne rattache pas en soi le député aux administrations de l'État, et une application stricte du principe de séparation des pouvoirs conduirait même à séparer législatif et administratif, sans interpénétration possible entre ces deux domaines. Cependant, deux observations s'imposent : d'une part, une loi votée par la Chambre des Députés le 31 août 1830 réunit députés et fonctionnaires en les soumettant également à l'obligation de prêter serment au nouveau régime et au roi des Français, faute de quoi ils auraient été considérés comme démissionnaires. D'autre part, cette loi rendit impossible toute séparation stricte des pouvoirs sous la Monarchie de Juillet, puisque les députés étaient liés par serment à l'exécutif, bien que cela n'entravait pas en pratique l'expression d'une opposition politique au gouvernement à la Chambre des Députés. Lorsque nous parlerons de cumul des fonctions, il faudra donc comprendre l'addition concomitante de ces deux qualités sur une même personne : député et fonctionnaire public.

Intérêt du sujet

La réflexion sur le cumul des fonctions ainsi défini au XIX^e siècle ne peut être menée sans considérer un élément fondamental : le développement des principes parlementaristes et leur mise en pratique. Louis-Philippe accéda au pouvoir après la chute d'un régime ayant dérivé vers l'antilibéralisme par une interprétation autoritariste de l'article 14 de Charte de 1814. Son avènement n'était pas sans conditions, et Dupin évoqua la nature contractuelle des engagements mutuels et réciproques passés entre le nouveau roi et la nation représentée³¹. Le 9 août 1830, Louis-Philippe accepta la Charte révisée par la Chambre, et s'engagea par serment à la respecter

²⁹ A. VIVIEN, *Études administratives*, Paris, Guillaumin, 1845, p. 45-46, cité par F. JULIEN-LAFERRIERE, *Les députés fonctionnaires sous la Monarchie de Juillet*, Paris, PUF, 1970, p. 19-20.

³⁰ A. DUPIN, *Réquisitoires, plaidoyers et discours de rentrée, prononcés par M. Dupin aîné, procureur général près la Cour de cassation*, t. II, Paris, Joubert, 1836, p. 21.

³¹ DUPIN prononce un discours devant ses électeurs après sa réélection à la Chambre en 183, et revient sur l'établissement du nouveau régime en évoquant un « contrat synallagmatique » et les « engagements réciproques du prince envers la nation », A. DUPIN, *Révolution de 1830. Son caractère légal et politique.*, 3^e éd., Paris, Joubert, 1835, p. 260.

et à la protéger fidèlement. Or ce texte constitutionnel tendait, dans sa lettre et son esprit, vers une pratique libérale du pouvoir. En effet, si la Charte n'était définitivement promulguée que le 14 août, l'ébauche constitutionnelle présentée à Louis-Philippe dès le début du mois comprenait dans ses dispositions particulières la formulation de la nécessité de « pourvoir [...] dans le plus court délai possible, aux objets qui suivent » et parmi lesquels figurait « la responsabilité des ministres et des autres agents du pouvoir »³². Si les mécanismes pour engager la responsabilité politique des ministres et renverser un ministère n'étaient pas encore précisément connus, les acteurs politiques de l'époque avaient conscience de la nécessaire confiance devant exister entre la Chambre basse et le ministère suite aux dérives du ministère Polignac sous le régime déchu. Ainsi, si le roi nommait ses ministres, il ne pouvait en principe composer son ministère sans considération pour la coloration politique de la Chambre, au nom du gouvernement représentatif.

Dans ce contexte, il y avait une tension politique permanente entre le ministère et la Chambre des Députés, et il s'agissait pour l'exécutif de conserver sa prééminence dans le jeu politique alors même que la Charte faisait de la Chambre élective le centre du pouvoir. Pour ce faire, il recourut à la nomination aux emplois publics, prérogative royale consacrée par l'article 13 de la Charte. En effet, cette faculté constitutionnelle permit au gouvernement d'exercer un contrôle sur la Chambre des Députés, en récompensant ceux d'entre eux qui soutenaient la politique gouvernementale par leurs votes, ou par la corruption des députés opposants. Sans plus entrer dans les détails, le droit de nomination aux emplois publics offrait un levier d'action du gouvernement sur la Chambre des Députés et donna lieu sous la Monarchie de Juillet à un détournement des institutions parlementaires pour former artificiellement une majorité acquise au gouvernement.

L'opposition prit conscience, à mesure que le gouvernement faisait de ce droit de nomination un moyen de gouvernement, des abus qui découlaient de la faiblesse du cadre législatif qui encadrait la présence des fonctionnaires à la Chambre. Au cours de la première décennie du régime, mais surtout à partir de 1845, la réforme parlementaire devint un cri de ralliement de l'opposition au gouvernement. Ses partisans poursuivaient à travers elle un double objectif : réduire le nombre de fonctionnaires siégeant à la Chambre des Députés et restaurer son indépendance vis-à-vis de l'exécutif. Dans cette optique, l'étude du parcours de Dupin et de ses positions politiques permettent de mener à bien une réflexion sur l'agencement des pouvoirs et la mise en pratique de la Charte de 1830 à l'aune de la problématique du cumul des fonctions.

³² Déclaration de la Chambre des Députés du 7 août 1830, reproduite *ibid.*, p. 76-79.

La réflexion autour du cumul des fonctions n'était pourtant pas propre à la Monarchie de Juillet, elle avait commencé dès la Révolution où cette question avait fait l'objet de l'attention du législateur. En effet, la Constitution de 1791 mettait en pratique le principe de séparation absolue des pouvoirs en prononçant, au titre III, chapitre premier, section III, article 4, l'incompatibilité absolue entre les fonctions publiques qui relevaient de l'exécutif, à commencer par celle de ministre, et le mandat de député. En 1792, la Convention réaffirmait l'incompatibilité générale des fonctions publiques avec celle de représentant de la nation. Il résulta de ces dispositions un antagonisme permanent et contre-productif entre les pouvoirs constitutionnels. En l'an III, l'article 47 de la Constitution du Directoire maintenait ce principe d'incompatibilité malgré la volonté du nouveau régime de renforcer l'exécutif.

Ce principe rigoureusement appliqué jusqu'en 1799 fléchit sous le régime napoléonien, qui se caractérisait par une prédominance de l'exécutif et l'inféodation des corps législatifs. La loi du 10 novembre 1799 rétablissait dans son article 7 la liberté de cumuler des fonctions publiques avec la qualité de représentant du peuple. La Charte de 1814 restait silencieuse sur les incompatibilités parlementaires, tandis que l'Acte additionnel prévoyait expressément dans son article 17 la compatibilité entre la qualité de pair ou de député et celle de fonctionnaire public³³. Finalement, ces dispositions causèrent l'augmentation constante du nombre de fonctionnaires à la Chambre élective, un phénomène qui débuta dès 1814 et se poursuivit sous la Monarchie de Juillet où il atteignit son paroxysme.

Cette question du cumul des fonctions et de ses conséquences pour le régime représentatif a peu été traitée en profondeur, bien que les problèmes que cela posait avaient été clairement identifiés et rabâchés par les contemporains, comme plus tard par les auteurs d'ouvrages académiques sur la période³⁴. En effet, de nombreux députés n'avaient de cesse de les soulever à la Chambre sous la Monarchie de Juillet, sans parvenir à enrayer une pratique qui profitait au gouvernement par la domestication des assemblées parlementaires. Parmi les rares auteurs à avoir travaillé sur cette problématique, il nous faut mentionner François Julien-Laferrière, qui a publié en 1970 un mémoire intitulé *Les députés fonctionnaires sous la Monarchie de Juillet*, qui cerne le problème et décortique succinctement ses causes et ses conséquences. Comme le relève l'auteur, ce problème en charrie de nombreux autres, à commencer par les débats autour de l'établissement d'incompatibilités parlementaires, mais aussi la question de l'avancement

³³ L'historique des incompatibilités parlementaires depuis la Révolution est dressé par P. BASTID, *op. cit.*, p. 265 et P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*, 2^e éd., Paris, Plon, 1847, p. 138-139.

³⁴ Parmi eux, on pense notamment à P. BASTID, *Les institutions politiques*, *op. cit.*, et à M. ROUSSELET, *La magistrature sous la Monarchie de Juillet*, Paris, Recueil Sirey, 1937.

dans la fonction publique et le mode de recrutement qui y est pratiqué sous la Monarchie de Juillet, qui favorisait la soumission des fonctionnaires à l'exécutif.

Quant à l'idée d'une recherche sur le parcours politique et parlementaire de Dupin, elle nous a été indirectement proposée par M. Franck Joseph Brami, auteur d'une thèse de doctorat en histoire du droit sur la carrière judiciaire de Dupin aîné, soutenue en 2011, dans l'introduction de laquelle il appelle de ses vœux la réalisation d'une recherche universitaire sur la « carrière parlementaire » de Dupin, dont il affirme qu'elle « aurait pu constituer à elle seule le sujet d'une thèse », ajoutant en note de bas de page : « Nous formons d'ailleurs le souhait qu'une telle recherche puisse être entreprise, elle est nécessaire à une meilleure connaissance du personnage »³⁵. De fait, Brami déplore le préjudice pour l'histoire du droit du manque d'intérêt porté à Dupin : « L'homme est si considérable aussi pour l'histoire du droit qu'on a du mal à comprendre les raisons qui expliquent l'absence de la moindre étude sur sa carrière à la Cour de cassation, son œuvre juridique et ses fonctions parlementaires »³⁶. Si le travail de M. Brami a formidablement pallié cette lacune historique pour ce qui relève de la dimension judiciaire du personnage, nous essaierons d'apporter, à notre niveau, quelques éclairages sur sa carrière politique à l'aune de la question du cumul des fonctions.

Il nous faut aussi signaler à propos de Dupin un ouvrage récent qui lui est consacré, sous le titre de *Dupin aîné. Un nivernais au centre de la Monarchie de Juillet*, écrit par le juriste Michel Raséra, dont nous regrettons le décès prématurément survenu en 2013, année de parution de son livre. Dans ces pages, il s'attèle à présenter Dupin au public, à étudier les ambivalences du personnage en retraçant son parcours à travers les différentes régimes politiques. L'auteur en dresse un portrait contrasté, sans se perdre dans trop de subtilités de détails, en sorte que cet ouvrage est tout à fait utile pour appréhender Dupin de prime abord, pour se familiariser avec lui et se rendre compte de sa complexité et de ses ambiguïtés.

L'historiographie a longtemps délaissé Dupin, certainement influencée par les portraits peu avantageux dressés à son égard par plusieurs contemporains de renom qui ont dénoncé sa malléabilité politique et sa servilité³⁷. Cependant, les ouvrages parus récemment sur Dupin s'inscrivent dans une tendance à un regain d'intérêt pour le personnage dans cette dernière

³⁵ F.-J. BRAMI, *Une grande carrière au service de la loi : Dupin aîné (1783-1865)*, Paris, 2011, p. 21.

³⁶ *Ibid.*, p. 15-16.

³⁷ On pense notamment aux portraits dressés notamment par L. DE CORMENIN, *Livre des orateurs*, 1842, mais aussi L. GAUTIER, *Nos adversaires et nos amis*, Paris, Lefort, 1894.

décennie, et une journée d'études lui a même été consacrée le 19 octobre 2013 dans son département d'origine, au centre des archives historiques de la Nièvre³⁸.

Finalement, ces ouvrages ne peuvent qu'encourager à entreprendre une recherche sur l'homme politique, en laissant de côté le procureur général. Choisir le personnage de Dupin présente pour notre étude un double intérêt : d'une part, remettre à l'honneur une grande figure de la Monarchie de Juillet en reconsidérant son action politique durant cette période, et d'autre part illustrer un propos plus général sur le cumul des fonctions sous ce régime. Il est intéressant de retracer la vie politique d'une figure méconstruée telle que Dupin, dont l'historien Thureau-Dangin disait pourtant qu'il était « un homme considérable³⁹ », par son omniprésence dans le paysage politique et judiciaire de l'époque. Ce parcours, il semble pertinent de l'observer à travers le prisme de la question du cumul des fonctions, dont il est un promoteur par son exemple mais aussi par ses prises de positions sur le sujet à la Chambre des Députés. De fait, cette pratique identifiée et régulièrement dénoncée comptait aussi des défenseurs — au gouvernement, évidemment, mais aussi à la Chambre des Députés — qui se sont évertués à opposer à ses détracteurs les profits résultant de l'inclusion des fonctionnaires dans le processus d'élaboration de la loi.

L'intérêt contemporain de ce sujet réside dans la comparaison entre les conceptions actuelles et celles du XIX^e siècle relativement aux conflits d'intérêts qui peuvent résulter par le cumul d'une activité professionnelle avec le mandat de député. En cela, notre méfiance vis-à-vis des conflits d'intérêts pouvant survenir dans l'exercice de mandats ou de fonctions politiques trouve certainement sa source dans la dénonciation des abus perpétrés par les autorités politiques au XIX^e siècle, et explique l'encadrement législatif actuel visant à prévenir leur résurgence.

Sources

Nous appuierons nos développements sur un corpus de sources qu'il convient de présenter brièvement ; à commencer par les *Mémoires* de Dupin, publiés en quatre tomes, dont les trois derniers retiendront plus particulièrement notre attention puisqu'ils sont consacrés à sa carrière politique avec le récit de ses souvenirs parlementaires. Il s'agit toutefois de ne pas prendre telles quelles toutes les informations contenues dans ces ouvrages, le genre mémorial étant par nature propice à l'expression de la subjectivité de l'auteur, et l'historien doit le manier avec précaution. Toutefois, ces ouvrages nous seront doublement utiles : d'une part pour comprendre la

³⁸ Les actes de ce colloque ont été publiés sous le titre de *André Dupin, dit Dupin aîné. Juriste et homme politique nivernais*, Nevers, Société académique du Nivernais, 2014.

³⁹ P. THUREAU-DANGIN, *Histoire de la Monarchie de Juillet*, t. I, 1888, p. 11, cité par F.-J. BRAMI, *Une grande carrière*, *op. cit.*, p. 14 et p. 46.

psychologie d'un personnage complexe et son ressenti sur les événements politiques de son temps, et d'autre part car y est reproduite une partie de ses interventions marquantes à la Chambre des Députés. Nous y aurons recours pour comprendre le rôle de Dupin à la Chambre, au regard de ses rapports avec le pouvoir exécutif et la question du cumul des fonctions lorsqu'elle est soumise à la discussion. Pour mieux comprendre certaines positions adoptées par Dupin en tant que député, nous aurons besoin de consulter des archives parlementaires qui restituent les débats dans leur globalité.

Parmi les sources, nous mobiliserons également sa correspondance privée, répartie entre les Archives nationales et le Centre des archives historiques de la Nièvre, dont l'étude ne fut pas sans difficulté⁴⁰. Ces lettres envoyées et reçues par Dupin nous aideront à mieux comprendre les relations qu'il a entretenues avec le roi, mais plus généralement avec les différents ministères qui se sont succédés.

Dupin est aussi l'auteur d'un ouvrage qui traite de l'établissement de la Monarchie de Juillet sur lequel il donne son avis et développe ses théories constitutionnelles, intitulé *Révolution de 1830. Son caractère légal et politique*. Cet ouvrage comprend, outre le récit des événements de juillet 1830, la reproduction de pièces historiques décisives pour comprendre le déroulé des événements de juillet et août 1830 et la part que Dupin y prit, ainsi que ses premiers discours prononcés à la Chambre des Députés sous le nouveau régime. Nous avons retenu la troisième édition de cet ouvrage, publiée en 1835, puisqu'elle est enrichie des interventions marquantes de Dupin à la Chambre de 1830 jusqu'à 1835.

Bibliographie

Notre bibliographie est d'abord composée d'ouvrages généraux sur la Monarchie de Juillet, desquels nous sommes partis afin d'acquérir une vision d'ensemble de la période. Nous avons retenu des ouvrages réalisés par des hommes du XIX^e siècle comme l'historien Thureau-Dangin et son *Histoire de la Monarchie de Juillet*, parue en sept tomes, mais aussi des ouvrages plus récents et notamment celui de Pierre Rosanvallon, spécialiste de la monarchie parlementaire, dont les développements formulés dans *La monarchie impossible* nous ont été précieux pour mieux s'appropriier le cadre constitutionnel dans lequel s'exerçaient les différents pouvoirs.

Ces ouvrages généraux nous ont dirigé dans nos recherches vers des travaux académiques spécialisés, plus étroitement liés aux questions qui nous animent, parmi lesquels nous avons cité le mémoire sur les députés fonctionnaires de François Julien-Laferrière, et les thèses de

⁴⁰ La calligraphie inextricable de A. DUPIN est à son image : complexe et difficile à aborder.

doctorat de Franck-Joseph Bami sur Dupin et de Marcel Rousselet sur la magistrature sous la Monarchie de Juillet.

Sur le cumul des fonctions, nous ferons régulièrement référence à l'ouvrage de Duvergier de Hauranne intitulé *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*, paru en 1847, qui réunit les arguments du mouvement réformiste qui dénonçait l'utilisation des députés fonctionnaires par le gouvernement pour asservir la Chambre des Députés et réclamait un strict encadrement législatif pour mettre fin à ces abus.

Problématique

À l'appui de ces sources et de cette bibliographie, nous essaierons de répondre à toute une série de questionnements. Quelle carrière politique Dupin a-t-il menée, dans quelle mesure ses liens personnels avec le roi l'ont-ils influencée ? Comment a-t-il su combiner ses fonctions au sein des trois pouvoirs ? A-t-il maintenu une ligne de conduite stable ou cette ubiquité l'a-t-elle au contraire mené à des contradictions politiques et personnelles ? Comment le régime de Juillet a-t-il utilisé le cumul des fonctions et le droit de nomination aux emplois publics comme un moyen de gouvernement pour détourner à son avantage le gouvernement représentatif au mépris de ses principes fondamentaux ? L'indépendance du pouvoir législatif était-elle seulement envisageable dans la mesure où de nombreux membres de la Chambre des Députés se trouvaient placés sous l'autorité hiérarchique de l'exécutif de par leur qualité de député fonctionnaire ? Quel regard les contemporains portaient-ils sur ce cumul des fonctions dont Dupin offrait un exemple frappant ? Quelles solutions furent envisagées pour rendre au gouvernement représentatif son authenticité et sa sincérité ? Plus particulièrement, comment se positionnait Dupin sur ces questions ? Avec le recul, quelle furent les inconvénients et les profits de cette pratique ?

Plan

Pour y répondre et rendre compte de nos recherches, il conviendra d'abord d'étudier Dupin en tant qu'acteur politique, de comprendre son activité à la Chambre des Députés et de questionner son rapport avec le pouvoir exécutif, plus complexe qu'il n'y paraît au premier regard. C'est donc son rôle de parlementaire qui nous intéressera principalement, mais, pour le comprendre, il nous sera nécessaire d'évoquer ses rapports personnels avec le roi et son lien avec les différents ministères. Nous verrons qu'au cours des premières années de la Monarchie de Juillet, Dupin mit ses fonctions à profit pour se faire le défenseur infatigable de l'ordre politique et constitutionnel établi en 1830, à travers un soutien appuyé au gouvernement, tout

en veillant dans une apparente contradiction à préserver son indépendance ainsi que celle de la Chambre des Députés vis-à-vis de l'exécutif (**Première partie**).

À partir des années 1840, les vœux répétés par les oppositions pour une réforme parlementaire s'intensifièrent autour de la question du cumul des fonctions. Les multiples composantes du problème furent décortiquées, mises à nu, et l'on chercha à y apporter des solutions. De nombreux projets virent ainsi le jour pour mettre fin aux abus unanimement constatés et permettre l'instauration d'un gouvernement représentatif respectueux du principe d'indépendance du pouvoir législatif sans toutefois revenir à la stricte séparation des pouvoirs. Ils se heurtèrent systématiquement au refus du gouvernement de réformer un système qui lui était profitable, et l'emprise qu'il exerçait sur les députés fonctionnaires en empêcha l'aboutissement. Dupin, pourtant fervent défenseur de l'indépendance et de la liberté de la Chambre des Députés, fut paradoxalement dans un premier temps l'adversaire coriace des réformistes, puis finit par prendre conscience du dévoiement du régime parlementaire et de la nécessité de le réformer (**Deuxième partie**).

Première partie. – Dupin Aîné, l’ubiquiste de la Monarchie de Juillet

Dupin, opposant libéral modéré sous la Restauration, acquiert une autre dimension en 1830 en devenant successivement l’un des fossoyeurs du régime de Charles X et l’un des bâtisseurs de la Monarchie de Juillet (**Chapitre I**). Son rôle avant, durant et après les Journées de Juillet le propulsa au premier plan du nouvel ordre politique. Son engagement dans ces événements historiques permettent de comprendre les relations qu’il entretint avec le gouvernement jusqu’en 1848 (**Chapitre II**). Ayant siégé constamment à la Chambre des Députés pendant les dix-huit années du régime, en tant que président puis comme simple député, son action laissait entrevoir sa conception paradoxale du gouvernement représentatif (**Chapitre III**).

Chapitre I. – Dupin et le régime de Juillet : une victoire, une Charte et un roi

Il s’agissait pour l’opposition libérale à Charles X, dont Dupin faisait partie, de pousser le régime dans ses retranchements et de le renverser une fois acculé (**Section I**), pour ensuite bâtir sur ses ruines un nouvel édifice social et politique (**Section II**).

Section I. – Renverser le régime de Charles X

Malgré l’avertissement émis par la Chambre des Députés dans l’adresse dite des 221, dont Dupin fut le rapporteur (§1), Charles X persista dans sa politique autoritaire indifféremment au désaveu du pays ; politique qui trouva son paroxysme et son point final dans les ordonnances de Juillet auxquelles succédèrent les Trois Glorieuses (§2), qui permirent le changement de dynastie et l’arrivée au pouvoir de Louis-Philippe d’Orléans (§3).

§ 1. – Avertir : l’Adresse des 221

Au mois de mars 1830, à l’ouverture de la session parlementaire, l’épreuve de force s’engagea entre le pays et le gouvernement. L’impopulaire ministre Polignac du 8 août 1829, dès sa nomination, essuya des attaques répétées de la presse, notamment du *Journal des Débats*. Le journal fut d’ailleurs poursuivi en justice pour des propos tenus dans ses colonnes, mais après sa condamnation en première instance il fut acquitté en appel par la Cour royale de Paris⁴¹.

⁴¹ A. DUPIN, *Révolution de 1830, op. cit.*, p. 5.

Les tensions qui animaient le pays se reportèrent au Palais Bourbon avec le discours du trône du 2 mars 1830 qui sonna comme une mise en garde des Chambres. Une phrase en particulier interpella les députés : « Si de coupables manœuvres suscitaient à mon gouvernement des obstacles que je ne peux pas, que je ne veux pas prévoir, je trouverais la force de les surmonter dans ma résolution de maintenir la paix publique⁴² ». Par cette formule menaçante, le roi faisait référence à l'article 14 de la Charte de 1814, selon lequel « Le roi [...] fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État ».

La Chambre des Députés, – au sein de laquelle l'opposition au gouvernement était majoritaire – entreprit de répondre au roi et d'exposer son état d'esprit dans l'adresse. Dupin, fort de sa réputation libérale, fut élu à la commission de l'adresse, composée de dix membres⁴³ dont le président de la Chambre Royer-Collard⁴⁴. Il fut chargé par la commission de soutenir le texte à la Chambre des Députés, une mission aussi périlleuse que décisive⁴⁵. De son côté, pressentant que le texte de l'adresse lui serait défavorable, le gouvernement se préparait pour la lutte en cherchant à s'adjoindre une majorité pour voter contre le texte. Il cherchait aussi à intimider les députés de l'opposition, en particulier ceux qui faisaient partie de la commission de l'adresse. Dupin rapportait à ce propos une anecdote dont on peut questionner l'authenticité, mais qui permet de se faire une idée du climat de tension bien réel qui régnait entre l'exécutif et la Chambre des Députés à cette période : il disait dans ses mémoires avoir été convié avec plusieurs députés au jeu du roi le dimanche 14 mars, et à cette occasion, celui-ci l'aurait publiquement interrogé de manière soupçonneuse sur l'avancée des travaux de la commission, un moyen d'exercer une forme de pression sur un de ses membres⁴⁶.

Le lendemain, la rédaction proposée par Gautier fut approuvée par la commission et soumise à la discussion générale de la Chambre. Son premier paragraphe était percutant :

Sire, la Charte que nous devons à la sagesse de votre auguste prédécesseur, et dont Votre Majesté a la ferme volonté de consolider le bienfait, consacre comme un droit, l'intervention du pays dans la délibération des intérêts publics. Cette intervention devait être, elle est en effet, indirecte, sagement mesurée, circonscrite dans des limites exactement tracées, et que nous ne souffrirons jamais que l'on ose tenter de franchir ; mais elle est positive dans son résultat : car elle fait, du concours permanent

⁴² Discours du trône du 2 mars 1830, cité par A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 115

⁴³ GAUTIER, DE PREYSSAC, ETIENNE, LE PELETIER D'AUNAY, SEBASTIANI, DUPONT DE L'EURE, DE SADE, KERATRY, et A. DUPIN. Parmi ces membres, DUPONT de L'EURE et SEBASTIANI intégreront le gouvernement sous la Monarchie de Juillet.

⁴⁴ Le président de la Chambre des Députés était membre de droit de la commission de l'adresse, sous la Restauration comme sous la Monarchie de Juillet.

⁴⁵ On n'emploie pas l'expression « rapporteur » à dessein, puisque ce titre n'était pas usité sous la Restauration, comme le signale A. DUPIN dans ses *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 118.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 117-118.

des vues politiques de votre gouvernement avec les vœux de votre peuple, la condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques. Sire, notre loyauté, notre dévouement nous condamnent à vous dire que ce concours n'existe pas⁴⁷.

Le texte fut violemment attaqué par plusieurs députés ministériels, puis le ministre de l'Instruction publique et des Cultes, Guernon de Ranville, dénonça ce qu'il interprétait comme une sommation faite au roi de renvoyer ses ministres, comme une odieuse atteinte à la prérogative royale. Dupin entra en scène et répondit à l'attaque pour clarifier l'intention de l'adresse : il défendit la commission d'avoir voulu empiéter sur la prérogative royale, et rappela que si le roi était libre de nommer ses ministres, la Chambre jouissait de la même liberté d'exprimer sa confiance ou sa défiance envers le ministère. Invoquant les principes du « gouvernement constitutionnel » qui font du « concours politique des deux Chambres avec le ministère la condition indispensable de la marche régulière des affaires », Dupin conclut son intervention en formulant le choix qui se présentait au roi : former un nouveau ministère en accord avec l'opinion majoritaire de la Chambre, ou conserver ses ministres et dissoudre la Chambre afin que de nouvelles élections aient lieu et que le pays tranchât⁴⁸.

Après trois jours de débats intenses, le texte de l'adresse fut soumis au vote des députés le 18 mars et adopté à la majorité de 221 voix sur 402 votants, chiffre symbolique retenu par la postérité pour désigner l'adresse. Le roi prit acte et formula une réponse lapidaire et énigmatique dans laquelle il affirma avec défi : « j'ai annoncé mes résolutions dans mon discours d'ouverture de la session. Ces résolutions sont immuables ; l'intérêt de mon peuple me défend de m'en écarter. Mes ministres vous feront connaître mes intentions »⁴⁹. Le lendemain, une ordonnance prorogea la Chambre au 5 septembre, octroyant ainsi au gouvernement un délai pour préparer la dissolution de la Chambre et organiser les nouvelles élections.

En effet, l'ordonnance de dissolution fut publiée le 17 avril 1830, et les collègues d'arrondissement furent convoqués pour le 23 juin. La nouvelle Chambre devait se réunir pour la première fois le 3 août. Ce fut le début d'une campagne ardente des 221 députés réfractaires pour leur réélection, appuyée par les journaux de l'opposition et fustigée par la presse gouvernementale. À l'approche des élections, Charles X fit une proclamation pour exhorter les électeurs à faire corps derrière le gouvernement : « Électeurs, hâtez-vous de vous rendre dans vos collèges. Qu'une négligence répréhensible ne les prive pas de votre présence ! Qu'un même sentiment vous anime, qu'un même drapeau vous rallie ! C'est votre roi qui vous le demande ;

⁴⁷ *Archives parlementaires*, 2^e série, t. 61, p. 618-619, cité par P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, Fayard, 1994, p. 281.

⁴⁸ Intervention rapportée par A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 123 à 125.

⁴⁹ *Archives parlementaires*, *op. cit.*, p. 618-619, cité par P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 282.

c'est un père qui vous appelle »⁵⁰. Malgré cet appel, les libéraux emportèrent la faveur des électeurs et leur contingent s'éleva à 274 députés sur 428 dans la nouvelle Chambre : le désaveu au gouvernement était indéniable. Dans le cas de Dupin, il fut réélu par l'arrondissement de Clamecy au premier tour de scrutin, obtenant une large majorité des voix contre le candidat ministériel.

Dans le même temps, le gouvernement de Charles X entreprenait la conquête d'Alger, et escomptait tirer profit d'un succès militaire auprès de l'opinion. La prise expéditive de la ville le 5 juillet 1830 accrut le sentiment de confiance du gouvernement. Comme le souligne Isabelle Backouche, elle laissa « croire à Charles X et son entourage qu'ils [pouvaient] continuer de résister à la volonté de la représentation nationale »⁵¹. Ragaillardi par cette victoire, le gouvernement crut que le rapport de force tournerait en sa faveur. Les ministres adressèrent au roi un rapport l'exhortant à prendre des mesures exceptionnelles que les circonstances imposaient selon eux, l'invitant à respecter l'esprit de la Charte tout en sortant de la légalité. C'est ainsi qu'en vertu de l'article 14 de la Charte, le roi signa le 25 juillet les quatre célèbres ordonnances illibérales qui conduisirent à sa chute. La première supprima la liberté de la presse en soumettant les parutions à autorisation ; la seconde prononça la dissolution de la nouvelle Chambre avant même sa première réunion ; la troisième modifia unilatéralement la loi électorale, en assurant la prééminence de l'aristocratie favorable au gouvernement dans les collèges électoraux ; la dernière fixa les élections aux 6 et 13 septembre 1830. Comme le souligne Paul Bastid, ces ordonnances n'atteignaient que la bourgeoisie, dont le gouvernement croyait qu'elle n'aurait pas l'audace de s'insurger⁵². Pourtant, dès leur publication, la réaction du peuple et des libéraux à cet affront fut immédiate et implacable.

§ 2. – *Sanctionner : l'implication de Dupin dans les Trois Glorieuses*

Il ne s'agit pas de décrire en détail le déroulé des événements entre le 26 et le 29 juillet 1830, mais plutôt de comprendre comment Dupin y prit part. Aussi, nous suivrons chronologiquement ses faits et gestes au cours de cette période de quelques jours. Nous mobiliserons le récit qu'en livrait Dupin dans ses *Mémoires* et dans son ouvrage consacré à la Révolution de 1830⁵³, et nous le confronterons à la version autrement moins élogieuse que donne Michel Raséra⁵⁴.

⁵⁰ Extrait de la Proclamation publiée au *Moniteur universel* dans son numéro du 14 juin 1830, cité par I. BACKOUCHE, *La monarchie parlementaire 1815-1848. De Louis XVIII à Louis-Philippe*, Saint-Amand-Montrond, Pygmalion/Gérard Watelet, 2000, p. 152.

⁵¹ *Ibid.*, p. 153.

⁵² P. BASTID, *op. cit.*, p. 114.

⁵³ A. DUPIN, *Révolution de 1830*, *op. cit.*

⁵⁴ M. RASERA, *op. cit.*

La publication des ordonnances eut lieu avant le début de la session parlementaire, et Dupin faisait partie de la minorité de députés déjà présents à Paris. Dans la matinée du 26, une délégation de journalistes libéraux⁵⁵ demanda une consultation à Dupin, qui accepta et y convia ses anciens confrères du barreau Mérilhou, Barthe et Barrot. Selon Dupin, les quatre avocats furent unanimes sur la nullité des ordonnances du fait de leur illégalité manifeste. Dupin rapportait dans ses mémoires les paroles qu'il aurait tenues lors de cette conférence : « Si j'étais journaliste, je résisterais par tous les moyens de fait et de droit ; et j'ajoute que, dans mon opinion, tout journal qui se soumettrait à demander l'autorisation exigée, ne mériterait pas de conserver en France un seul abonné⁵⁶ ». Raséra souligne la prudence avec laquelle Dupin se positionna par rapport aux ordonnances et au pouvoir : si ses paroles pouvaient être interprétées par son auditoire comme un appel à la résistance, elles ne l'engageaient pas personnellement puisqu'il n'était pas journaliste⁵⁷.

On trouve un autre indice de la pusillanimité de Dupin à l'issue de cette entrevue : lorsqu'un des journalistes proposa de rédiger sur le champ une protestation, Dupin s'y opposa catégoriquement, refusant qu'une telle délibération fût prise dans son cabinet. L'historien de la Restauration Achille de Vaulabelle rapportait une phrase de Dupin : « J'ai bien voulu ouvrir mon cabinet à une consultation purement de droit, [...] je l'aurais tenu fermé si j'avais su qu'il s'agissait d'une consultation politique ». Au journaliste qui répliqua « Nous n'avons besoin de consulter personne pour savoir que des ordonnances n'abrogent pas des lois, [...] en nous adressant au jurisconsulte, nous avons voulu parler aussi au député⁵⁸ », Dupin aurait rétorqué : « Vous vous trompez Monsieur ; ici je ne suis plus député, je suis avocat. Vous avez désiré une consultation : vous l'avez ; faites-en maintenant ce que vous voudrez », invitant ensuite les journalistes à quitter son cabinet⁵⁹. Cette phrase peut s'entendre dans le sens d'une acceptation des ordonnances, en l'occurrence celle de dissolution, puisque Dupin aurait affirmé qu'il n'était « plus député », ce qui serait revenu à reconnaître le droit du roi de dissoudre la Chambre. Dupin se défendait pourtant d'une telle interprétation donnée à ses paroles, qu'il qualifiait de calomnieuse, et l'imputa au journaliste : « Vexé de ce résultat, le journaliste [...] essaya de pervertir le sens de mes paroles ; et parce que je n'avais pas voulu confondre les qualités et les actes, il se mit à prôner partout que je ne voulais plus être député⁶⁰ ». Le fait est que l'ordonnance de dissolution n'était pas illégale en soi, mais elle pouvait être considérée comme

⁵⁵ A. DUPIN mentionne le *Constitutionnel*, le *Temps* et le *Journal des Débats* dans *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 136.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 137.

⁵⁷ M. RASERA, *op. cit.*, p. 125.

⁵⁸ A. DE VAULABELLE, *Histoire des deux Restaurations*, t. VII, Paris, Perrotin, 1853, p. 310-311.

⁵⁹ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 138.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 138.

telle dans la mesure où elle était accessoire de l'ordonnance de modification du cens électoral, qui elle était incontestablement illégale. Deux interrogations se posent : la première est de savoir si Dupin considérait que l'illégalité de l'ordonnance qui réformait la loi électorale se propageait à l'ordonnance de dissolution. La seconde consiste à se demander si Dupin adhérait à la thèse du gouvernement d'après laquelle l'article 14 de la Charte lui donnait le droit de prendre des ordonnances contraires à la loi. Nous pensons que Dupin a toujours considéré ces ordonnances comme nulles, si l'on en croit ce qu'il disait avoir affirmé aux journalistes avant de les renvoyer : « La loi seule est en vigueur ; les ordonnances du 25 juillet n'ont pas pu l'abroger ni y déroger : ces ordonnances ne doivent pas être exécutées⁶¹ ». Quoi qu'il en soit, cette conférence du 26 juillet ne peut que laisser dubitatif sur la sincérité et la plénitude de l'engagement de Dupin dans la révolte naissante.

Le 27 juillet, Dupin disait avoir répondu à l'invitation de Casimir Périer et s'être rendu chez lui « non plus comme avocat [...] mais comme député⁶² ». Trente-sept députés s'y réunirent pour débattre de l'attitude à adopter alors que les combats faisaient rage dans les rues de Paris entre l'armée et le peuple. Deux partis émergèrent : d'un côté, ceux qui souhaitaient imiter le gouvernement et agir en dehors de la légalité, de l'autre ceux – dont Dupin – qui préféraient ne pas rompre définitivement avec l'exécutif. Une idée faisait cependant consensus : « Tous s'accordent à protester contre les ordonnances, et à reconnaître le droit qu'ils ont d'agir, sinon comme Chambre, attendu leur petit nombre, du moins individuellement, comme députés valablement élus⁶³ ». Cependant, Raséra rapporte une intervention qu'aurait faite Dupin au cours de cette réunion, bien éloignée de la hardiesse qu'il affichait dans ses *Mémoires* :

“La Charte est formelle, s'exprime Dupin, elle donne en toute occasion au roi le droit de dissoudre : elle ne fait aucune distinction ni d'avant ni d'après convocation des députés nommés. Ce droit de la puissance royale n'a pas de limite. Or sans entrer dans la discussion des autres ordonnances, on ne peut soutenir du moins que celle de la dissolution ne soit parfaitement légale, et ce fait seul nous ôte la qualité de députés.” [...] Dupin reprend : “Je dis, messieurs, que [...] nous ne pouvons pas agir légalement comme députés. Et prenez garde à la gravité de notre position : vous ne savez pas le parti que la calomnie peut en tirer, vous ne savez pas ce qu'elle peut faire arriver aux oreilles du prince...”⁶⁴.

L'auteur pointe la prudence de Dupin qui confinait à la faiblesse, puisqu'il aurait accepté l'ordonnance de dissolution. Sans remettre en cause la qualité de l'ouvrage de M. Raséra, nous

⁶¹ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 137.

⁶² *Ibid.*, p. 139.

⁶³ A. DUPIN, *Révolution de 1830*, *op. cit.*, p. 7.

⁶⁴ M. RASERA, *op. cit.*, p. 127.

ne pouvons pas déterminer avec exactitude le crédit que l'on peut accorder à de telles allégations, puisque leur source n'est pas indiquée. Si toutefois ces propos étaient authentiques, ils seraient de nature à démentir en partie le récit que donne Dupin de sa participation aux journées de Juillet. Toujours est-il que les trente-sept participants ajournèrent la réunion au lendemain après avoir chargé Guizot, Villemain et Dupin de rédiger un projet de protestation contre les ordonnances. Sur ce point, le récit de Dupin et l'ouvrage de Raséra concordent.

Le 28 juillet, Dupin déclare qu'après avoir passé la nuit à rédiger son projet de protestation, il se rendit chez Bertin de Vaux rejoindre son frère Charles Dupin et Le Peletier d'Aunay – qui faisait partie de la commission de l'adresse de 1830 – pour discuter des modifications à y apporter. Il en reproduit un extrait concernant la validité de la dissolution prononcée par le roi :

Sire, Votre Majesté conservait certainement le droit de dissoudre la Chambre après sa réunion ; mais la convocation pour le 3 août est l'acte seul légal auquel vos ministres n'ont pu déroger, car ils n'ont pu de leur chef annuler l'œuvre des collèges électoraux et enlever aux députés élus de la France un caractère qu'ils ne peuvent perdre que par une dissolution régulièrement prononcée après la constitution de la Chambre⁶⁵.

Dans cette protestation, si la modération demeure de mise par le report de toute la responsabilité sur les ministres, Dupin y condamnait explicitement l'ordonnance de dissolution et, contrairement à ce qu'affirmait Raséra, mettait en exergue l'illégalité qui relevait du fait que la dissolution avait été prononcée avant même la première réunion de la Chambre. Dupin rejoignait donc l'avis exprimé dès le 26 juillet par Thiers, qui plaidait l'illégalité de l'ordonnance de dissolution dans de telles circonstances :

La Charte dit, article 50, que le roi peut dissoudre la Chambre des Députés ; mais il faut pour cela qu'elle ait été réunie, constituée en Chambre, qu'elle ait soutenu, enfin, un système capable de provoquer sa dissolution. Mais avant la réunion, la constitution de la Chambre ; il n'y a que des élections faites. Or, nulle part la Charte ne dit que le roi peut casser les élections. Les ordonnances [...] ne font que casser les élections ; elles sont donc illégales⁶⁶ [...].

Raséra affirme que dans la journée, une autre réunion eut lieu chez Audry de Puyraveau⁶⁷ sans que Dupin n'en eût été informé ; tandis que Dupin prétendait avoir été mis au courant par Périer qu'une réunion se tenait chez Bérard pour décider de l'adoption du projet de protestation de Guizot. Encore une fois, la version de Raséra paraît douteuse puisqu'il avance que Charles

⁶⁵ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 140.

⁶⁶ Extrait de la protestation de journalistes rédigée par A. THIERS, cité par I. BACKOUCHE, *op. cit.*, p. 155, et A. DE VAULABELLE, *op. cit.*, p. 314.

⁶⁷ Ce nom est aussi orthographié « Puyravault » et « Puyravault ».

Dupin, présent le matin même avec Dupin chez Bertin de Vaux, était présent à la réunion chez Audry de Puyraveau⁶⁸. Il paraît en effet étrange qu'alors même que les deux frères étaient ensemble le matin, l'un eût été informé de la réunion tandis que l'autre l'ignorait. Pourtant, un autre ouvrage semble discréditer la version de Dupin : Vaublanc affirmait que la réunion du 28 juillet chez Audry de Puyraveau avait été décidée la veille chez Casimir Périer⁶⁹, où Dupin disait avoir été présent. Dupin relatait pour sa part qu'après avoir appris de Périer le 28 juillet qu'une assemblée se tenait sans lui chez Bérard, – et non chez Audry de Puyraveau – il y courut et n'arriva qu'au moment où les convives en sortaient, le projet de Guizot adopté. On l'informa alors que les participants s'étaient accordés pour inscrire les noms des députés présents la veille chez Périer au bas de la protestation. Son nom devait donc y figurer, mais un député qu'il ne nommait pas aurait eu la déloyauté de le rayer. Il explique cette perfidie par une « jalousie de palais⁷⁰ ». Quant à lui, Rasera explique que ce sont plusieurs députés qui refusèrent d'inscrire le nom de Dupin, par volonté de sanctionner son attitude pusillanime de la veille⁷¹. Dupin pressentit avec clairvoyance l'importance de l'inscription de son nom sur la protestation si la révolution aboutissait. Dans son récit, il affecte le désintéressement : « un député [...] avait jugé à propos de rayer mon nom de la liste. En cela certes il ne me faisait pas grand tort, et j'aurais pu ne pas relever cette manœuvre. Mais je tenais à ne pas me séparer de mes collègues ». Il manœuvra avec succès « le lendemain » pour faire ajouter son nom, sans donner plus de détail. La protestation fut publiée le 29 juillet sans que son nom y figurât, mais cela fut corrigé par les journaux du 30 juillet⁷². On peut y voir un fin calcul de la part de Dupin : en attendant le 29 pour réclamer son inscription, il minimisait les risques de se compromettre, puisque si le gouvernement l'emportait le 29 juillet, alors son nom ne figurait pas sur la liste et il pouvait sauver sa situation ; tandis que si les révolutionnaires parvenaient à renverser le régime, il pouvait toujours faire valoir l'erreur que constituait l'absence de son nom sur la liste. Mais ceci n'est que spéculation.

Le 29 juillet, Dupin indiquait qu'il s'était rendu à six heures du matin chez le duc de Choiseul, ancien major général de la garde nationale. Plusieurs députés décidèrent alors de se réunir chez Laffitte. À midi, chez ce dernier, l'assemblée prit plusieurs décisions déterminantes : La Fayette prit le commandement de la garde nationale, secondé par le général Gérard ; on décida de l'élection par les députés présents d'une Commission municipale

⁶⁸ M. RASERA, *op. cit.*, p. 129.

⁶⁹ A. DE VAULABELLE, *op. cit.*, p. 333.

⁷⁰ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 141-142. Tout laisse à penser que c'était F. MAUGUIN, avec qui il entretenait des rapports houleux.

⁷¹ M. RASERA, *op. cit.*, p. 129.

⁷² A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 142.

« chargée de pourvoir à tout ce qu'exigeraient le bon ordre et le salut de la capitale⁷³ ». Dupin n'en faisait pas partie, mais il prétendait dans ses mémoires avoir écrit le premier bulletin qui contenait les noms de Laffitte, Périer, Gérard, Lobau et Odier. Mauguin et Audry de Puyraveau remplacèrent Gérard et Odier qui déclinèrent. La Commission municipale ainsi composée s'établit à l'Hôtel de Ville, dans l'anxiété d'une attaque de la ville par un régiment Suisse en provenance d'Orléans⁷⁴. Le lendemain, la victoire semblait acquise : se projetant désormais dans l'après révolution, les membres de la Commission se tournèrent vers le duc d'Orléans.

§ 3. – *L'entrée en scène du duc d'Orléans*

À partir du 30 juillet, le duc d'Orléans avança inéluctablement vers le pouvoir à mesure que Charles X s'en éloignait. Cette arrivée au pouvoir répondait à une série de résolutions prises par plusieurs députés, dont Dupin. Il convient toutefois de garder à l'esprit le mot de Vaublanc qui signalait que « La royauté du duc d'Orléans ne sortit pas d'un concert nocturne, clandestin, entre quelques hommes politiques ; elle fut le produit des événements, le résultat d'une situation⁷⁵ ».

Le 29 juillet, l'idée du maintien de Charles X conditionné à la nomination d'un nouveau ministère Mortemart-Périer-Gérard semblait recueillir la faveur de la majorité des députés. Mais la journée passa sans que l'ordonnance de nomination du nouveau ministère ne parvînt à la Chambre des Députés. Ce ne fut que le lendemain – trop tard – que trois ordonnances portant respectivement révocation de celles du 25 juillet, nomination du nouveau cabinet et convocation de la Chambre des Députés le 3 août⁷⁶ – furent portées à la connaissance des députés, alors que l'insurrection populaire s'était rendue maîtresse de la capitale dans la nuit du 29 au 30.

Le 30 juillet à l'aube, Laffitte se manifesta comme le premier partisan du duc d'Orléans et d'un changement de dynastie. Le spectre républicain effrayait les députés libéraux favorables à la monarchie constitutionnelle, tandis qu'une partie des députés privilégiait la dévolution de la couronne au petit-fils de Charles X, le duc de Bordeaux, et l'instauration d'une régence. De son côté, le parti orléaniste agglomérait les députés qui rejetaient autant la république que la branche aînée des Bourbons. Laffitte échangea à ce sujet avec des journalistes du *National* dont Adolphe Thiers, qui rédigea la candidature du duc d'Orléans, formalisée dans une proclamation placardée le matin même dans les rues de Paris :

⁷³ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 145.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 145-146.

⁷⁵ A. DE VAULABELLE, *op. cit.*, p. 435.

⁷⁶ G. ANTONETTI, *Louis-Philippe*, s.l., Fayard, 1994, p. 574.

Charles X ne peut plus rentrer dans Paris : il a fait couler le sang du peuple.
La république nous exposerait à d'affreuses divisions ; elle nous brouillerait avec l'Europe.
Le duc d'Orléans est un prince dévoué à la cause de la révolution.
Le duc d'Orléans ne s'est jamais battu contre nous. [...]
Le duc d'Orléans est un roi citoyen.
Le duc d'Orléans a porté au feu les couleurs tricolores.
Le duc d'Orléans peut seul les porter encore ; nous n'en voulons pas d'autres.
Le duc d'Orléans ne se prononcera pas. Il attend notre vœu. Proclamons ce vœu, et il acceptera la Charte comme nous l'avons toujours entendue et voulue. C'est du peuple français qu'il tiendra la couronne⁷⁷.

Dans la matinée du 30, plusieurs députés se réunirent chez Laffitte, parmi lesquels Dupin qui rapportait que Delessert émit le premier l'idée de confier la lieutenance générale du royaume au duc d'Orléans. Cette idée lui plut tout naturellement au vu de sa proximité avec le duc, et en outre « ce titre ne portait rien d'hostile à la monarchie »⁷⁸. Cette phrase peut s'interpréter de deux façons : premièrement, on peut l'entendre comme la crainte de se compromettre dans l'hypothèse d'un retournement de situation en faveur de Charles X ; autrement, elle peut être perçue comme la volonté de protéger la forme monarchique du gouvernement, malgré que le roi ne fût plus au pouvoir.

Dans la matinée du 30 juillet commença le ballet des expéditions à Neuilly – lieu de résidence du duc – pour le convaincre d'accepter la lieutenance du royaume. Dupin s'y rendit « dès que la résolution eût été prise [...] pour en informer le duc ». Il était absent, et dit avoir mis au courant son épouse la duchesse d'Orléans et sa sœur Madame Adélaïde de la volonté des députés. Cette dernière lui aurait dit : « je connais son amour pour son pays ; et je pense qu'il fera tout ce qui dépendra de lui pour le sauver de l'anarchie »⁷⁹. Dupin tenait l'anarchie en horreur, et sa plus grande peur dans ces moments troubles était de voir les républicains triompher. Rasera rapporte aussi cette équipée de Dupin à Neuilly du point de vue de la duchesse d'Orléans : « Est arrivé M. Dupin comme un furieux, disant que si l'on perdait ce moment, la république allait être proclamée, la France exposée à l'anarchie et notre famille proscrite et abandonnée au mépris⁸⁰ », une version corroborée par Antonetti⁸¹.

⁷⁷ Proclamation rédigée par A. THIERS, reproduite par G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 576 et par A. DUPIN, *Révolution de 1830, op. cit.*, p. 58.

⁷⁸ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 147.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 147-149.

⁸⁰ M. RASERA, *op. cit.*, p. 133.

⁸¹ G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 581-582.

Dupin rejoignit dans l'après-midi une cinquantaine de députés à la Chambre : le débat s'éleva entre légitimistes, républicains et orléanistes, mais les derniers étaient les plus nombreux. Le duc de Mortemart porta les trois ordonnances de Charles X, et les députés nommèrent une commission chargée de conférer avec des commissaires de la Chambre des Pairs pour les examiner. Leur discussion aboutit au rejet du nouveau ministère proposé par Charles X. Dupin exhorta ses collègues à prendre rapidement une résolution : « Si vous ne vous hâtez, disais-je, de décider ici et à l'instant même la question du gouvernement, ailleurs, on fera de la république⁸² ». Finalement, les députés adoptèrent dans l'après-midi la résolution proposée par Benjamin Constant, rédigée en ces termes : « La réunion des Députés actuellement à Paris a pensé qu'il était urgent de prier Son Altesse royale Monseigneur le duc d'Orléans de se rendre dans la capitale, pour y exercer les fonctions de lieutenant-général du royaume, et de lui exprimer le vœu de conserver les couleurs nationales⁸³ ». Dans la nuit du 30 au 31, le duc d'Orléans se rendit au Palais-Royal, un transfert qui annonçait symboliquement la nouvelle dynastie.

Le 31 juillet au petit matin, Dupin dit avoir reçu un billet du duc d'Orléans qui le convoquait au Palais-Royal à 8 heures. Dans la nuit, le duc avait reçu la visite de Mortemart, qui, en tant que ministre nommé le 29 juillet par Charles X, était chargé du rôle de messenger entre le roi vacillant, les députés, et le prétendant annoncé à sa succession. Le duc d'Orléans, soucieux de ne pas se montrer déloyal envers son cousin tant que celui-ci gardait une chance de recouvrer son pouvoir, informa Mortemart qu'il n'envisageait d'accepter la nomination de lieutenant-général du royaume que pour éviter la proclamation de la république. Antonetti raconte une anecdote qui montre que le duc cachait ses ambitions derrière son dévouement feint : à l'issue de l'entretien avec Mortemart, il le chargea de transmettre une lettre cachetée à Charles X, qui contenait des paroles pleines d'aménité envers sa personne qu'il assurait de sa fidélité. Il y écrivait n'accepter les fonctions qui lui étaient dévolues qu'à titre provisoire, pour éviter l'anarchie et mieux permettre son retour au pouvoir⁸⁴. Lorsque Dupin rejoignit le duc au Palais-Royal pour le conseiller, celui-ci lui tint des propos similaires sur son acceptation de la lieutenance : « Il me dit qu'il était résolu d'accepter le titre et les fonctions qui lui étaient déferées, parce qu'il était convaincu que c'était le seul moyen d'éviter l'anarchie⁸⁵ ». Pourtant, apprenant en début de matinée du 31 que Charles X avait fui Saint-Cloud dans la nuit, il rappela Mortemart et lui reprit la lettre qui était toujours cachetée, puisqu'il n'avait pas eu le temps de la faire parvenir au roi avant son départ. Dès lors, le duc d'Orléans considéra Charles X

⁸² A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 150.

⁸³ A. DUPIN, *Révolution de 1830*, *op. cit.*, p. 58.

⁸⁴ G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 584-586.

⁸⁵ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 151.

définitivement écarté et donna libre cours à ses ambitions ; il dicta à Dupin une proclamation aux habitants de Paris pour communiquer son acceptation du titre de lieutenant général, rédigée comme suit :

Habitants de Paris ! Les députés de la France en ce moment réunis à Paris m'ont exprimé le désir que je me rendisse dans cette capitale, pour y exercer les fonctions de Lieutenant-général du royaume. Je n'ai pas balancé à venir partager vos dangers, à me placer au milieu de votre héroïque population, et à faire tous mes efforts pour vous préserver des calamités de la guerre civile et de l'anarchie. En rentrant dans la ville de Paris, je portais avec orgueil ces couleurs glorieuses que vous avez reprises, et que j'avais moi-même longtemps portées. Les chambres vont se réunir ; elles aviseront aux moyens d'assurer le règne des lois et le maintien des droits de la nation. La Charte sera désormais une vérité⁸⁶.

Le 1^{er} et le 2 août, le pouvoir orléaniste s'organisa : le lieutenant général composa un gouvernement provisoire en nommant par ordonnances des commissaires aux départements ministériels, reprenant presque intégralement les nominations effectuées le 30 juillet par la Commission municipale. Dupin rapportait avoir été d'abord nommé ministre de la Justice par cette instance auto-proclamée, mais avoir refusé au motif qu'il ne reconnaissait pas « à la Commission municipale [...] le droit de composer un ministère⁸⁷ ». Remplacé par Dupont de l'Eure qui fut reconduit le 1^{er} août puis dans le ministère du 11 août, Dupin dut se contenter d'une nomination au conseil de gouvernement du lieutenant. Raséra affirme au contraire que le choix de la Commission s'était dès le départ porté sur Dupont de l'Eure⁸⁸.

Dans le même temps, Charles X tenta en vain deux manœuvres pour sauver la dynastie de la branche aînée des Bourbons. La première consistait à nommer le duc d'Orléans lieutenant général du royaume, afin qu'il exerçât ses pouvoirs de son autorité. L'acte fut porté au duc le 1^{er} août au soir selon Achille de Vaublanc⁸⁹ ; le 2 août à l'aube d'après Guy Antonetti⁹⁰. Le duc fit une réponse évasive, qui n'acceptait ni ne rejetait la nomination. Le 2 août, Charles X fit une ultime tentative : il rédigea un acte cosigné par le Dauphin, par lequel le premier faisait part de son abdication, et le second renonçait à ses droits à la Couronne au profit du duc de Bordeaux, petit-fils de Charles X. Il chargea également le lieutenant général du royaume de proclamer le nouveau roi sous le nom d'Henri V⁹¹ et lui confia la régence durant sa minorité. La lettre parvint au duc d'Orléans le soir même, et Dupin rédigea une réponse lapidaire tout en

⁸⁶ Proclamation du lieutenant général du royaume, reproduite par A. DUPIN, *Révolution de 1830, op. cit.*, p. 59-60 ; G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 587 ; P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 301.

⁸⁷ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 155.

⁸⁸ M. RASERA, *op. cit.*, p. 131.

⁸⁹ A. DE VAULABELLE, *op. cit.*, p. 506.

⁹⁰ G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 595.

⁹¹ Lettre d'abdication de Charles X, reproduite par A. DUPIN, *Révolution de 1830, op. cit.*, p. 64-65 ; G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 597 ; A. DE VAULABELLE, *op. cit.*, p. 509.

fermeté : le duc prenait acte des abdications mais il affirmait qu'il ne tenait sa fonction de lieutenant général que par la volonté de la Chambre exprimée par les députés⁹². Aucune référence ne fut faite au duc de Bordeaux, au contraire, la déshérence de fait était constatée. Ainsi, de la lieutenance du royaume au trône, il n'y avait qu'un pas⁹³. Le parti orléaniste avait triomphé des carlistes et des républicains. Encore fallait-il poser les bases constitutionnelles du nouveau régime.

Section II. – Établir le régime de Louis-Philippe

Lorsque la branche aînée des Bourbons fut écartée, les hommes de Juillet s'attelèrent à fonder la nouvelle monarchie constitutionnelle en révisant la Charte de 1814. Après s'être distingué dans les débats constitutionnels à la Chambre (§1), Dupin s'évertua à défendre et théoriser la légitimité de la nouvelle dynastie et du régime (§2).

§ 1. – Poser les bases du régime : la révision de la Charte

La révision de la Charte fut le premier travail sur lequel se penchèrent les députés (A), et Dupin brilla par son combat pour le maintien de l'inamovibilité de la magistrature (B).

A / La révision de la Charte par la Chambre des Députés

Le 3 août 1830, les Chambres se réunirent et le lieutenant général du royaume prononça devant elles un discours d'ouverture de la session législative. Il constata la violation de la Charte par le gouvernement déchu, mais ne prévoyait pas de refonte substantielle de la Charte de 1814 hormis son article 14 « si odieusement interprété⁹⁴ ».

Les libéraux souhaitaient pourtant opérer une profonde réforme constitutionnelle. Antonetti rapporte une polémique autour de la dernière phrase de la Proclamation du duc d'Orléans du 31 juillet, rédigée par Dupin, qui en témoignait⁹⁵. En effet, celle-ci se terminait par ces termes : « La Charte sera désormais une vérité ». C'est ainsi qu'elle fut reproduite par Dupin dans son ouvrage sur la Révolution de 1830, mais cette version ne fut pas celle que publia le *Moniteur*

⁹² Malheureusement, le texte original n'est rapporté ni par A. DUPIN ni par les historiens de la période, qui s'accordent toutefois sur la teneur des propos contenus dans la lettre.

⁹³ Lorsque le duc d'Orléans communiqua l'acte d'abdication aux Chambres, il ne mentionna pas plus le duc de Bordeaux en faveur duquel l'abdication de Charles X avait eu lieu.

⁹⁴ Discours prononcé par le duc d'Orléans, lieutenant général du royaume, à l'ouverture de la session des chambres législatives le 3 août 1830, reproduit par A. DUPIN, *Révolution de 1830, op. cit.*, p. 68-69.

⁹⁵ G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 588. L'auteur déplore la perte de l'original qui laisse la controverse entière. Mais si l'on en croit A. DUPIN qui dit avoir rédigé lui-même la proclamation, alors c'est la version avec « la » qui est correcte.

dans son numéro du 2 août 1830, où l'on lisait : « *Une Charte sera désormais une vérité* », avant de corriger le lendemain en publiant l'autre version. La version initialement publiée par le journal montrait l'ambition d'une frange libérale d'opérer une vaste réforme constitutionnelle, tandis que la version officielle démontrait au contraire le souhait de s'en tenir pour l'essentiel à la Charte de 1814. Tandis que Bérard militait le premier en faveur de l'apport d'amendements substantiels à la Charte, Guizot et de Broglie privilégiaient plutôt le maintien du texte de 1814⁹⁶.

Le 4 août, devant l'irrésolution du gouvernement provisoire, Bérard entreprit de sa propre initiative de rédiger un projet de constitution libéral : « Alors me vint la pensée de faire ce que le gouvernement ne faisait pas, et ce qu'il eût été de son devoir de faire. Je me proposai [...] d'établir les conditions constitutionnelles auxquelles [la monarchie] devrait son existence⁹⁷ ». Le projet, transmis le lendemain aux ministres, fut jugé trop ambitieux, mais donna conscience au gouvernement qu'il ne pouvait échapper à une révision constitutionnelle. Dès lors, Guizot et de Broglie, qui n'étaient pourtant pas favorables à la réforme, furent chargés d'élaborer un projet plus modéré, qui devrait être présenté à la Chambre le 6 août par Bérard. Le projet lui fut remis dans la matinée du 6, quelques heures seulement avant l'ouverture de la séance de la Chambre. Son contenu lui déplut : il le trouva trop conservateur. Il apposa alors à la hâte quelques modifications au texte pour lui redonner une coloration libérale.

Le texte, auquel était jointe une proposition d'appeler le duc d'Orléans au trône, fut soumis à la Chambre dans l'après-midi. Une commission fut aussitôt nommée pour l'examiner, Dupin en faisait partie. Pierre Rosanvallon donne la liste des neuf députés qui composaient la commission, et Dupin n'y figure pas. En fait, la commission chargée d'examiner la proposition de Bérard fusionna avec celle qui avait été nommée pour rédiger l'adresse en réponse au discours d'ouverture de la session prononcé le 3 août – dont Dupin était membre – comme il le rapportait dans ses mémoires⁹⁸. Dupin fut nommé à l'unanimité rapporteur des travaux de la commission ainsi élargie, qu'il présenta le soir même. Une synthèse fut opérée entre le projet conservateur de Guizot et de Broglie et celui plus novateur de Bérard.

Le lendemain 7 août, les députés commencèrent la discussion sur le projet de révision constitutionnelle. Toutes les propositions de la commission, rapportées la veille par Dupin, furent adoptées à l'issue de la discussion, par la majorité de 219 voix contre 33. Tout d'abord, le préambule de la Charte, considéré « comme blessant la dignité nationale, en paraissant

⁹⁶ P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 105.

⁹⁷ S. BERARD, *Souvenirs historiques sur la Révolution de 1830*, Paris, 1834, p. 188, cité *ibid.*, p. 107.

⁹⁸ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 161.

octroyer aux Français des droits qui leur appartiennent essentiellement⁹⁹ », fut supprimé. Ensuite, les articles dont la modification ou la suppression était proposée la veille furent adoptés ou supprimés. Parmi les modifications adoptées, voici les principales : l'article 6 de la Charte de 1814 – qui consacrait la religion catholique comme religion d'État – fut supprimé ; à l'article 8 qui prévoyait la liberté de la presse fut ajoutée la mention « La censure ne pourra jamais être rétablie » ; à l'article 14, devenu article 13, sur le droit de la couronne de « faire les ordonnances et règlements nécessaires pour l'exécution des lois », il fut ajouté « sans pouvoir jamais ni suspendre les lois ni dispenser de leur application » ; l'article 16 – qui réservait l'initiative législative au roi – fut modifié dans le sens d'un partage de la proposition des lois entre les Chambres et le roi ; l'âge requis pour siéger à la Chambre des Députés, fixé à quarante ans par l'article 38, fut réduit à trente ans par l'article 32 ; l'article 43 – qui établissait la nomination du président de la Chambre des Députés par le roi – fut remplacé par l'article 37 qui prévoyait que « Le président de la Chambre des Députés est élu par elle à l'ouverture de chaque session » ; l'article 56 – qui restreignait la responsabilité pénale des ministres aux seuls cas de concussion et de trahison – fut supprimé, ouvrant la voie à une responsabilité pénale plus étendue ainsi qu'à la responsabilité politique des ministres.

Après son adoption par la Chambre basse, le texte constitutionnel ainsi amendé fut approuvé le jour même par la Chambre des Pairs – dont les bancs étaient clairsemés¹⁰⁰ –, à la majorité des présents, par 89 voix contre 10. À la suite de son acceptation par Louis-Philippe le 9 août, elle fut officiellement promulguée le 14 août 1830. Outre son rôle de rapporteur brillamment mené qui conduisit à l'adoption de la nouvelle Charte, Dupin s'était distingué dans la discussion relative au principe de l'inamovibilité de la magistrature.

B / L'engagement de Dupin pour l'inamovibilité de la magistrature

Souvent critiqué par ses contemporains pour son opportunisme et la malléabilité de ses convictions, il faut rendre à Dupin cette gloire : il fut, par son intransigeance, le sauveur de l'inamovibilité de la magistrature en 1830¹⁰¹ – un fait d'armes qu'il aimait à rappeler par

⁹⁹ Cette mesure apparaissait dans le rapport de A. DUPIN présenté à la Chambre des Députés le 6 août, et fut reprise dans les mêmes termes dans la Déclaration de la Chambre consécutive à l'adoption de la Charte le 7 août 1830, et est reproduite par A. DUPIN dans *Révolution de 1830*, *op. cit.*, p. 76-79.

¹⁰⁰ P. ROSANVALLON note que « les absents étaient en majorité », *op. cit.*, p. 117.

¹⁰¹ On peut toutefois signaler, sans rien enlever à A. DUPIN, qu'il ne fut pas le seul à défendre l'inamovibilité. Mais certains historiens attachent cette victoire à son seul nom : tel est le cas de P. DE LA GORCE, *Louis-Philippe. 1830-1848*, Paris, Plon, 1931, p. 12. On peut l'expliquer par le fait que son intervention est celle qui a le plus marqué les esprits, notamment dans la presse qui a concentré sur lui ses reproches d'avoir sauvé l'inamovibilité.

orgueil¹⁰². Son attachement à ce principe est indubitablement sincère, il l'érigea en véritable profession de foi en 1815 dans un ouvrage intitulé *Réflexions sur l'inamovibilité des Juges*, inséré à la suite du tome II de son *Recueil de lois concernant l'organisation judiciaire*, publié en 1819. En 1815 également, après la seconde Restauration, il défendit le principe d'inamovibilité¹⁰³ pour la première fois en tant que député, dans la discussion autour de l'éventualité d'épurer la magistrature des « juges de l'Empereur¹⁰⁴ ». Ce ne devait pas être la dernière.

En effet, lors de la séance du 7 août 1830 au cours de laquelle la Chambre des Députés révisa la Charte, Duris-Dufresne fit une intervention pour ouvrir la voie à une épuration de la magistrature : « Je propose la disposition suivante : “La magistrature sera soumise à une institution nouvelle”¹⁰⁵ ». À la demande de plusieurs députés, la question préalable fut mise aux voix et adoptée, la proposition ne fut donc pas discutée. Peu après, Brigode fit une proposition similaire : « Je propose un article additionnel ainsi conçu : “Les juges recevront une nouvelle institution avant le 1^{er} janvier 1831” ». On objecta que la proposition était la même que celle de Duris-Dufresne, et le député contourna la question préalable en réunissant sa proposition à celle de Mauguin pour former la proposition suivante : « Les magistrats actuels cesseront leurs fonctions dans le délai de six mois, s'ils ne reçoivent d'ici à cette époque une nouvelle institution ». Dupin notait dans ses *Mémoires* l'équivalence de la proposition avec celle rejetée plus tôt, et prétendait qu'elle n'aurait pas dû être admise à la discussion¹⁰⁶. Brigode défendit sa proposition en avançant que « l'inamovibilité des juges est un principe qui ne peut pas se séparer de l'hérédité de la couronne », en sorte que le changement de dynastie impliquait le renouvellement de la magistrature. Ainsi, ce n'était pas la suppression du principe d'inamovibilité de la magistrature que demandait le député, mais sa suspension provisoire pour laisser au pouvoir le temps de révoquer les magistrats qui lui étaient hostiles et de les remplacer par ceux de sa préférence.

¹⁰² Il s'en targue dans ses *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 182 : « Eh bien oui, je le dis avec orgueil, si à cette époque la Magistrature ne fut pas désorganisée, si le principe de l'inamovibilité des juges fut préservé de toute atteinte, c'est à moi qu'on le doit principalement ».

¹⁰³ Nous parlons bien sûr de l'inamovibilité des magistrats du siège, Dupin n'a jamais prétendu l'étendre aux parquets.

¹⁰⁴ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 183.

¹⁰⁵ Dans le passage qui suit relatif à la séance de la Chambre des Députés du 7 août 1830, nous tirons nos citations du *Moniteur universel* du 8 août 1830 qui restitue l'ensemble des interventions.

¹⁰⁶ On verra par la suite l'intransigeance de A. DUPIN au fauteuil de président de la Chambre des Députés, qui n'aurait certainement pas laissé passer une telle erreur.

C'est alors que Dupin se dressa contre la proposition dans un discours improvisé¹⁰⁷. Il défendit d'abord le bilan et la vertu des juges en exercice sous le régime déchu : « Sous l'ancien Ministère, la magistrature a donné de nobles exemples. Souvent nous avons l'occasion de louer ses arrêts ». Dupin expliqua les dysfonctionnements de l'ordre judiciaire par les choix opérés par le pouvoir dans les nominations: « [...] il y a eu de mauvais choix dans l'organisation judiciaire. Trop souvent l'esprit de parti, le désir d'y introduire une politique funeste et une solidarité fâcheuse, ont inspiré ces choix aux différents ministres ». Et d'ajouter que « [...] s'il s'est trouvé des hommes assez lâches pour faire le mal, [c'est] parce qu'on le leur commandait », dénonçant ainsi les immixtions intempestives du gouvernement dans les affaires de la justice, au mépris du principe de séparation des pouvoirs. Finalement, il appela ses collègues à la modération en les suppliant d'éviter l'écueil de ce qui s'apparentait selon lui à une « réaction » contre les abus du précédent régime :

Je n'ignore pas [...] qu'à chaque mutation de gouvernement on a voulu s'emparer du pouvoir judiciaire pour le faire servir à l'intérêt d'un parti. Sans doute le mouvement qui s'opère aujourd'hui n'a pas ce caractère. Il a au contraire quelque chose d'immuable ; car nous ne voulons pas refaire la société, mais seulement faire cesser une perturbation violente et en prévenir le retour pour l'avenir.

Dupin précisait quel devait être selon lui le but du nouveau régime : remédier aux abus de la Restauration, sans révolutionner la société comme l'auraient souhaité les républicains. Il croyait ce nouvel ordre conservateur, qu'il appelait de ses vœux, suffisant pour mettre fin au dévoiement de la justice : « croyez que, dans un autre ordre de choses, [les juges] sauront à plus forte raison faire le bien ». La magistrature n'était pas viciée, contrairement au gouvernement.

Villemain et Madier de Montjau joignirent leurs efforts à ceux de Dupin, et la proposition de Brigode fut finalement rejetée par une large majorité. Dupin flétrit dans ses *Mémoires* l'attitude de Dupont de l'Eure, qui, en sa qualité de garde des Sceaux, se devait selon lui d'intervenir en faveur du principe de l'inamovibilité, mais qui n'en fit rien, restant coi devant les attaques portées contre la magistrature¹⁰⁸. Peut-être peut-on imputer ce silence à une consigne donnée par Louis-Philippe : en effet, celui-ci avait tout intérêt à recomposer les tribunaux¹⁰⁹. Dupin laissait entendre à ce propos dans ses mémoires qu'il était possible que le roi eût pris ombrage de sa défense inconditionnelle de l'inamovibilité¹¹⁰.

¹⁰⁷ L'intervention rapportée par le *Moniteur universel* est sensiblement différente du discours que A. DUPIN prétend avoir tenu dans ses *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 163-165. Nous avons choisi de nous référer à la version du *Moniteur universel* dont l'authenticité nous a semblée plus certaine.

¹⁰⁸ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 163.

¹⁰⁹ Cette éventualité est également soulevée par J. BRAMI, *Une grande carrière*, *op. cit.*, p. 396.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 182.

Ce sauvetage de l'inamovibilité était d'autant plus remarquable qu'il allait contre l'opinion des observateurs politiques exprimée par la presse quotidienne, comme le soulignait Marcel Rousselet qui en citait plusieurs articles¹¹¹. En effet, une véritable campagne fut menée par voie de presse contre l'inamovibilité de la magistrature, décriée avec véhémence. Le *Constitutionnel* vilipendait les magistrats dans son numéro du 5 août, les qualifiant d'« ennemis irréconciliables de la nation ». Le même jour, le *Journal des Débats* réclamait sans ambages l'épuration de la magistrature : « Le moment est arrivé d'épurer le corps judiciaire de ses éléments de corruption ». Le 7 août, le *Constitutionnel* s'interrogeait :

La vénalité, la corruption, la prévarication, la haine de toute pensée généreuse, la servilité poussée jusqu'à la fureur seront-elles inamovibles au milieu de l'immense mouvement qui, comme le feu, purifie la France entière !... La partialité qui révolta quinze ans la conscience publique sera-t-elle récompensée par des fonctions viagères dont nous paierons la finance ?... L'histoire des geôles de la presse depuis quinze ans est celle des victimes de la stupidité et de la servilité des tribunaux. Faut-il les proclamer à vie ?

Une telle diatribe exprimait un ressentiment nourri dans les bureaux des rédactions par la sévérité des tribunaux dans les affaires relatives aux délits de la presse sous la Restauration. En ce sens, le *Constitutionnel* était aveuglé par un prurit de revanche contre ceux qu'il désignait comme les persécuteurs de la presse. Dupin, qui, en tant qu'avocat, avait plaidé plusieurs affaires de cette nature, en était bien conscient, mais dans son intervention à la Chambre il reportait la responsabilité sur le gouvernement. Après que le principe d'inamovibilité eût été préservé, la presse ne décolérait pas. On pouvait lire dans le *Constitutionnel* du 10 août cette phrase menaçante : « Il ne faut pas que les ennemis de l'ordre constitutionnel se cachent sous la toge de l'inamovibilité et entretiennent une guerre sourde contre nos institutions ». L'opinion n'avait en effet pas accepté le maintien des juges, et quelques mois plus tard la question fut de nouveau portée à la Chambre des Députés. Dupin, constant dans sa conviction, monta de nouveau à la tribune pour défendre l'inamovibilité lors des séances du 26 novembre et du 7 décembre 1830, avec le même succès.

Finalement, par son combat pour l'inamovibilité, Dupin fit preuve de caractère en bravant l'opinion majoritairement favorable au renvoi des juges affiliés au régime déchu. De plus, il avait pris le risque de s'attirer les foudres du roi. Pourtant, cette position audacieuse ne diminuait en rien son attachement à la nouvelle monarchie constitutionnelle, car s'il misait sur

¹¹¹ Les extraits d'articles de presse utilisés ci-après sont cités par M. ROUSSELET, *La magistrature sous la Monarchie de Juillet*, op. cit., p. 46-52.

la continuité de ses juges, il militait pour qu'elle revêtît la forme d'un établissement politique nouveau, dont il contribua à théoriser la légitimité.

§ 2. – *Le caractère légal de la Monarchie de Juillet*

La légitimité du régime dépendait d'une part de la justification du changement dynastique : Dupin élaborà à cet effet une théorie justificative de l'accession de Louis-Philippe au trône (**A**) ; et d'autre part de celle de l'exercice du pouvoir constituant par la Chambre des Députés : il le défendit en invoquant la sanction populaire de la Charte (**B**).

A / Louis-Philippe, roi des Français « quoique Bourbon » : la nature contractuelle du régime

Le rapport de la Commission du 6 août déclara la vacance du trône de fait comme de droit, et qu'il était nécessaire d'y pourvoir. Après la révision constitutionnelle du 7 août, la déclaration de la Chambre enregistra la vacance du trône et constata que Louis-Philippe y était appelé, mais sans préciser en vertu de quel droit. La question fut débattue par les membres du conseil de gouvernement le 8 août 1830 au Palais-Royal, et deux conceptions s'opposèrent.

D'un côté, Guizot soutenait sa théorie de la *quasi-légitimité*¹¹², d'après laquelle l'établissement du nouveau régime ne consacrait pas de changement dynastique. En effet, selon lui la branche cadette représentée par Louis-Philippe d'Orléans ne faisait que poursuivre la branche aînée de Charles X. Tous deux étaient Bourbons, et c'était à ce titre que Louis-Philippe avait été appelé sur le trône, en tant que titulaire d'un droit propre par sa naissance. En terme dynastique, la Révolution de 1830 ne produisait donc qu'un simple changement dans l'ordre de succession¹¹³. Pour symboliser cette continuité, il proposait le nom de Philippe VII.

Contre cette conception conservatrice, Dupin suggérait une autre théorie. Selon lui, il ne faisait aucun doute que « la maison d'Orléans était appelée à former une nouvelle dynastie, non à devenir la continuation de l'ancienne¹¹⁴ ». Il préconisait donc le nom de Louis-Philippe I^{er} pour marquer la rupture entre la Restauration et la Monarchie de Juillet, entre la branche aînée et la branche cadette. De plus, si Louis-Philippe était candidat au trône, cela n'avait rien à voir avec sa naissance : c'était la théorie du *quoique Bourbon*, défendue à la tribune au mois d'août 1830, et couchée sur papier en 1835 dans l'ouvrage de Dupin sur la Révolution de 1830 :

¹¹² P. BASTID note dans son ouvrage que F. GUIZOT n'ait avoir employé ce terme, *op. cit.*, p. 150.

¹¹³ *Ibid.*, p. 168.

¹¹⁴ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 166.

Le duc d'Orléans n'a pas été choisi dans la maison royale comme successeur de ses aînés, ni comme appelé en vertu d'un droit qui lui fût propre. [...] pour les hommes de juillet, pour tous les patriotes qui, à cette époque, ont voulu et proclamé le duc d'Orléans, si sa naissance a été pour lui un heureux accident, elle n'a pas été la source d'un droit : il a été choisi, et cela fut dit en propres termes, non comme Bourbon, mais quoique Bourbon¹¹⁵.

Il défendit cette conception du régime plusieurs fois à la Chambre, notamment lors de la séance du 9 novembre 1830 au cours de laquelle il rappela sa théorie dans des termes presque identiques¹¹⁶. Puisque ce n'était pas la naissance princière du duc d'Orléans, quelles étaient donc les raisons qui le rendirent légitime à devenir roi ? Dupin expliqua que s'il s'était trouvé candidat au trône, ce n'était que par ses qualités personnelles et la concordance de ses opinions avec celles des libéraux : « il a été choisi quoique Bourbon, parce qu'on savait qu'il avait aimé la Révolution française, arboré ses couleurs, combattu dans ses rangs ; qu'il avait pour ennemis jurés les ennemis de cette Révolution¹¹⁷ ». À la Chambre des Députés, il répéta ces arguments lors de la séance du 9 janvier 1834 dans la discussion du projet d'adresse : « quoique Bourbon, différent de ses parents, détesté par leur parti, séparé d'eux par tout ce que la Révolution avait d'antipathique pour la Restauration, animé de sentiments nationaux qui étaient les nôtres, voilà ce qui a fait que le choix s'est porté sur le duc d'Orléans¹¹⁸ ». Dupin indiquait même dans son ouvrage sur la Révolution de 1830 une note qu'il avait fait inscrire dans un manuel à destination des étudiants en droit, dans laquelle il exposait sa théorie du *quoique Bourbon*, en faisant mention des « principes libéraux dont [le duc d'Orléans] avait toujours fait profession¹¹⁹ », qui expliquaient pourquoi il fut appelé à monter sur le trône.

Mais finalement, comme le souligne Paul Bastid, « quelque opinion que l'on retienne sur le titre personnel du roi », c'est bien la Charte, « dans le système de Dupin comme dans celui de Guizot », qui « a la valeur d'un pacte » entre le roi et la représentation nationale¹²⁰. En effet, la dimension contractuelle de l'établissement nouveau était manifeste dans le rapport de Dupin du 6 août : il évoquait en termes contractuels l'offre soumise par la nation à l'acceptation du duc d'Orléans, et moyennant laquelle le « contrat » serait « formé » entre les deux parties¹²¹. La Déclaration de la Chambre des Députés à l'issue de la révision de la Charte le 7 août abondait

¹¹⁵ A. DUPIN, *Révolution de 1830*, op. cit., p. 22.

¹¹⁶ « Quant au choix du prince, nous nous plaignons à le reconnaître et à le proclamer : il n'a été appelé ni par un droit divin que personne ne s'est avisé d'invoquer, ni par la légitimité ou prétendu droit de naissance. Qu'il se trouvât placé près du trône, ça été sans doute d'un heureux accident, mais ce n'a pas été une raison déterminante. Louis-Philippe n'a pas été choisi parce qu'il était de la famille, mais quoiqu'il fût de la famille », *ibid.*, p. 216.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 22-23, cité par P. BASTID, op. cit., p. 150.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 324.

¹¹⁹ A. DUPIN, *Révolution de 1830*, op. cit., p. 22, note n°3.

¹²⁰ P. BASTID, op. cit., p. 150.

¹²¹ Les citations sont tirées du rapport de A. DUPIN présenté à la Chambre des Députés le 6 août, reproduit dans *Révolution de 1830*, op. cit., p. 70-74.

en ce sens : « S.A.R. Louis-Philippe d'Orléans, duc d'Orléans, Lieutenant-général du royaume, sera invité à accepter et à jurer [...] l'observation de la Charte constitutionnelle et des modifications indiquées, et, après l'avoir fait devant les Chambres assemblées, à prendre le titre de Roi des Français¹²² ». Dupin mettait en exergue ce caractère contractuel du régime : « Ainsi s'est formé le gouvernement de Juillet. Ce n'est pas un gouvernement usurpé ni imposé, c'est un gouvernement convenu, il repose sur un pacte débattu, sur un contrat librement consenti, qui confère des droits et impose des devoirs à la royauté¹²³ ». Il ajoutait dans ses *Mémoires* que la veille de l'acceptation de la Charte et du serment, « l'acceptation du Roi, la formule de son serment [...] fut aussi dressé d'avance, afin que tout fût régulièrement exprimé en termes de droit¹²⁴ ». Les formules *par la grâce de Dieu, l'an de grâce, car tel est notre plaisir, de notre pleine puissance* furent retranchées des actes royaux le 8 août, « puisque le principe de la nouvelle monarchie allait reposer non sur l'allégation absolue du droit divin, comme sous le précédent régime, mais sur un droit positif et conventionnel ». Lors de la cérémonie de l'avènement de Louis-Philippe le lendemain, Thureau-Dangin relevait que « tout le cérémonial semblait combiné pour marquer le caractère contractuel de la monarchie nouvelle¹²⁵ ».

Le 9 août, en présence des Chambres réunies, Louis-Philippe accepta leur offre et prêta serment à la Charte. Il n'y avait plus de roi de France, mais un roi des Français. Mais ceux-ci y étaient-ils favorables ? C'est toute la question de savoir si la Chambre des Députés exprimait réellement le vœu national en août 1830 en faisant une Charte et un roi.

B / La question de la conformité de l'œuvre de la Chambre des Députés au vœu national

Début août, Dupin et les libéraux s'empressèrent de modifier la Charte et de confier le pouvoir au duc d'Orléans. Il s'agissait de ne pas faire durer la vacance du trône, afin de couper court aux espoirs des républicains et des carlistes. Pour rendre légitime la révision constitutionnelle et l'avènement de Louis-Philippe, les partisans du nouveau régime invoquèrent la conformité de la Révolution de 1830 au vœu national. D'abord, en ce qui concernait le soulèvement contre Charles X, Dupin écrivait :

C'est Charles X qui s'est insurgé contre les lois ; il a méprisé les avertissements de la presse ; il n'a pas voulu écouter la voix des représentants de la nation ; il a cherché, il a trouvé des ministres faibles, ambitieux, ou fanatiques, disposés à lui obéir et à servir ses desseins quand même. Il a foulé

¹²² Déclaration de la Chambre des Députés du 7 août 1830, reproduite par A. DUPIN dans *Révolution de 1830*, *op. cit.*, p. 76-79.

¹²³ *Ibid.*, p. 25.

¹²⁴ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 167.

¹²⁵ P. THUREAU-DANGIN, *Histoire de la Monarchie de Juillet*, t. I, 2^e éd., Paris, E. Plon, Nourrit et C^{ie}, 1888, p. 43.

aux pieds le pacte fondamental, il a aboli les lois et les libertés publiques ; il s'est parjuré. En manquant à tous ses engagements de roi, il a délié les citoyens de toute obéissance envers lui [...] il les a mis en droit de disposer de la couronne¹²⁶.

Dès lors, on comprend à la lecture de ces mots que la révision constitutionnelle opérée par la Chambre n'avait pour but que de renforcer les libertés garanties par le pacte fondamental afin que le pouvoir ne pût de nouveau y porter atteinte.

Concernant l'avènement de Louis-Philippe, Dupin prétendait que le choix de la Chambre était celui de la nation toute entière, que les représentants de la nation avaient donné une forme constitutionnelle au vœu national. À l'appui de cette affirmation, il tenait un discours qui participait de la formation d'un mythe, celui du roi populaire oint par le peuple. Cela ressort de sa description de la scène historique du duc d'Orléans à l'Hôtel-de-Ville le 31 juillet, venant obtenir son intronisation par La Fayette, qui avait autorité sur les républicains :

Le prince lieutenant-général monta à cheval, seul, sans gardes, sans escorte, sans un seul aide-de-camp à ses côtés, marchant plein de confiance à vingt pas en avant de la colonne des députés qui le suivaient à pied. Ce cortège, vraiment populaire, traversa les défilés des barricades, au milieu d'une foule immense de peuple qui ne tarda pas à tresser avec ses bras nerveux une double haie pour faciliter la marche du cortège. Le duc d'Orléans arriva ainsi à l'Hôtel-de-Ville, accueilli par des vivats dont l'énergie augmentait à mesure qu'il avançait¹²⁷.

Dupin cherchait à mettre en lumière par sa description de l'événement l'unanimité qui présidait au choix du duc d'Orléans. Pourtant, ce n'est pas la description que donne Antonetti de cette scène, affirmant au contraire que l'on pouvait entendre la foule accompagner le cortège par ces cris : « À bas le duc d'Orléans !¹²⁸ ».

Dupin prêtait un égal soutien populaire à la révision de la Charte, en affirmant qu'au sortir de la séance du 7 août, « Aussitôt tous les députés, escortés par la garde nationale, se rendirent au Palais-Royal, aux acclamations de tous les citoyens (car rien ne se faisait alors que par acclamation, tant l'adhésion était vive et générale)¹²⁹ ». Il narrait sur le même ton la cérémonie du 9 août : « Le prince avait été reçu aux cris de vive le duc d'Orléans ! il sortit aux cris de vive le roi ! Il était venu à la chambre escorté par le peuple, il fut reconduit par le peuple jusqu'à son

¹²⁶ A. DUPIN, *Révolution de 1830*, op. cit., p. 21.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 12. La scène est décrite dans les mêmes termes par A. DUPIN dans *Mémoires*, t. II, op. cit., p. 153-154.

¹²⁸ G. ANTONETTI, op. cit., p. 590.

¹²⁹ A. DUPIN, *Révolution de 1830*, op. cit., p. 18.

palais. Les vivats étaient unanimes ; aucune voix dissidente ne se fit entendre¹³⁰ ». Et d'insister de manière péremptoire :

Il a été librement choisi, librement accepté par le vœu national ; c'est là sa légitimité, [...] pleine et entière, la plus pure, la plus honorable, la plus vraie, la plus éloignée de l'usurpation ; cette légitimité est toute populaire, elle lui a valu tout d'abord le beau titre de roi-citoyen. Ce caractère de l'avènement de Louis-Philippe n'est pas idéal, fantastique ; il est réel, il ne peut être méconnu [...] ¹³¹.

Pour Dupin, la conformité de l'avènement du roi des Français au vœu national était sans équivoque, le peuple l'avait confirmé par ses acclamations. Ces dernières avaient valeur de ratification de l'œuvre de la Chambre des Députés :

Sur trente millions de français, combien peu, même aujourd'hui, savent écrire ! mais tous savent crier vive le roi ! Or, on ne peut nier que l'avènement de Louis-Philippe n'ait été salué partout des plus vives acclamations ; et que les adhésions envoyées ou apportées de toutes parts n'aient consacré en sa faveur la plus évidente et la plus complète ratification. Sans doute la souveraineté nationale s'est manifestée avec éclat dans cette élévation du nouveau roi sur le pavois de juillet¹³² ! »

Le duc d'Orléans lui-même nourrissait ce mythe de la libre expression du vœu national dans sa réponse à la Déclaration du 7 août : « Je reçois avec une profonde émotion la déclaration que vous me présentez ; je la regarde comme l'expression de la volonté nationale¹³³ ».

Cependant, quoiqu'en disaient les partisans orléanistes, cette appréciation n'était pas unanimement partagée dans le pays. Rosanvallon note qu'une partie de la presse républicaine radicale exigeait l'élection d'une assemblée constituante, tandis que d'autres journaux du même bord acceptaient la révision de la Charte par la Chambre des Députés, mais à condition qu'elle fût soumise à la ratification populaire, exprimée par le vote des citoyens¹³⁴. Certains dénonçaient l'incompétence de la Chambre des Députés pour exercer de sa propre initiative le pouvoir constituant, d'autant plus que ses membres avaient été élus sous le régime déchu. D'autres reconnaissaient le droit de la Chambre à réviser la Charte mais considéraient comme insuffisante la ratification de ses travaux par les acclamations du peuple.

¹³⁰ A. DUPIN, *Révolution de 1830, op. cit.*, p. 20.

¹³¹ *Ibid.*, p. 23.

¹³² *Ibid.*, p. 25-26, cité par P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 128, note n°2.

¹³³ La réponse du duc d'Orléans à la Déclaration de la Chambre des Députés et à l'adhésion de la Chambre des Pairs est reproduite par A. DUPIN, *Révolution de 1830, op. cit.*, p. 80-81. P. ROSANVALLON prétend qu'elle portait la formule « je la regarde comme l'expression de la « volonté générale » au lieu de « volonté nationale », *op. cit.*, p. 127.

¹³⁴ P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 123.

Ces opinions réfractaires étaient représentées au sein de la Chambre : Cormenin refusa de prendre part à la discussion du 7 août au cours de laquelle la Chambre des Députés procédait à la révision de la Charte, et s'abstint de voter, au motif qu'il la considérait « sans pouvoir pour faire un Roi, une Charte¹³⁵ », avant d'abdiquer son mandat de député le 12 août. L'année suivante, il dénonçait la procédure constitutionnelle menée en 1830, regrettant l'absence de convocation d'assemblées primaires pour nommer un « congrès constituant¹³⁶ ». Quant à l'exigence de la ratification populaire, Rosanvallon relève qu'elle fut notamment formulée à la Chambre des Députés le 11 août par l'intervention du député Corcelles : « Convaincu que le consentement de la nation est indispensable, je fais des vœux pour qu'il soit manifesté dans le plus court délai¹³⁷ ».

Si certains républicains ne purent accepter le mode de révision de la Charte et l'absence de ratification populaire, qu'ils considéraient comme le mépris de la souveraineté populaire qui s'était exprimée dans les Journées de Juillet et à laquelle le régime devait son établissement, d'autres se rallièrent au régime et adhérèrent à la théorie de la ratification informelle. L'exemple le plus remarquable était La Fayette, qui évoqua, lors de la séance de la Chambre des Députés du 6 octobre 1831, la procédure constituante de 1830 et l'adhésion de la nation :

Peut-être, messieurs, aurait-on dû, à cette époque, convoquer une assemblée constituante ; j'avouerais même que ce fut là ma première pensée. Mais la nécessité de réunir les esprits, une foule de circonstances dont il est plus commode de juger après les événements, les assurances que le peuple vainqueur avait le droit et le devoir de demander et qu'il reçut franchement ; tous ces motifs nous rallièrent tous autour de l'ordre de choses qui a été adopté. Et je dois ajouter que, de toutes les parties de la France (personne plus que moi n'a été à portée d'en juger), il nous arriva les témoignages les plus unanimes et les plus satisfaisants d'adhésion complète à ce que nous avons fait, au trône que nous avons élevé et au monarque que nous avons choisi. Cette adhésion fut une véritable sanction de l'opinion de la presque totalité de la France¹³⁸.

Finalement, il n'y eut aucune procédure formelle de ratification de la Charte qui posait les bases de la Monarchie de Juillet, comme s'en réjouit un ancien confrère de Dupin dans une lettre du 12 août 1830 qui félicitait les Chambres pour leur initiative de révision de la Charte : « grâce soit rendue aux Chambres, qui sans s'arrêter aux tracasseries de forme et de compétence suscitées par les républicains, ont pris la seule résolution qui pût nous tirer de l'anarchie qui

¹³⁵ Propos rapportés par P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 124.

¹³⁶ L. DE CORMENIN, *Lettre sur le pouvoir constituant*, 1831, cité *ibid.*, p. 124-125.

¹³⁷ *Archives parlementaires*, 2^e série, t. 63, p. 109, cité *ibid.*, p. 126.

¹³⁸ *Archives parlementaires*, t. 70, p. 402, cité par P. ROSANVALLON, *op.cit.*, p. 124, et par A. DUPIN, *Révolution de 1830*, *op. cit.*, p. 29.

nous menaçait¹³⁹ ». Les critiques fragilisaient cependant le régime, contesté dans son fondement constitutionnel. Dupin se chargea alors de lui porter un secours salvateur à la Chambre des Députés pour assurer la pérennité de son établissement.

¹³⁹ Lettre du 12 août 1830 adressée à A. DUPIN, Archives nationales, 228 AP/6, Dossier 1 « Activités professionnelles d'André Dupin en tant qu'avocat et homme politique. 1818-1857. ».

Chapitre II. – La relation de Dupin avec le pouvoir exécutif sous la Monarchie de Juillet

Entre 1830 et 1834, Dupin s’engagea sans relâche à consolider le régime rudement éprouvé par différents conflits intestins (**Section I**). Ses relations au gouvernement se complexifièrent par la suite, avec le roi et les différents ministères qui se succédèrent (**Section II**).

Section I. – Faire corps avec le gouvernement

Le combat de Dupin pour défendre le régime dans ses premières années s’articulait autour de deux axes : la lutte contre les associations (§1) et l’appui à la politique gouvernementale dans sa répression des insurrections ouvrières (§2).

§ 1. – Le pourfendeur associations

La législation qui encadrait ces groupements en 1830 était peu fournie, sinon laconique, simplement limitée à quelques articles du Code pénal¹⁴⁰. L’article 291 soumettait les associations de plus de vingt personnes à l’obtention préalable d’un agrément du gouvernement, quel que fût leur objet. Dupin ne cachait pas son inclination pour cet article controversé :

[...] je trouvais cet article excellent ; je n’ai jamais compris qu’un gouvernement régulier pût s’en passer, ni qu’il pût être licite à de simples particuliers de se constituer, sans autorisation préalable, en sociétés particulières, avec une organisation propre, qui leur laisserait la faculté illimitée de former un État dans l’État¹⁴¹.

La répression que prévoyait l’article 291 était toutefois limitée par les articles suivants, qui établissaient des sanctions uniquement pour les « chefs, directeurs et administrateurs » de l’association, ainsi que pour le propriétaire du lieu de réunion de l’association non autorisée. D’ailleurs, les associations contournaient aisément cette législation en établissant des sections dont les réunions n’excédaient pas vingt personnes.

Dès lors, aussitôt le nouveau régime installé, ses opposants se regroupèrent au sein d’associations, de sociétés secrètes et de clubs pour continuer le combat politique. Les républicains radicaux, déçus de l’échec du parti de l’Hôtel-de-Ville et de la trahison de La Fayette, y voyaient un instrument permettant de poursuivre la révolution. De leur côté, les

¹⁴⁰ Articles 291 à 294 du Code pénal, réunis dans la Section VII , « Des Associations ou des Réunions illicites ».

¹⁴¹ A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, Paris, Henri Plon, 1860, p. 89-90.

légitimistes y trouvaient un moyen de se concerter pour organiser la réaction. Dupin considérait pour sa part les associations comme un ferment de désagrégation du nouvel ordre politique, et présentait le danger qu'elles pouvaient présenter pour le régime. Il décortiquait les « moyens révolutionnaires des agitateurs » : d'abord, « les sociétés secrètes, pour se grouper, se recruter, s'entendre sur les moyens d'agression » ; ensuite, quand le pays est assez agité pour qu'on agisse à découvert, on ouvre des clubs » ; enfin, à titre de publicité, un « journal [...] porte à la connaissance des adeptes et de ceux qui aspirent à le devenir les doctrines et les haines du parti, ses programmes, ses procès-verbaux, ses demi-mots, ses ordres du jour »¹⁴².

Le gouvernement se trouvait dans une position délicate par rapport aux associations, puisque certains ministres étaient membres de certaines d'entre elles, notamment Guizot qui présidait l'association *Aide toi le Ciel t'aidera*, qui avait réuni plusieurs signataires de l'Adresse des 221 et participé activement à l'opposition au gouvernement de Charles X. Par ailleurs, Dupont de l'Eure, ministre de la Justice et républicain modéré, se présentait comme le protecteur des associations révolutionnaires et refusait de leur appliquer l'article 291 du Code pénal¹⁴³. Pourtant, devant le danger que représentaient les associations et les clubs, le gouvernement se décida à réagir et un projet de loi fut débattu fin septembre en Conseil des ministres afin de les encadrer plus strictement¹⁴⁴. Dupin, nommé ministre sans portefeuille au sein du Cabinet ministériel du 11 août 1830, s'y opposa nettement, arguant que l'article 291 suffisait, et obtint que le projet ne fût pas présenté à la Chambre¹⁴⁵. Son opposition de principe aux clubs et associations ne peut se comprendre sans tenir compte du souvenir douloureux qui lui restait de l'arrestation de son père sur ordre d'un club révolutionnaire en 1793¹⁴⁶.

La question de l'encadrement clubs et des associations fut toutefois discutée à la Chambre des Députés lors de la séance du 25 septembre 1830. Un député plaida la cause des commerçants, accusant les sociétés populaires d'entretenir une agitation nuisible à leurs affaires. Guizot, ministre de l'Intérieur, favorable au projet de loi visant à encadrer les associations, prit la parole et pointa l'insuffisance de la législation existante, invitant implicitement l'assemblée à se pencher sur la question. Dupin s'opposa au principe de donner un statut légal aux associations : « On parle d'une loi pour organiser ces clubs ! j'espère qu'on ne les sanctionnera pas comme pouvoirs, et que l'administration se souviendra que précisément parce qu'ils ont été bons à détruire un gouvernement, ils ne valent rien pour en soutenir un

¹⁴² A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 306-307.

¹⁴³ G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 631.

¹⁴⁴ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 235.

¹⁴⁵ A. DUPIN, *Révolution de 1830*, *op. cit.*, p. 212, note n°1.

¹⁴⁶ Voir *supra*, p. 4.

autre¹⁴⁷ ». Tout en reconnaissant l'utilité qu'avaient pu avoir les clubs, il affirmait que comme leur but avait été atteint, leur raison d'exister avait cessé. Selon lui, le gouvernement de Juillet était le seul vœu de la France : « il y a une France de trente-deux millions d'hommes qui ne demandent pas une agitation perpétuelle ; mais elle veut un gouvernement fort, elle veut être gouvernée par le roi et les Chambres et non par des clubs¹⁴⁸ ». Dupin, dans son opposition, n'exagérait que peu le pouvoir que les clubs détenaient alors sur l'opinion et les masses : Louis Blanc disait aussi qu' « il existait en France, à cette époque, deux gouvernements : celui de Louis-Philippe et celui des clubs¹⁴⁹ ».

Le soir de cette discussion parlementaire, un événement vint confirmer les propos tenus par Dupin : une équipée de commerçants du quartier Montmartre envahit le lieu de réunion de la *Société des amis du peuple* et procéda à la dispersion des participants¹⁵⁰. Lors de la séance du 30 septembre, Dupin défendit la légitimité de cette action : « en présence du droit que l'opposition réclame pour les clubs n'y a-t-il pas [...] le droit des marchands de n'être pas troublés dans leur commerce¹⁵¹ ? ». Il grossit le fait en affirmant que « c'est Paris qui a fermé les clubs ». Pourtant le problème n'était nullement résolu, puisqu'aucune législation n'avait été élaborée pour encadrer les associations ou pour les interdire. Il le regretta à la tribune lors de la séance du 9 novembre 1830, après la chute du ministère consécutive à l'émeute des 17 et 18 octobre qui avait réuni carlistes et républicains¹⁵².

Le rejet des associations par Dupin n'avait pas pour seul motif le fait qu'elles formaient des bastions pour l'opposition politique visant au renversement du régime orléaniste : il était fondamentalement contre le principe associatif. Pour s'en convaincre, il suffit de lire son discours prononcé à la Chambre des Députés en mars 1831, après une vague d'émeutes en février, devant laquelle le ministère Laffitte se montra impuissant à rétablir l'ordre. Le 29 mars, Dupin tonnait contre la création de l'Association nationale, initiative d'une société patriotique appuyée par des figures comme La Fayette et Dupont de l'Eure, et qui visait à défendre la Charte et les institutions de Juillet contre les prétentions légitimistes et le retour de la branche aînée à la tête du royaume. Dupin dénonçait l'inutilité d'une telle entité, puisque le but qu'elle poursuivait était évidemment le même que celui du gouvernement orléaniste : « À quoi donc servirait une association qui ne se proposerait que le même résultat ? ». Il reprochait à

¹⁴⁷ Intervention de A. DUPIN au cours de la séance du 25 septembre 1830, rapportée dans *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 242.

¹⁴⁸ Intervention de A. DUPIN au cours de la séance du 25 septembre 1830, rapportée *ibid.*, p. 242.

¹⁴⁹ L. BLANC, *Histoire de dix ans*, t. II, p. 81, cité *ibid.*, p. 234.

¹⁵⁰ Événement relaté par G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 632.

¹⁵¹ Extrait du discours prononcé par A. DUPIN à la séance du 30 septembre 1830, reproduit dans *Révolution de 1830*, *op. cit.*, p. 212.

¹⁵² G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 633.

l'Association nationale de chercher à concurrencer le gouvernement, et en cela à l'affaiblir : « n'est-ce pas introduire un État dans l'État, que de prétendre gouverner à la place du gouvernement ? »¹⁵³. Dupin faisait ici preuve de perspicacité, car selon Antonetti cette association agrégeait des républicains déçus du régime et désireux de se donner les moyens de former un contre-gouvernement en marge des institutions de Juillet¹⁵⁴. Dupin, qui présentait ces intentions, martela que seul l'État et le gouvernement régulier étaient légitimes :

Messieurs, il y a une grande association, à la tête de laquelle est placé le gouvernement du roi ; c'est celle qui compte dans ses rangs la garde nationale, l'armée, les fonctionnaires publics, celle du peuple français tout entier, et aujourd'hui plus que jamais, en présence des événements qui se préparent, l'intérêt du pays veut qu'on se rallie au lieu de se diviser. Pour moi, je le déclare hautement, je ne puis approuver ces associations ; [...] et je leur ferais sommation de se dissoudre¹⁵⁵ [...].

On voit dans ces paroles toute l'opiniâtreté que mit Dupin à préserver la prérogative du gouvernement, enjoignant les citoyens de bonne volonté à faire corps derrière lui. Pour cela, il fallait que le gouvernement s'imposât face aux associations et autres entités susceptibles de lui contester son autorité.

Finalement, le combat de Dupin contre les associations aboutit en 1834 avec le vote de la loi sur les associations le 10 avril, qui mit un terme à la menace constante qu'elles avaient fait peser sur le régime jusqu'alors. Cette loi marqua la fin d'une période d'instabilité que Paul Bastid nomma rétrospectivement « l'ère des périls¹⁵⁶ ». Au cours de la séance du 9 janvier 1834, dans le cadre de la discussion de l'adresse, Dupin prononça un long discours marquant un soutien appuyé au gouvernement, notamment contre les associations politiques, développant un argumentaire similaire à celui qu'il avait tenu lors de son opposition à l'Association nationale. Il préparait le terrain au projet de loi du gouvernement, sans le savoir peut-être, en ces termes :

On trouvera mille exemples où l'association est une chose excellente ; mais le droit d'association ne peut-il aussi avoir ses dangers ? Et il n'en aurait qu'un, celui des associations politiques, ne serait-ce pas une suffisante raison pour reconnaître que ce prétendu droit n'a rien d'absolu ? En effet, ne peut-il pas être destructif de l'ordre social ? Est-ce qu'il peut y avoir un droit d'association dans l'État contre l'État ? L'État n'est qu'une force organisée placée à la tête de la société, et à l'exclusion de toutes autres associations rivales ou contraires. À ceux qui veulent faire un gouvernement de second plan, un gouvernement souterrain, un gouvernement de congrégation, appelez-le des noms les plus

¹⁵³ Extraits du discours prononcé par A. DUPIN à la séance du 29 mars 1831, reproduit dans *Révolution de 1830*, *op. cit.*, p. 242.

¹⁵⁴ G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 656.

¹⁵⁵ Extrait du discours prononcé par A. DUPIN à la séance du 29 mars 1831, reproduit dans *Révolution de 1830*, *op. cit.*, p. 244.

¹⁵⁶ Période qui court de 1830 à 1834, P. BASTID, *op. cit.*, p. 124.

beaux ou des noms les plus flétrissants, je dirai : Vous voulez faire un gouvernement dissimulé, destiné à saper le gouvernement véritable, et qui peut amener des destructions dans la société. [...] Je m'y oppose [...], parce que toutes ces organisations, quelque nom qu'on leur donne, ne sont qu'un moyen d'affaiblir et de supplanter le gouvernement légal, sous prétexte de suppléer à son insuffisance¹⁵⁷.

Le 25 février, le gouvernement de Broglie présenta à la Chambre un projet de loi visant à renforcer et compléter les dispositions de l'article 291, pour éviter les contournements. Le projet instaurait l'autorisation préalable pour les sections de moins de vingt personnes ; atteignait toutes les réunions et pas uniquement les réunions périodiques ; et rendait les sanctions applicables à tous les associés et non plus seulement aux chefs, directeurs et administrateurs de l'association. Dupin, président de la Chambre des Députés, descendit du perchoir à deux reprises, les 21 et 26 mars, pour soutenir le projet de loi. Il répéta ses arguments :

[...] en présence d'une grande société qui a fondé son gouvernement, des sociétés rivales, des sociétés ennemies, des sociétés subversives, ne peuvent échapper au regard, à la surveillance et à l'autorisation du gouvernement. Ce n'est pas là un droit individuel, comme l'exercice de la liberté individuelle, de la liberté de la presse, du droit de pétition : mais il s'agit en pareil cas de se transformer, pour ainsi dire, de former un Corps dans l'État, de constituer une personne morale, ayant une existence propre, distincte de l'individu¹⁵⁸.

Son intervention du 21 mars est intéressante puisqu'elle conduisait à écarter un amendement soumis par Royer-Collard visant à instaurer une exception pour les associations ou réunions à motif religieux. Dupin, intransigeant, combattit l'amendement malgré son amitié pour Royer-Collard¹⁵⁹, en mettant la lumière sur les dérives qui auraient pu découler de cette exception : « c'est toujours sous le manteau de la religion qu'on a fait les brèches les plus sensibles à la liberté des personnes et quelquefois à la liberté politique des États ». Dupin étaya son propos par des exemples marquants, assenés sous forme de questions rhétoriques :

N'est-ce pas sous le nom de Sainte-Ligue que, dans le XVI^e siècle, nos pères ont vu les factions lever la tête, exciter la guerre civile et ensanglanter le sol de la patrie ? Dans les temps modernes, n'ont-elles pas concouru à établir les principes de la Sainte-Alliance ? Et dans nos quinze années de Restauration, n'avez-vous pas vu des congrégations de toute espèce se former sous le masque de la

¹⁵⁷ Extrait du discours prononcé par A. DUPIN à la séance du 9 janvier 1834, reproduit dans *Révolution de 1830*, *op. cit.*, p. 328.

¹⁵⁸ Extrait du discours prononcé par A. DUPIN à la séance du 21 mars 1834, reproduit dans *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 467.

¹⁵⁹ Dupin racontait dans ses *Mémoires* qu'à chacune de ses élections à la Chambre des Députés par le collège électoral de Clamecy, il votait pour P. ROYER-COLLARD pour lui témoigner son admiration respectueuse.

religion, étendre en tous sens leurs affiliations, et pousser le gouvernement dans les voies qui l'ont perdu¹⁶⁰ ?

L'ancien avocat savait convaincre : il emporta l'adhésion de la Chambre qui rejeta l'amendement. Dès lors, le gouvernement ne fut plus inquiété par les conciliabules et l'activité sous-terraines des associations, clubs et autres sociétés – à l'exception de la Société des saisons, menée par les républicains révolutionnaires Blanqui et Barbès, qui fomentèrent une émeute en 1839. Les associations ne constituaient cependant pas le seul péril pour le régime entre 1831 et 1834, puisque ce fut aussi le temps des insurrections ouvrières, qui requièrent l'intervention de ses fidèles défenseurs à la Chambre des Députés.

§ 2. – *Le soutien au gouvernement suite aux insurrections ouvrières*

Le 13 mars 1831, Laffitte fut remplacé par Périer à la présidence du Conseil, un changement de ministère qui marquait une rupture entre deux conceptions politiques antagonistes. D'un côté, Laffitte, sympathisant républicain, incarnait le parti du Mouvement, qui considérait la Révolution de 1830 comme une première étape vers une société plus libérale et démocratique, dans un vaste projet de rénovation politique et sociale. De l'autre, Périer personnifiait le parti de la Résistance, qui présentait les acquis libéraux de 1830 comme des accomplissements nécessaires mais suffisants pour satisfaire aux exigences de la société. Dupin, qui en était un fervent militant dans les premières années du régime, résumait cette approche par une formule lapidaire : « sachons nous fixer¹⁶¹ ».

Dès lors, le ministère du 13 mars avait pour mission principale de mener une politique répression des émeutes, envers lesquelles le ministère Laffitte avait fait montre de laxisme, voire de complaisance. C'est dans cet esprit vindicatif que furent votées en mars 1831 une série de lois qui grossissait l'arsenal législatif à la disposition du gouvernement pour maintenir et rétablir l'ordre public. En premier lieu, la loi sur l'organisation municipale du 21 mars 1831, qui donna au gouvernement la possibilité de choisir des maires favorables au gouvernement au sein des conseils municipaux élus, s'assurant un contrôle sur les communes. Le 22 mars fut votée la loi sur l'organisation de la garde nationale, qui consacrait sa reprise en main par l'exécutif, en établissant notamment la nomination du commandement supérieur dans les communes par le roi. La loi écartait également La Fayette de son poste de commandant en chef de la garde nationale, acquis à la faveur des circonstances en juillet 1830. Enfin, la Chambre

¹⁶⁰ Extrait du discours prononcé par A. DUPIN à la séance du 21 mars 1834, reproduit dans *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 468.

¹⁶¹ A. DUPIN, *Révolution de 1830, op. cit.*, p. 31.

vota le 10 avril une loi sur les attroupements, qui établissait différents types de sanctions pour les badauds, qui, après plusieurs sommations de s'écarter, auraient perturbé par leur présence l'intervention des forces de l'ordre contre les meneurs.

Ces lois ne suffirent pourtant pas à calmer les vellétés insurrectionnelles qui bouillonnaient dans le pays : plusieurs émeutes surgirent en 1831, en avril, juin, et septembre, laborieusement contenues par le bien nommé ministère de la Résistance¹⁶². Dupin montait régulièrement à la tribune pour soutenir le ministère et fustiger les bonapartistes, les carlistes et les républicains qui menaient les émeutes, notamment dans un discours à la Chambre le 21 septembre 1831. Le lendemain de cette intervention, le roi lui adressa un billet pour lui exprimer sa reconnaissance : « Vous êtes toujours un bon et excellent ami, et je veux vous dire combien je l'apprécie en vous remerciant de tout mon cœur de ce que vous avez dit hier pour moi¹⁶³ ». Le 28 septembre, Dupin poursuivait son effort en apportant son soutien inconditionnel à la gendarmerie, critiquée par l'opposition.

Le point culminant du désordre dans le pays fut atteint en fin d'année à Lyon, avec l'insurrection des canuts, à la suite de l'inapplication par plusieurs industriels du textile d'un tarif réglementaire, fixé le 26 octobre avec les chefs d'ateliers de soierie à l'issue d'une négociation menée par le préfet du département. Certains patrons, invoquant le principe de liberté du commerce et de l'industrie et le non interventionnisme étatique, refusèrent de se soumettre au tarif auquel ils s'étaient engagé. L'indignation des classes ouvrières contre ce parjure aboutit à leur soulèvement le 21 novembre 1831. La soudaineté de l'insurrection surprit les autorités municipales qui furent rapidement dépassées, et la ville fut abandonnée aux insurgés le 23 novembre.

Le gouvernement réagit le 25 novembre : le président du Conseil Périer leva une armée de 20 000 hommes, menée par Ferdinand d'Orléans – fils aîné de Louis-Philippe – et le ministre de la Guerre, le maréchal Soult, qui se partageaient le commandement. Antonetti rapporte des consignes qui leur furent données par le roi, qui préconisait la fermeté mais sans violence inutile : « Il faudra de la sévérité [...], mais vous savez pourtant que quand je dis sévérité, ce n'est pas d'exécution que je veux parler ». À son fils, il recommandait d' « éviter les mesures

¹⁶² A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 375.

¹⁶³ Billet reproduit par A. DUPIN, *ibid.*, p. 371.

acerbes », puis lui ordonnait le lendemain : « aucune exécution »¹⁶⁴. Le 3 décembre, après quelques jours de siège, l'armée entra effectivement dans la ville sans effusion de sang.

Après cette intervention militaire, un débat s'ouvrit à la Chambre des Députés après que le républicain Salverte eût demandé une enquête sur la conduite du ministère et de l'armée. Dupin s'éleva alors pour marteler son soutien au gouvernement, condamner l'insurrection, et écharper les oppositions sur leur responsabilité dans la survenance de ce soulèvement¹⁶⁵. Il prit la parole à la séance du 19 décembre : il commença par inviter la Chambre à rester dans les termes et le ton de l'adresse du 26 novembre 1831, qui faisait au gouvernement la promesse de son « concours pour assurer force à la justice et respect aux lois » suite à l'annonce de l'insurrection. Il prétendit ensuite se prêter à l'examen des faits « ni comme assaillant ni comme apologiste », mais « comme observateur et comme juge », en décrivant objectivement la situation :

Au 26 novembre, l'autorité du Gouvernement était méconnue dans Lyon. Tout ce qui tenait à la force publique, légale et constitutionnelle, avait été évincé. La ville était en état de pays conquis, conquis par la force brutale et matérielle qui s'était insurgée contre le pouvoir des lois. Il y avait eu contre les personnes des attaques violentes qui dépassent tout ce qu'on dit de l'ancienne barbarie. Des attaques non moins-révoltantes avaient été dirigées contre les propriétés. Puis vous avez vu un simulacre d'ordre, symbole de résipiscence, qui ne pouvait faire fermer les yeux sur le passé, et enfin, la ville fermée, le mot d'ordre donné, et la garde montée au nom du pouvoir illégal qui dominait alors et tenait tout sous sa dépendance. Aujourd'hui quelle est la situation des choses ? L'autorité des lois et du roi est reconnue dans Lyon¹⁶⁶ [...].

Une description des faits, et particulièrement des violences perpétrées par les insurgés, relevait pourtant d'un parti pris évident. Mais Dupin savait que la Chambre et l'opinion publique approuvaient majoritairement l'action du gouvernement, et que les députés bourgeois étaient sensibles à la défense des propriétés. Dupin mit ensuite l'accent sur le bilan matériel et humain de l'intervention pour rétablir l'autorité régulière :

[...] tout cela a été obtenu sans coup férir, sans de nouveaux malheurs, sans lois ni actes arbitraires ou d'exception. Sans doute une force imposante a été déployée ; mais je demande s'il fallait employer une répression insuffisante qui aurait pu laisser continuer la lutte ? Il semble donc qu'en présence de la paix publique rétablie sans qu'un seul homme ait péri, sans qu'aucun acte arbitraire nous ait été

¹⁶⁴ Recommandations adressées par le roi au maréchal SOULT et au Prince Royal le 29 et le 30 novembre 1830, citées par G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 673.

¹⁶⁵ Sur son rôle de soutien du gouvernement Périer durant la séance du 19 décembre 1831 : « Afin de ne pas laisser à Périer tout le fardeau de la discussion, je cédai à ses instances, et je montai à la tribune pour repousser les indignes accusations formulées contre le gouvernement », A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 380.

¹⁶⁶ Extrait du discours prononcé par A. DUPIN à la séance du 19 décembre 1831, reproduit dans *Révolution de 1830*, *op. cit.*, p. 286.

signalé, la critique ne peut pas ressembler à ce qu'elle serait si aucun bon résultat n'avait été obtenu et si les événements n'avaient pas pris une aussi heureuse fin¹⁶⁷.

Finalement, Dupin tirait de l'événement la conclusion qu'« il n'y a pas de bonnes émeutes » et pointait la responsabilité de ceux qui combattaient avec véhémence le régime : « les ennemis perpétuels de la liberté et de l'ordre constitutionnel, n'étaient pas étrangers à ce qui s'était passé dans les murs de Lyon¹⁶⁸ ». Il accusait en l'occurrence les républicains radicaux qui excitaient les masses populaires par leurs discours.

Le 2 février 1832, l'insurrection lyonnaise était de nouveau portée à la discussion de la Chambre, après une phrase d'un député qui déclencha l'ire de Dupin : « Je n'examine pas qui a tort, qui a raison ». Et Dupin de répliquer :

[...] c'est précisément ce qu'il faut examiner et exprimer d'une manière nette et claire. Or, il est parfaitement clair qu'ici ceux qui ont tort sont ceux qui, sous prétexte de faire de justes réclamations, ont eu cependant le tort de se révolter des armes à la main. Et qui a eu raison ? C'est le gouvernement, qui a fait rentrer les factieux dans l'ordre, qui a rappelé l'action de la loi, qui a rétabli l'ordre public sans effusion de sang¹⁶⁹.

Il fustigeait l'irresponsabilité des doutes émis par le préopinant et les conséquences que cela pouvait avoir : « Que résulte-t-il de ces demis-paroles ? [...] Il arrive que, sans le vouloir (je le dis pour les orateurs de bonne foi), on donne des encouragements, de funestes encouragements à la répétition constante de ces scandales ». Selon Dupin, la nécessité de défendre l'ordre social primait sur le droit des partis de mener une opposition politique au gouvernement, et lorsqu'il était en danger, les députés se devaient de faire corps derrière lui : « Quand on pense que c'est la révolte qui a tort, on doit la condamner hardiment ; et cela n'empêche pas, après, de faire de l'opposition si l'on veut »¹⁷⁰.

En mars 1832, des troubles similaires surgirent à Grenoble. Le 20 mars, Garnier-Pagès accusait le gouvernement et plus largement le régime d'être responsables de ces soulèvements par son refus de prendre en considération les revendications et de mener des réformes sociales. Dupin adopta de nouveau une posture offensive contre l'opposition républicaine : « Messieurs, il est douloureux, alors que du sein de cette chambre ne devraient sortir que des moyens de paix

¹⁶⁷ Extrait du discours prononcé par A. DUPIN à la séance du 19 décembre 1831, reproduit dans *Révolution de 1830, op. cit.*, p. 286-287.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 291.

¹⁶⁹ Extrait du discours prononcé par A. DUPIN à la séance du 2 février 1832, reproduit dans *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 381.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 382.

et de conciliation, qu'on voie sans cesse se produire des opinions qui ne sont propres qu'à entretenir les troubles ou à en exciter de nouveaux », déplorant qu' « on ne voit pas une émeute qui ne trouve ici des excuses et des apologies. [...] Toujours quelques orateurs sont disposés à excuser ou à justifier ceux qui ont pris part au désordre, et toujours ces mêmes orateurs se montrent empressés à attaquer, à condamner l'autorité »¹⁷¹. Une fois de plus, Dupin s'élevait en avocat de la répression gouvernementale :

Messieurs, si les troupes appelées se sont trouvées attaquées à l'instant même, si des pierres ont été lancées, si des hommes ont été blessés, si l'on a tenté de désarmer la troupe, si l'on a fait un effort, non-seulement physique, mais moral ; car désarmer le soldat, lui ôter ses armes, c'est lui ôter plus que la vie ; ne doit-il pas rendre coup pour coup ; n'est-il pas dans les termes de la défense naturelle¹⁷² ?

À ces mots, Périer, président du Conseil, manifesta son accord avec l'orateur en s'écriant qu'il n'y avait « pas de gouvernement sans cela ! ». On voit donc la manière dont Dupin prêtait son concours au gouvernement par un soutien constant et la répétition des accusations proférées contre l'opposition républicaine. Sa réaction aux nouvelles insurrections de 1834, propagées depuis Lyon à plusieurs grandes villes du pays dans une dernière tentative de subversion révolutionnaire avant de longues années, était éloquente. La répression gouvernementale avait fait plusieurs centaines de morts dans le camp des insurgés à Lyon, et à Paris l'armée avait reçu l'ordre de ne pas faire de quartier, menant plusieurs charges meurtrières. Dans ces circonstances, la Chambre des Députés se rendit de sa propre initiative manifester son soutien au roi, emmenée par Dupin qui en était alors président, et suivie dans cette démarche par la Chambre des Pairs. Cette action symbolisait bien la volonté constante de Dupin d'unir ses efforts à ceux du gouvernement pour préserver le régime de Juillet. Quelques années plus tard, dans un discours prononcé devant le collège électoral de Clamecy le 5 novembre 1837 après sa réélection à la Chambre des Députés, Dupin rappela son positionnement durant la période de 1830 à 1834 : « toutes les fois que le Gouvernement a été attaqué dans son essence, entravé dans sa marche, contrarié dans les mesures jugées nécessaires, le devoir de tout bon et loyal député, sincèrement attaché au roi et au pays, a été de soutenir le pouvoir, et d'assurer, avant tout, le triomphe de l'ordre sur l'anarchie¹⁷³ ».

¹⁷¹ Extraits du discours prononcé par A. DUPIN à la séance du 20 mars 1832, reproduit dans *Révolution de 1830*, *op. cit.*, p. 299-300.

¹⁷² *Ibid.*, p. 302.

¹⁷³ A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 526.

Ce concours infaillible ne devait cependant pas perdurer, et Dupin marqua dans différentes occasions son indépendance vis-à-vis de l'exécutif, tant avec les ministères qu'avec le roi.

Section II. – Marquer ses distances

Dupin a entretenu des relations complexes avec les différents ministères, entre adhésion totale et distanciation : souvent pressenti pour intégrer les différentes combinaisons ministérielles, il a toujours fini par opposer son refus (§1) et même s'il est resté proche du roi, toujours prêt à lui prodiguer ses conseils, il ne soutenait pas aveuglément ses intérêts à la Chambre (§2).

§ 1. – Le rapport de Dupin aux ministères : une relation ambivalente

Dupin se fit, selon son expression, l'« avocat plaissant » du gouvernement, sous le ministère du 11 août dont il était ministre sans portefeuille (A). Marqué négativement par cet office de coryphée du gouvernement, il refusait par la suite d'intégrer les différentes combinaisons ministérielles tout en s'affairant à leur composition (B). Il restait cependant un soutien régulier du gouvernement, mais toujours dans l'ordre de ses convictions (C).

A / Dupin ministre sans portefeuille : « l'avocat-plaissant » du premier ministre

Le 11 août 1830, la composition d'un gouvernement définitif fut arrêtée pour remplacer le gouvernement provisoire du 1^{er} août. Les Sceaux échappaient à Dupin au profit de Dupont de l'Eure, il fut seulement nommé ministre sans portefeuille. Il prétendait avoir accepté cette nomination devant l'insistance du roi, malgré ses réticences initiales : « Depuis douze ans, me dit-il, vous êtes de mon conseil ; vous connaissez mes principes et ma manière d'agir ; j'ai confiance en vous ; si vous me refusez votre assistance au début, sur qui puis-je m'assurer davantage¹⁷⁴ ? ».

Si la nomination de plusieurs ministres sans portefeuille pouvait apparaître comme une distinction purement honorifique destinée à récompenser les services rendus par leurs récipiendaires pour l'établissement du régime, cette fonction se révéla tout à fait précieuse au gouvernement. En effet, les quatre ministres sans portefeuille étaient tous députés, et conféraient ainsi un appui au gouvernement et à la royauté nouvelle à la Chambre des Députés¹⁷⁵. Paul Bastid soulignait que l'institution des ministres sans portefeuille était

¹⁷⁴ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 179.

¹⁷⁵ En plus de A. DUPIN, sont nommés à ces fonctions J. LAFFITTE (aussi nommé président de la première Chambre des Députés du régime par le roi), C. PERIER et E. BIGNON.

« réservée aux grandes circonstances », et permettait d’asseoir l’autorité du cabinet ministériel en multipliant « ses points d’appui dans la majorité des Chambres »¹⁷⁶. Ils s’y trouvaient chargés de défendre le régime dont la légitimité se trouvait être mise en cause, ainsi que de soutenir la politique du gouvernement. En sorte que ces ministres, exposés en première ligne aux assauts des oppositions, avaient un rôle bien pénible, comme le soulignait Dupin en évoquant le souvenir de cette « mission ingrate et périlleuse¹⁷⁷ », constatant qu’il avait « l’embarras d’être ministre, sans en avoir les prérogatives¹⁷⁸ ». Avec le recul que lui offrait la rédaction de ses mémoires, il définissait avec lucidité l’office subalterne du ministre sans portefeuille : « j’étais à mes risques et périls constitué l’avocat plaidant, le défenseur officieux des ministres à portefeuilles, qui, sans oser dans les premiers temps affronter les partis à la tribune, se tenaient cois dans leurs ministères¹⁷⁹ ». Une opinion qu’il avait exprimée dès l’année 1831 à la tribune, lors de la séance du 21 septembre 1831 :

Je sais que la composition de ce premier ministère était vicieuse. C’est assurément par dévouement que j’avais accepté de faire partie d’une telle combinaison. C’était un amalgame entièrement faux que de mettre avec des ministres à portefeuille des ministres sans attributions, des ministres *in partibus*, avocats-plaidants du ministère, responsables d’actes dont ils ne connaissaient pas les détails, et qu’ils devaient cependant défendre solidairement comme s’ils eussent gouverné eux-mêmes¹⁸⁰.

C’est ainsi qu’au cours de la séance du 30 septembre 1830, alors que Mauguin, coryphée des républicains radicaux, attaquait le ministère en proposant une enquête sur sa conduite, Dupin intervint avec succès en parvenant à faire reculer son adversaire du jour, qui retira sa proposition. Même s’il excellait et se révélait tout à fait utile au gouvernement, Dupin souffrait du manque de liberté inhérent à sa fonction : il n’était plus tout à fait député et pas vraiment ministre. C’est avec soulagement qu’il accueillit la chute du ministère du 11 août à la fin du mois d’octobre, comme il l’écrivait en 1832 dans une lettre à l’amiral de Rigny : « Après trois mois de ce supplice, je suis sorti du conseil¹⁸¹ ». Interrogé par le roi sur son désir de faire partie du nouveau cabinet, Dupin déclina cette fois la proposition, trop heureux de retrouver son indépendance :

¹⁷⁶ P. BASTID, *op. cit.*, p. 302.

¹⁷⁷ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 181.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 186.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 186-187.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 356.

¹⁸¹ Lettre du 14 octobre 1832, Archives nationales, 228 AP/1, Dossier 4 « Correspondance postérieure à l’accession de Louis-Philippe au trône (1830-1847) ».

Désormais étranger aux actes du gouvernement et aux questions qui s'agitaient dans le cabinet, je restais maître de mes déterminations et de mes allures comme simple député, soit en présence des factions menaçantes qu'il faudrait encore combattre, soit avec le pouvoir que ma résolution invariable était de toujours défendre quand il serait injustement attaqué¹⁸².

Cette expérience de ministre sans portefeuille marqua fortement Dupin : elle contribua à déterminer tout à la fois son aversion pour la fonction ministérielle et cet ardent désir d'indépendance qui le caractérisa tout au long de sa carrière politique sous la Monarchie de Juillet.

B / Les refus successifs d'un éternel candidat au ministère

Instruit par sa pénible expérience, Dupin se méfia des fonctions ministérielles qui lui furent fréquemment offertes. En octobre 1830, alors que la première crise ministérielle du régime couvait, Dupin était rentré dans son département de la Nièvre. Le roi lui adressait un courrier le 25 octobre pour le presser de rentrer à Paris : « Notre crise continuant, je désire que vous m'arriviez le plus tôt possible, car j'ai grand besoin de causer avec vous, de vous entendre et d'avoir votre opinion¹⁸³ ». Dupin s'entretint le 27 avec le roi et relatait l'entrevue dans ses mémoires. Il exprima son souhait de quitter le gouvernement, refusant d'entrer dans la nouvelle composition ministérielle comme il prétendait que le roi le lui proposait, arguant sa plus grande utilité à la Chambre des Députés. Quoiqu'en dise Dupin, ce n'est pas ce qui ressort de la lettre que lui adressait le roi le 23 octobre, qui l'informait de la crise et le prévenait à demi-mot de son imminente éviction du gouvernement : « nous sommes en crise ministérielle, et déjà nous sommes convenus que les arrangements seraient terminés avant la fin du mois. Quel qu'en soit le résultat pour ce qui vous concerne, vous êtes bien sûr que cela ne changera rien ni à ma confiance, ni à mon amitié pour vous¹⁸⁴ ». Sa nomination au rang de chevalier de la Légion d'honneur le 7 novembre apparaît alors comme un lot de compensation.

Le nouveau ministère Laffitte du 2 novembre 1830 chuta en mars de l'année suivante. Le roi décida de nommer le représentant de la Résistance, Casimir Périer, pour reprendre en main le pays en proie aux émeutes, mais celui-ci ne semblait pas enclin à se charger d'une telle responsabilité. Dupin s'attribuait dans ses mémoires le mérite d'avoir su le convaincre, et d'avoir fait preuve de désintéressement en refusant les Sceaux que lui tendait Périer, au motif

¹⁸² A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 286.

¹⁸³ Lettre du 25 octobre 1830, Archives nationales, 228 AP/1, Dossier 4 « Correspondance postérieure à l'accession de Louis-Philippe au trône (1830-1847) ».

¹⁸⁴ Lettre du 23 octobre 1830, Archives nationales, 228 AP/1, Dossier 4 « Correspondance postérieure à l'accession de Louis-Philippe au trône (1830-1847) ».

que son impopularité eût nui au ministère. Il rapporte aussi le fait dans sa lettre d'octobre 1832 à l'amiral de Rigny : « lors de l'avènement de Périer, j'ai refusé de lui apporter en dot mon impopularité du jour¹⁸⁵ ».

En août 1831, le ministère Périer était en place depuis quelques mois, et Dupin s'en faisait l'ardent défenseur à la Chambre des Députés. Il racontait que le roi lui proposa le département de la Justice après l'avoir convoqué au Palais-Royal le 2 août. Par cette proposition, il cherchait sans doute à mettre Dupin dans de bonnes dispositions pour lui faire accepter de porter à la Chambre le projet de loi sur la liste civile – les premières discussions avec Dupin à ce sujet datent du 10 août, nous y reviendrons –, mais Dupin refusa d'intégrer le ministère. Il rapportait la réponse du roi : « Mais au moins, venez avec moi dans la salle du Conseil, où les ministres sont réunis, et vous essaieriez de les convaincre qu'en refusant vous n'entendez pas vous séparer d'eux, et qu'ils peuvent toujours, ainsi que moi, compter sur votre concours¹⁸⁶ ». Si l'anecdote est exacte, elle illustre bien les accointances de Dupin avec la sphère gouvernementale, au point d'accéder au Conseil des ministres sans en être lui-même membre.

Le président du Conseil, Périer, succomba du choléra en mai 1832, plongeant le gouvernement dans une nouvelle crise ministérielle. Dupin se trouvait alors à nouveau candidat pour intégrer le nouveau ministère, mais il refusa fin avril les avances du roi, – qui préparait l'après Périer – prétextant deux raisons principales. D'une part son désintérêt pour la fonction ministérielle : « d'autres peuvent envier le ministère, pour moi je ne le désire pas, je redoute ce genre d'emploi » ; et d'autre part sa plus grande utilité à la Chambre : « je serai plus utile au roi et au pays lors de la prochaine réunion des Chambres, en gardant ma position »¹⁸⁷. La crise ministérielle se prolongeait, et Dupin persistait dans son refus malgré les multiples tentatives du roi et de son entourage pour le circonvenir : « je ne crois pas que jamais personne ait été aussi vivement pressé d'accepter un portefeuille : j'en étais malade¹⁸⁸ ». En septembre 1832, il donna son accord avant de se rétracter, mécontent que ses avis ne fussent pas pris en compte. À l'automne, le roi abandonna l'idée de composer lui-même le ministère et en confia le soin au maréchal Soult, duc de Dalmatie. Le 5 octobre, celui-ci écrivit à Dupin : « Monsieur, le roi a jugé à propos de me nommer président du Conseil des Ministres, et, en même temps Sa Majesté m'a chargé de lui présenter la composition nouvelle du Ministère : aussitôt ma pensée

¹⁸⁵ Lettre du 14 octobre 1832, Archives nationales, 228 AP/1, Dossier 4 « Correspondance postérieure à l'accession de Louis-Philippe au trône (1830-1847) ».

¹⁸⁶ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 340.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 426.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 444.

s'est portée sur vous¹⁸⁹ ». Dupin déclina, assurant toutefois l'exécutif de son plein soutien à la Chambre :

Je m'abstiens donc : aimant beaucoup mieux réserver ce que je puis avoir d'influence, [...] pour défendre le pouvoir en lui-même, la prérogative en tout ce qui lui appartient, et pour combattre, comme je l'ai fait jusqu'ici, et comme je le ferai constamment, toutes les tentatives qu'on voudrait faire pour introduire le désordre et l'anarchie dans notre gouvernement¹⁹⁰.

Le ministère se forma donc sans lui, et tint bon jusqu'à l'été 1834. Dupin ne fut pas sollicité pour intégrer la nouvelle combinaison ministérielle, mais pour agir par son entremise auprès du maréchal Gérard¹⁹¹, sur lequel le dévolu du roi se portait, afin de lui faire accepter la présidence du Conseil. On constate que dans les périodes de crise, Dupin se montrait précieux pour convaincre les candidats indécis. Ce ministère ne dura pas, et en novembre 1834 Dupin se trouva de nouveau placé au cœur des négociations pour la composition d'un nouveau cabinet. Molé se trouvait chargé de composer le ministère, et Dupin refusa encore les Sceaux¹⁹². Il taisait cependant dans ses mémoires le fait qu'il contribua en coulisse à la formation de l'éphémère « ministère de trois jours », négocié avec le roi : refusant de l'intégrer¹⁹³, il y plaça ses amis politiques et son frère Charles Dupin à la Marine. Ce ministère, présidé par le duc de Bassano, fut officiellement constitué le 10 novembre, et reçut un accueil désastreux de la presse, au point que les ministres présentèrent leur démission trois jours après. Dupin nia avoir voulu que ce cabinet fût présidé par Bassano, rejetant ainsi la responsabilité de cet échec sur le roi, alors même que ce serait lui qui l'avait recommandé en inscrivant son nom sur une liste qu'il lui avait transmise au roi¹⁹⁴. Quoi qu'il en soit, c'était une humiliation pour Dupin, mais cette mésaventure ne le tint que très provisoirement éloigné des spéculations autour des combinaisons ministérielles, puisque son nom fut de nouveau cité en février 1835. S'agaçant de se trouver systématiquement nommé candidat par la presse, il adressa un courrier le 27 février au rédacteur du journal *Le Temps* pour démentir un propos qui lui était faussement attribué, et faire part de son agacement à ce que son nom soit mêlé à toutes les turpitudes dans les périodes de crise ministérielle¹⁹⁵.

¹⁸⁹ Lettre reproduite par A. DUPIN dans *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 450-451.

¹⁹⁰ Réponse reproduite *ibid.*, p. 451-453. L'original se trouve aux Archives nationales, 228 AP/1, Dossier 4 « Correspondance postérieure à l'accession de Louis-Philippe au trône (1830-1847) ».

¹⁹¹ Nous avons déjà évoqué ce personnage sous le titre de général en 1830, il était devenu entretemps maréchal.

¹⁹² A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 121.

¹⁹³ Une lettre adressée le 1^{er} novembre 1834 à son ami et collègue député de la Nièvre Manuel en atteste : « Non, mon cher ami, je ne veux pas être ministre, pas plus cette fois que les précédentes », reproduite *ibid.*, p. 494.

¹⁹⁴ Le fait est rapporté par G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 729.

¹⁹⁵ Lettre du 27 février 1835, Archives départementales de la Nièvre, 4 J 5.

Il faut attendre 1839 pour voir Dupin proche d'entrer au gouvernement : il avait accepté d'intégrer une combinaison ministérielle, sous la présidence du maréchal Soult. Celui-ci, chargé de composer le ministère, s'adressait à Dupin : « ma première pensée a été de m'en entendre avec vous¹⁹⁶ », le priant instamment de se rendre à Paris – alors qu'il séjournait dans son château de Raffigny dans la Nièvre. Après plusieurs jours d'âpres négociations, le ministère semblait formé. Dupin devait être nommé ministre de la Justice et des Cultes, et il rapportait que les ordonnances de nomination étaient prêtes le 21 mars¹⁹⁷. Le même jour, le roi anticipait même l'officialisation du nouveau ministère dans une lettre adressée à Dupin où il l'appelait affectueusement « mon cher garde des Sceaux¹⁹⁸ ». Pourtant, un désaccord entre deux membres du cabinet pressenti, Thiers et Humann, sur le candidat à soutenir à la présidence de la Chambre des Députés, aboutit à l'échec de la combinaison. Dupin, qui avait accepté « uniquement pour n'être pas accusé de faire manquer une combinaison utile¹⁹⁹ », ne s'en trouvait pas malheureux.

Une dernière tentative fut menée auprès de Dupin en octobre 1840, après la chute du deuxième ministère Thiers : il se trouvait pressé d'accepter d'intégrer le nouveau gouvernement Soult, qui tenait à l'y voir entrer. Le roi et Madame Adélaïde insistèrent, mais rien n'y fit, Dupin refusa une dernière fois les Sceaux. Finalement, les occasions d'intégrer le ministère furent nombreuses, mais Dupin s'y montra invariablement réticent. Il préférait soutenir le gouvernement à la Chambre, sans se trouver lié autrement que par ses convictions personnelles.

C / L'appui des différents ministères dans l'ordre de ses convictions

Bien qu'il n'eût plus intégré de ministère après 1830, Dupin était constamment impliqué dans les affaires gouvernementales. C'était un personnage politiquement influent, par son rôle de conseiller du roi mais aussi par l'autorité dont il jouissait à la Chambre, comme député expérimenté et président entre 1832 et 1839. Pour s'en convaincre, il suffit de constater que plusieurs présidents du Conseil s'adressèrent à lui après leur nomination pour s'assurer de son soutien. Nous donnerons trois exemples. Le premier en mars 1831, lorsque Dupin parvint à décider Périer de prendre les rênes du gouvernement : il l'assura de son appui, comme il l'écrivait dans ses mémoires²⁰⁰. Dupin fit une promesse similaire au maréchal Gérard, qui le décida à accepter la proposition du roi de devenir président du Conseil²⁰¹. Un dernier exemple

¹⁹⁶ Lettre du 12 mars 1839 du maréchal SOULT, duc de Dalmatie, à A. DUPIN, Archives nationales, 228 AP/5, Dossier 4 « Dupin, homme politique (1827-1850) ».

¹⁹⁷ A. DUPIN, *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 10.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 13.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 5.

²⁰⁰ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 305.

²⁰¹ A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 107.

en 1836 avec le comte Molé, qui, à peine nommé à la tête du gouvernement, écrivait à Dupin pour solliciter son soutien sur la politique extérieure de son gouvernement : « Le ministère est enfin constitué, et je veux que la première démarche de son président soit de vous exprimer le prix qu'il attache personnellement à obtenir votre concours et votre appui²⁰² ».

Dupin tenait ses promesses aux ministres qui se sont succédés, et se montrait généralement favorable au ministère, comme il ne manquait pas de le rappeler. Au roi d'abord, dans une lettre du 8 novembre 1834, alors qu'il était question de nommer Molé à la présidence du Conseil :

J'ai défendu le premier ministère amalgamé, où j'ai été si malheureux ; – J'ai défendu le ministère Laffitte, dont je n'ai pas eu à me louer ; j'ai défendu Périer, dont j'ai eu quelquefois à me plaindre ; j'aurais soutenu le maréchal Gérard, comme je le lui avais promis, sans la panique qui l'a fait se retirer ; et s'il eût daigné me demander un entretien, j'aurais pu rectifier sa manière de voir sur des points qu'il n'entendait pas suffisamment. – Comment ne soutiendrais-je pas M. Molé ? – De l'opposition de ma part, comment en redouterait-il ? Suis-je donc un mécontent ? [...] Jamais le pouvoir ne sera mal à propos attaqué en ma présence sans que j'aie aussitôt à son secours ; à la tribune, s'il le faut. – Vous pouvez en donner l'assurance à M. Molé, s'il la lui faut pour le décider²⁰³.

À la Chambre ensuite : lors de la séance du 5 décembre 1834, il prononça un long discours pour clarifier son rôle dans les négociations ourdies en novembre pour composer le nouveau ministère, alors que l'échec retentissant de « son » ministère de trois jours l'avait couvert de ridicule. Il se réhaussait devant ses collègues en rappelant son action à la Chambre en faveur des différents ministères : « plusieurs ministères ont été faits sans que je voulusse en faire partie et la preuve que ce n'est pas par timidité, c'est que je les ai soutenus tout en restant dehors, et quelquefois beaucoup plus que ceux qui en étaient membres ».

Enfin, une partie de la presse louait son courage à défendre le gouvernement, pour répondre à certains journaux qui critiquaient ses éternelles palinodies au moment d'entrer au ministère. *L'Impartial* du 12 août 1834 écrivait sur les réticences ministérielles de Dupin :

[...] qu'on ne croie pas que c'est par timidité ; c'est tout au plus ce qu'on aurait pu dire si M. Dupin avait gardé le silence, s'il s'était tenu à l'écart, et qu'il eût laissé les ministres seuls dans les circonstances embarrassantes où ils ont pu se trouver ; mais, à moins d'avoir perdu la mémoire ou d'être ingrat, il est impossible de ne pas se rappeler que c'est surtout dans ces circonstances difficiles que M. Dupin est venu au secours des divers ministères qui se sont succédés, ne faisant à

²⁰² Lettre du 8 septembre 1836, reproduite par A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 229.

²⁰³ Lettre du 7 novembre 1834, *ibid.*, p. 122.

cet égard aucune différence entre Périer, Laffitte et Soult, parce qu'il voyait également en eux les organes d'un pouvoir qui avait besoin de soutien²⁰⁴.

Dupin était fidèle du régime de Juillet : lorsque la dynastie ou la Charte étaient attaquées, il s'élevait contre ses agresseurs. Nonobstant cette réputation d'avocat du régime, Dupin n'était pas un député aveuglément acquis au gouvernement. En effet, Dupin aimait à préserver son indépendance, et, bien qu'il donnait sa parole de soutenir le gouvernement, il se réservait la liberté de s'opposer lorsque ses décisions allaient à l'encontre de ses convictions. Par exemple, après sa sortie du ministère en novembre 1830, il écrivait au roi pour lui donner son sentiment sur la conduite qu'il comptait adopter à son égard : « dans la Chambre, je n'en défendrai pas moins la personne de Votre Majesté en toutes choses, et votre gouvernement dans tout ce qui ne choquera pas mes convictions – autrement ce ne serait plus vous servir comme vous voulez l'être et comme je l'entends moi-même²⁰⁵ ». L'été suivant, Dupin fut élu vice-président de la Chambre, et se réjouissait d'être en posture de pouvoir « prêter un concours efficace au roi et à ses ministres », et d'ajouter aussitôt : « en tant, bien entendu, que cela s'accorderait avec mes opinions »²⁰⁶. En octobre 1832, dans sa réponse au maréchal Soult où il exposait son refus d'intégrer son ministère, il tint des propos semblables : « fort de mes bonnes intentions, j'attendrai l'ouverture des Chambres pour [...] prouver [au roi] qu'il n'a pas de serviteur plus fidèle, et j'ose le dire, d'ami plus sincère et plus dévoué que moi, mais dévoué dans l'ordre de mes convictions²⁰⁷ ».

En parallèle de ses liens avec les ministères, Dupin entretenait une relation complexe avec le chef de l'État, dont il était un proche conseiller. Sa compréhension est déterminante pour appréhender la vie parlementaire de Dupin.

§ 2. – *Dupin et le roi*

Dans la continuité de son ancien rôle d'avocat de la famille d'Orléans, Dupin devenait un conseiller politique dévoué au roi après 1830, notamment dans son engagement pour la liste civile (**A**). En revanche, Dupin avait des désaccords avec le roi et s'opposa plusieurs fois à ses volontés (**B**).

²⁰⁴ A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 114.

²⁰⁵ Lettre du 2 novembre 1830, reproduite par A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 249.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 343.

²⁰⁷ Lettre du 7 octobre 1832, Archives nationales, 228 AP/1, Dossier 4 « Correspondance postérieure à l'accession de Louis-Philippe au trône (1830-1847) ».

A / Dupin et les intérêts patrimoniaux du roi

Dupin était un intime de la famille royale, comme en attestent les nombreux billets d'invitation à venir déjeuner, dîner ou simplement s'entretenir avec le roi. Il avait aussi la coutume de lui écrire pour lui faire part de ses réélections successives à la Chambre des Députés. Ce dernier s'en réjouissait, comme il l'exprimait dans une lettre du 6 mars 1839, en répondant à Dupin : « [votre élection est] si satisfaisante pour moi²⁰⁸ ». L'existence d'un lien privilégié entre Dupin et le roi se manifestait dans leur correspondance par le fait qu'il tenait à lui répondre en personne : « à vous je veux toujours répondre moi-même²⁰⁹ ». Ce lien trouve son fondement dans les intérêts patrimoniaux de la famille d'Orléans, que Dupin avait défendus sous la Restauration, d'abord en tant qu'avocat puis comme membre du Conseil du domaine privé du duc d'Orléans. Il avait été chargé de rédiger un traité sur les apanages, pour donner un fondement doctrinal aux prétentions du duc d'Orléans. Par la suite, il avait été chargé par le roi d'élaborer le contrat de mariage du duc d'Orléans en 1836²¹⁰ puis de Marie d'Orléans en 1837²¹¹. Sous la Monarchie de Juillet, c'était donc tout naturellement que Dupin devint l'un des principaux artisans du projet de loi sur la liste civile, et son premier défenseur à la Chambre en 1832.

Pourtant, le roi n'avait pas fait appel à Dupin pour le premier projet de loi concernant la liste civile, présenté à la Chambre en décembre 1830. Peut-être que Dupin en avait pris ombrage, car il ne l'évoquait pas dans ses mémoires. La Chambre avait refusé cette année de voter la somme de dix-huit millions qui était réclamée, et le ministère retira le projet. Il fallait pourtant bien que la Chambre finît par voter la liste civile, comme l'exigeait l'article 19 de la Charte : « La liste civile est fixée pour toute la durée du règne par la première législature assemblée depuis l'avènement du roi. »

Le second projet fut donc minutieusement préparé dans le cercle des proches du roi, qui sut mettre à profit l'expertise de Dupin en matière patrimoniale. La première trace de l'association étroite de Dupin au projet se trouve dans un billet écrit de la main du roi le 10 août 1831, dans lequel il conviait Dupin à venir discuter « du projet de loi sur la liste civile²¹² » avec Casimir Périer. Le projet fut présenté le 4 octobre 1831 à la Chambre des Députés, discuté du 4 au 14

²⁰⁸ Lettre du 6 mars 1839, Archives nationales, 228 AP/1, Dossier 4 « Correspondance postérieure à l'accession de Louis-Philippe au trône (1830-1847) ».

²⁰⁹ Lettre du 1^{er} septembre 1836, Archives nationales, 228 AP/1 « Correspondance postérieure à l'accession de Louis-Philippe au trône (1830-1847) ».

²¹⁰ A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 287.

²¹¹ *Ibid.*, p. 295.

²¹² Lettre du 10 août 1831, Archives nationales, 228 AP/1, Dossier 4 « Correspondance postérieure à l'accession de Louis-Philippe au trône (1830-1847) ».

janvier suivant, et la loi promulguée le 2 mars 1832. Le 28 décembre 1831, le roi écrivait à Dupin : « Il est nécessaire que j'aye une conversation demain sur le projet de loi de la liste civile dont le rapport sera fait demain à la Chambre²¹³ ». En effet, Dupin avait été nommé commissaire du roi pour défendre le projet²¹⁴. Les débats furent âpres contre l'opposition républicaine, dominée par Cormenin, auteur d'une *Lettre sur la liste civile* qui fustigeait les prétentions royales, mais aussi avec les légitimistes qui refusaient d'accorder à l' « usurpateur » les moyens pécuniers de la royauté. Au terme des débats à la Chambre des Députés, le roi remercia Dupin pour son engagement en faveur de ses intérêts par un courrier du 14 janvier 1832, auquel il répondit : « [je suis] content d'avoir pu continuer comme député ce que j'avais commencé comme avocat du duc d'Orléans : la défense de l'apanage et du domaine privé²¹⁵ ». Finalement, la Chambre s'accorda à voter à douze millions annuels, une réduction considérable du chiffre projeté initialement par le gouvernement.

L'article 21 de la loi prévoyait en outre qu' « en cas d'insuffisance du domaine privé, les dotations des fils puînés du roi et des princesses ses filles seront réglées ultérieurement par des lois spéciales²¹⁶ ». Cet article souleva par la suite des tensions entre la famille royale et la Chambre des Députés, et Dupin s'opposa par la suite à défendre des projets de dotation envisagés par le roi pour ses enfants.

Au début de l'année 1837, le gouvernement Molé s'était rendu impopulaire par le dépôt d'un projet de loi politique que nous détaillerons plus avant. Par une coïncidence singulière, plusieurs mariages devaient avoir lieu dans la famille royale cette année²¹⁷, et deux projets de lois de dotation furent soumis à la Chambre dans ce climat d'hostilité contre le gouvernement. Un troisième projet de loi fut ajouté, visant à apanager le fils du roi, Louis d'Orléans, duc de Nemours, en lui attribuant notamment le domaine de Rambouillet. Comme le signale Antonetti, Louis-Philippe était très attaché à ce domaine qui avait autrefois été confisqué par Louis XVI à son ancêtre Penthièvre, et qui n'avait pas été inclus dans la liste civile de 1832²¹⁸. Mais pour la Chambre, c'en était trop. Cormenin publia une série de pamphlets pour récriminer les exigences de la famille royale et leur coût pour le pays. Dupin expliquait que Molé, président du Conseil, était peu enclin à soutenir ce troisième projet, et qu'il lui demanda de s'entretenir avec le roi

²¹³ Lettre du 28 décembre 1831, Archives nationales, 228 AP/1, Dossier 4 « Correspondance postérieure à l'accession de Louis-Philippe au trône (1830-1847) ».

²¹⁴ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 416.

²¹⁵ Lettre du 15 janvier 1832, Archives nationales, 228 AP/1, Dossier 4 « Correspondance postérieure à l'accession de Louis-Philippe au trône (1830-1847) ».

²¹⁶ Cité par G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 677.

²¹⁷ Le Prince Royal le 30 mai 1837, et la princesse Marie d'Orléans, devenue duchesse de Wurtemberg, le 18 octobre 1837.

²¹⁸ G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 676-677.

pour le convaincre de le retirer. Après deux longues conférences, il obtint du roi son accord, à condition que le duc de Nemours y consentît, ce qui fut le cas après une nouvelle démarche de Dupin. Finalement, le 18 avril le projet fut retiré « purement, simplement et définitivement²¹⁹ » selon Dupin, qui rejetait l'idée d'un simple ajournement en rapportant les paroles de Molé qui avait selon lui dit qu' « un retrait ce n'est pas un ajournement²²⁰ ». Antonetti défend au contraire la thèse de l'ajournement en s'appuyant lui aussi sur les paroles de Molé à la séance du 18 avril 1837 : « Sa Majesté a décidé que la demande présentée pour le prince son second fils serait ajournée²²¹ ».

Factuellement, le projet était seulement ajourné puisqu'en 1840, le roi revint à la charge avec son projet de dotation pour le duc de Nemours à l'occasion de son mariage. Le projet fut présenté à la Chambre en février 1840, sans que Dupin n'en eût été informé préalablement²²² – le roi se doutait certainement qu'il aurait essayé de le dissuader. L'opinion y était majoritairement défavorable, et les dispositions de l'article 21 de la loi sur la liste civile furent invoquées par l'opposition qui prétendait qu'il n'y avait pas lieu d'établir une dotation puisque les ressources du domaine privé n'étaient pas insuffisantes. Dupin était de cet avis : l' « insuffisance n'était pas plus démontrée en 1840 qu'elle ne l'avait été en 1837, et le roi n'entendait pas davantage découvrir sa comptabilité, ni établir aucune justification sur ce point²²³ ». Pourtant celui-ci lui demanda de porter le projet à la Chambre des Députés, s'appuyant sur sa nomination l'année précédente à la présidence du Conseil du domaine privé du roi. Pour autant, Dupin ne fit pas d'entorse à sa conviction et refusa catégoriquement. Pressé par Madame Adélaïde, il maintint son refus, sans considérer qu'il manquait pour autant de loyauté : « Je défends la Couronne et non pas la cassette²²⁴ ». Le projet fut finalement rejeté par la Chambre des Députés par 26 voix de majorité. Tout porte à croire que Dupin vota contre.

Dupin avait ainsi prouvé en matière d'intérêts patrimoniaux qu'il n'était au service du roi que jusqu'à une certaine limite, celle de ses convictions personnelles. Il nourrit de la sorte plusieurs désaccords avec le roi, et quand cela arrivait il n'hésitait pas à s'opposer à ses volontés à la Chambre des Députés. Par ailleurs, sur le plan purement politique, Dupin nourrissait aussi des désaccords avec le roi, et se lamentait de n'être pas assez écouté.

²¹⁹ A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 282.

²²⁰ Propos rapportés par A. DUPIN dans *Mémoires*, t. I, *op. cit.*, p. 366.

²²¹ Intervention du président du Conseil M. MOLE à la séance du 18 avril 1837, cité par G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 780.

²²² A. DUPIN, *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 75.

²²³ *Ibid.*, p. 75.

²²⁴ *Ibid.*, p. 238.

B / Les états d'âme du conseiller politique

La relation entre le roi et Dupin n'était pas toujours au beau fixe, et dans le respect mutuel qu'ils se portaient, il pouvait arriver que des tensions subvinsent. Antonetti en veut pour preuve une discussion houleuse qui tourna presque à l'altercation entre les deux hommes en mai 1832, au cours de laquelle « rouge de colère, le roi l'empoigne par l'habit, le pousse hors de la pièce en criant : "Sortez, vous entendez Dupin, sortez !" »²²⁵ ».

De son côté, Dupin nourrissait par moments quelques rancœurs de n'être pas suffisamment reconnu dans son rôle officieux de conseiller politique. Il confessait ce ressentiment dans une lettre écrite le 14 octobre 1832 à l'amiral de Rigny²²⁶, dans laquelle il se confiait avec abandon sur son amertume, suite à l'échec de la combinaison ministérielle dans laquelle il avait été impliqué le mois précédent. Il déplorait d'être cantonné à la sphère juridique, constatant que le roi lui accordait peu de crédit sur le plan politique : « le Roi, depuis qu'il est Roi, m'a toujours marqué la même estime, le même attachement, mais peu de confiance intime : on lui avait redit trop de fois que j'étais un avocat bon pour la parole ; mais que je n'avais pas une tête politique assez forte pour le conseil ». Il constatait douloureusement : « le roi qui ne cesse de vouloir que j'entre dans son ministère, me tient au fond pour assez mauvais conseiller ». Bien qu'il s'appuyait sur des faits récents, il étendait ce constat à l'origine même du régime, alors que le succès de la Révolution de 1830 avait fait de lui un intime du roi. Il expliquait ce traitement par son indocilité, dans un élan d'amour-propre derrière lequel transparaissait toute sa frustration de ne pas jouer les premiers rôles : « Je crois aussi que le roi redoutait ma sincérité trop grande, ma parole trop vive, et mon peu de docilité à prendre certains plis. Voilà pourquoi dès l'origine (août 1830), j'ai été placé à côté du ministère, plutôt que dedans ».

Dupin fondait son amertume quant à la confiance qui lui était accordée sur deux exemples récents. Le premier en juin 1832, alors que l'état de siège avait été déclaré dans Paris à cause des émeutes qui menaçaient le régime, et que les républicains avaient saisi la Chambre criminelle de la Cour de cassation pour obtenir sa levée par la juridiction suprême²²⁷. Le 23 juin, Dupin avait alors entretenu le roi pour le convaincre de la nécessité pour le gouvernement de prendre les devants en levant l'état de siège avant la décision judiciaire, afin d'éviter un antagonisme entre la Cour de cassation et le gouvernement dans le cas où elle casserait l'acte par lequel l'état de siège avait été déclaré. Il ne fut pas écouté, et comme il le craignait la Cour

²²⁵ G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 698.

²²⁶ Lettre du 14 octobre 1832, Archives nationales, 228 AP/1, Dossier 4 « Correspondance postérieure à l'accession de Louis-Philippe au trône (1830-1847) ».

²²⁷ M. RASERA, *op. cit.*, p. 182.

rendit un arrêt de cassation : « j'avais conseillé la levée immédiate de l'état de siège avant l'arrêt de cassation ; on a mieux aimé attendre cet arrêt ; il a été contre le ministère ; le ministère l'a exécuté comme un plaideur condamné... ». Il est intéressant de noter que le procureur général Dupin ne prit pas la parole à l'audience du 29 juin 1832 de la Chambre criminelle²²⁸. Finalement, le gouvernement sortit décrédibilisé par son irrésolution, et *a fortiori* le roi qui n'a pas su prendre en compte un conseil pertinent.

Un second exemple en septembre 1832, alors que le roi s'embourbait depuis la mort de Casimir Périer dans des complications d'arrangements pour composer le cabinet ministériel. Dupin, longtemps sollicité, finit par donner son accord en septembre à la condition que deux ministres fussent écartés, car Dupin n'entrevoit « pas de majorité possible avec Sébastiani et Montalivet ». Et de se plaindre à l'amiral de Rigny, destinataire de la lettre : « Je vous l'ai dit, je l'ai dit au Roi. Mais là encore (pauvre Cassandre que je suis) on n'a pas suivi mon conseil ». Dupin, qui se trouvait encore à Raffigny au moment où il écrivait la lettre le 14 octobre, expliquait ainsi sa lassitude et son récent refus de céder à la cour qui lui était faite par le maréchal Soult pour entrer avec lui au gouvernement : « Je n'ai pas voulu retourner à Paris une troisième fois pour y voir une troisième fois mes avis repoussés ou ajournés²²⁹ ».

Finalement, cette lettre montre bien qu'au-delà des convenances et des marques de respect d'usage, Dupin ne s'épanouissait pas pleinement auprès du roi. Il trouvait la pleine réalisation de ses aspirations à la Chambre des Députés, où son activité parlementaire lui offrait tout à la fois indépendance et reconnaissance.

²²⁸ F.-J. BRAMI, *Une grande carrière, op. cit.*, p. 79.

²²⁹ Lettre du 14 octobre 1832, Archives nationales, 228 AP/1, Dossier 4 « Correspondance postérieure à l'accession de Louis-Philippe au trône (1830-1847) ».

Chapitre III. – Dupin Aîné, une figure de la Chambre des députés au service du gouvernement représentatif

En tant que député, Dupin défendait sans relâche son indépendance, ainsi que celle de la Chambre, en particulier quand il en fut président (**Section I**), en se mettant ainsi au service d'une conception toute personnelle du gouvernement représentatif et non exempte de contradictions (**Section II**).

Section I. – Un parlementaire indépendant

Le combat de Dupin s'exprimait, en tant que député, par le refus de s'affilier à un parti ou de s'engager dans une coalition (§1). Comme président de la Chambre des Députés, ce combat consistait dans la préservation des prérogatives de l'assemblée parlementaire contre les ingérences gouvernementales (§2).

§ 1 – Un député jaloux de son indépendance

À la Chambre des Députés, Dupin s'attelait à préserver son indépendance à l'égard des partis : il se défendait d'être le chef de file du tiers-parti (**A**), et condamnait fermement les coalitions qui se formaient contre le gouvernement (**B**).

A / Dupin et le tiers-parti

Au XIX^e siècle, les partis politiques n'étaient pas encore constitués, leur structuration était beaucoup moins marquée et rigide qu'aujourd'hui. S'il existait incontestablement des mouvances politiques et des courants d'idées au sein de la Chambre, les députés n'y étaient pas strictement enrégimentés. Ils se trouvaient relativement isolés et libres de leur vote sur chaque question – nous verrons cependant qu'il y avait des pressions exercées par le gouvernement sur certains députés pour s'assurer leur vote. Mais de manière générale, c'était le hasard de la convergence de leurs opinions sur une question qui faisaient que les députés votaient dans le même sens, et non l'application d'une rigoureuse discipline de parti. Paul Bastid évoquait un « âge d'individualisme sans frein²³⁰ ». Dans ces conditions, l'étude des « partis » présents à la Chambre ne peut être que schématique. Toutefois, il est essentiel de prendre en compte les mouvances partisans pour appréhender la réalité pratique du gouvernement représentatif. C'est donc conscients de ces limites que nous employons le terme de « parti ».

²³⁰ P. BASTID, *op. cit.*, p. 296.

Sous la Monarchie de Juillet, un premier clivage s'opère à la Chambre dès les premiers mois, entre les partisans du Mouvement et ceux de la Résistance. Très vite, il se montra insuffisant et « bientôt les coterie prolifèrent²³¹ ». À gauche se regroupaient les républicains ; au centre-gauche l'opposition modérée dite dynastique ; au centre-droit la majorité gouvernementale des conservateurs ; à droite les légitimistes. Mais Dupin et de nombreux autres députés n'entraient pas dans cette ébauche de classification.

La presse désignait sous le nom péjoratif de tiers-parti ces députés votant le plus souvent avec la majorité ministérielle, mais qui se rangeaient aussi occasionnellement du côté de l'opposition. Dupin rapporte la définition qu'en donnaient les ministériels doctrinaires, emmenés par Guizot : « les doctrinaires désignaient sous le nom de tiers-parti [les députés] moins libéraux que la gauche, moins ministériels que le centre proprement dit, plus populaires que les doctrinaires, et surtout plus nationaux que les légitimistes²³² ». Thureau-Dangin prêtait aux députés accusés d'appartenir au tiers-parti « des prétentions à l'indépendance de jugement [...] ; le désir de n'obéir à aucune consigne ». Selon Bastid le tiers-parti était mû par ses intérêts propres plus que par des idées politiques, évoquant le « tiers-parti, qui ne veut être ni de droite ni de gauche, [...] et qui se borne à intriguer avec les uns et avec les autres pour pousser ses hommes au pouvoir²³³ ». On retrouve une définition similaire sous la plume de Pierre de La Gorce, qui écrivait en ces termes sur le tiers-parti :

On l'appelle parfois le juste milieu ; ce qui semble dégager, mais bien à tort, une odeur de vertu. Il se gonfle et se dégonfle suivant que l'intérêt commande d'y prendre abri ou de s'en évader. Il absorbe en lui les inquiets, les jaloux, les déçus. Tous ces hommes, dans l'espoir d'être chefs, aspirent à former, dans le groupe même, des sous-groupes qui s'émiettent à leur tour. C'est là qu'ils nouent de petites intrigues qui s'entrecroisent avec les grandes ; et cela dure jusqu'à ce que, ne pouvant former un parti à eux seuls, ils se contentent désormais d'envier²³⁴.

Le gouvernement prenait conscience de l'existence de cette masse flottante au sein de la Chambre des Députés. Dupin rapportait la crainte que nourrissait en mars 1833 « la partie la plus impopulaire du ministère d'être supplantée au pouvoir par une fraction de la Chambre plus libérale ou, si l'on veut, plus franchement constitutionnelle, qu'ils désignaient sous le nom de tiers-parti²³⁵ ». Les journaux ministériels dénonçaient l'attitude de ces députés. Au cours de la séance du 23 mars 1833, Viennet prenait la parole à la tribune pour défendre les députés visés

²³¹ P. BASTID, *op. cit.*, p. 297.

²³² A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 12.

²³³ P. BASTID, *op. cit.*, p. 297.

²³⁴ P. DE LA GORCE, *op. cit.*, p. 134-135.

²³⁵ A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 40.

par les accusations du gouvernement de pratiquer dans le cadre d'un parti une opposition systématique dans le but de le renverser :

Amis et ennemis, respectez des hommes qui ne prennent conseil que de leur conscience, qui n'ont ni ambition ni arrière-pensée, qui ne se laissent ébranler ni par vos menaces ni par vos caresses, qui regardent vos agglomérations de votes, vos opinions systématiques, comme des capitulations de principes. Ils ne croient pas qu'une coalition politique puisse avoir toujours raison, qu'une autre ait toujours tort. Ils adoptent ce qui leur paraît juste, sans examiner qui les approuve ou qui les blâme²³⁶.

On voit qu'il se gardait d'employer l'expression de tiers-parti pour désigner les députés mis en cause, et qu'il faisait l'éloge de leur indépendance. Il dénonçait le fait que le ministère, en attaquant le tiers-parti, pestait en réalité contre l'indocilité des députés accusés d'en former les rangs, qui le plaçait dans l'incertitude quant à la majorité sur laquelle il pouvait compter pour appuyer sa politique à la Chambre. Certains journaux défendaient cette vision du tiers-parti, comme *L'Impartial*, dans son numéro du 12 août 1834 :

C'est surtout cette position indépendante et désintéressée qu'ont su prendre les hommes dont on forme le tiers-parti, qui contrarie le ministère et qui le tient en bride. Il sent qu'il n'est rien sans eux s'il ne se plie pas à leur influence pour obtenir leur approbation, il se trouve sans appui s'ils lui retirent leurs voix, il n'a plus de majorité s'ils s'éloignent de lui, il tombe.²³⁷

En effet, il était plus confortable pour le gouvernement de savoir qu'il pouvait compter sur le soutien d'une majorité fixe pour mener sa politique, alors que cette masse mouvante participait de l'instabilité ministérielle : le cabinet pouvait se voir débouté à chaque projet de loi soumis à la Chambre. Le tiers-parti apparaissait donc comme l'arbitre du jeu parlementaire entre le parti ministériel et les partis d'oppositions²³⁸.

En fait, le tiers-parti n'était désigné en tant que tel que par ceux qui l'attaquaient, tandis que ses défenseurs niaient son existence : pour eux, le tiers-parti était « une opinion, et non pas un

²³⁶ Discours prononcé par VIENNET à la séance du 23 mars 1833, reproduit par A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 41.

²³⁷ *L'Impartial* du 12 août 1834, cité *ibid.*, p. 114-115.

²³⁸ *La nouvelle Minerve* publiait le 3 mai 1835 un pamphlet contre le tiers-parti de L. DE CORMENIN sous son pseudonyme TIMON, *Études sur les orateurs de la chambre, orateurs du Tiers-parti, M. Dupin*, dans lequel il décrivait la volatilité et l'imprévisibilité du vote de cette masse de députés : « Il n'y a que leur main droite qui sache exactement de quelle couleur est la boule que tient leur main gauche, et le secret de leur vote se perd dans l'urne ». On en trouve un exemplaire aux Archives nationales, 228 AP/5, Dossier 6 « Imprimés et presse. 1819-1834. ».

parti²³⁹ ». *L'Impartial* du 12 août 1834 plaidait en ce sens, en distinguant le tiers-parti des autres partis :

Un parti est organisé ; il a sa coterie, ses chefs, ses passions, ses intérêts, ses projets, dont le premier avant tout est de se pousser, meneurs et tous autres affiliés, au pouvoir et à tous les postes avantageux. [...] Mais il existe un grand nombre de citoyens qui ne sont mus par aucun esprit d'ambition collective ou individuelle, qui n'ont jamais songé à s'organiser, à se concerter, à réunir systématiquement leurs moyens, "pour se prêter main-forte et se pousser les uns les autres", mais qui se trouvent en quelque sorte réunis, sans préméditation ni organisation, dans une communauté d'opinions et de sentiments²⁴⁰.

On note à quel point cette définition diffère à celle de Bastid. Finalement, les députés accusés d'appartenir au tiers-parti étaient ceux qui ne se revendiquaient d'aucun parti. Très vite, Dupin apparut aux yeux de l'opinion comme leur chef de file. Cette affirmation se fondait sur sa position équivoque par rapport au gouvernement, ainsi que le soulignait le *Journal des Débats* dans son numéro du 12 août 1830 : « Nous n'ignorons pas que le tiers-parti laisse souvent entendre qu'il a pour chef un illustre orateur, M. Dupin. [...] M. Dupin a peut-être eu le tort de céder quelquefois à cette vivacité de saillie qui donne un air d'opposition à de simples conseils²⁴¹ ». Pour autant, le même journal ne croyait pas que Dupin dût être catégorisé dans l'opposition pour la liberté de parole dont il faisait preuve à la Chambre :

Mais nous savons aussi, et tout le monde sait comme nous, qu'avec M. Dupin, les joies et les espérances de l'opposition ont toujours été très courtes. D'un mot, l'illustre orateur a repris sa place et a remis l'opposition à la sienne. M. Dupin s'est fait dans la Chambre une position qui n'appartient qu'à lui. Dix fois on lui a offert le ministère, et dix fois il l'a refusé. Le caractère de M. Dupin semble ne se plier à aucune combinaison de parti. Il est à part, il est seul, mais seul avec la haute influence que lui donne son éloquence. Si le tiers-parti se vantait un peu trop haut d'avoir M. Dupin pour chef, le démenti viendrait promptement de M. Dupin lui-même²⁴².

L'auteur de l'article voyait juste en faisant le lien entre son refus d'entrer au ministère et celui de s'affilier à toute combinaison partisane à la Chambre. Dupin affirmait que son indépendance lui était vitale, et qu'il la défendrait jalousement à l'égard de tous. Mais au vu de son implication dans la formation de l'éphémère ministère de trois jours en novembre 1834,

²³⁹ *L'Impartial* du 12 août 1834, cité par A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 112.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 112-113.

²⁴¹ Le *Journal des Débats* du 12 août 1830, cité par A. DUPIN, *ibid.*, p. 113.

²⁴² *Ibid.*, p. 113.

dans lequel il avait placé des membres tous réputés appartenir au tiers-parti²⁴³, peut-on vraiment croire à sa thèse du désintéressement partisan ?

En décembre 1834, il disait un mot du tiers-parti, en niant nettement en être le meneur : « je repousse, pour mes honorables collègues et pour moi, la qualification de tiers-parti ; et, à plus forte raison, je repousse pour moi la qualité de chef de ce parti ». Il cherchait à démontrer que le tiers-parti n'existait pas :

En effet, qu'est-ce qu'un parti ? Qu'est-ce qu'une coterie ? Tout le monde le sait : c'est une société, une affiliation ordinairement circonscrite, de gens qui se connaissent, qui s'aiment ou qui s'estiment, ou qui, du moins, se livrent aux mêmes calculs ambitieux, qui ont un même système, qui veulent le faire prévaloir, l'imposer, qui prétendent tout avoir, tout savoir, tout pouvoir, tout renfermer dans l'intérêt de leur parti ou de leur coterie. On sait ce que veut l'intérêt légitimiste, ce que veut l'intérêt républicain, intérêts qui se posent comme partis ; mais cela peut-il s'appliquer à ceux qu'on nomme tiers-parti ? [...] Il y a des hommes qui ont plus ou moins d'indépendance, et à qui l'on voudrait voir plus de docilité... ; il y en a sur tous les bancs. Mais tous ces hommes sont-ils unis par les liens d'un parti ? Ont-ils des réunions, des conciliabules en vue de faire réussir un projet, une chance ambitieuse, un calcul personnel d'aucun d'eux ? Qu'on le dise, qu'on les fasse connaître car pour moi, je ne les connais pas²⁴⁴.

Pour Dupin, la qualification de tiers-parti était donc sans fondement, et l'ambition que l'on prêtait à ses membres présumés fantasmée, uniquement vouée à discréditer les députés qui refusaient de s'affilier par indépendance d'esprit et liberté de parole. Dupin s'appuyait sur son exemple, en rappelant son engagement pour les différents ministères à la Chambre, de concours avec les députés ministériels :

[...] n'ai-je pas été souvent, presque toujours même, l'organe de la majorité ? Et comment m'y suis-je pris pour me la concilier ? Messieurs, mon secret, je vais vous le dire : je n'avais pas besoin d'avoir un parti composé de dizainiers ou de centeniers pour appuyer mon système ; mais quand je voyais l'ordre public menacé, quand je voyais le pouvoir mal à propos attaqué, une bonne chose à soutenir ou une mauvaise chose à combattre, [...] je disais mon opinion en honnête homme, [...] et si la majorité venait à moi, c'est que je trouvais des hommes dont la conviction répondait à la mienne²⁴⁵.

Finalement, la dénégation de Dupin d'appartenir au tiers-parti n'était pas surprenante au vu de sa répulsion envers les partis, qui entravaient selon lui l'indépendance de leurs membres.

²⁴³ C'est ce qu'affirment G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 729 et P. BASTID, *op. cit.*, p. 307.

²⁴⁴ Discours d'A. DUPIN à la séance du 5 décembre 1834, reproduit en partie dans *Révolution de 1830, op. cit.*, p. 330-346.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 339.

Cette animadversion contre l'esprit partisan se vérifiait plus tard lorsqu'une coalition se forma à la Chambre des Députés pour mettre en échec le ministère : il donna alors un exemple probant de son indépendance envers et contre tous.

B / Une preuve d'indépendance : le refus de prendre parti entre le gouvernement et la coalition de centre gauche en 1838

En 1838, l'opposition de centre gauche faisait gronder son insatisfaction sur la manière dont était gouverné le pays, en particulier sur la place que prenait le roi dans la conduite des affaires. Duvergier de Hauranne donna un sous-bassement doctrinal à la contestation par deux publications qui firent grand bruit en 1838, et qui contribuèrent à rallier les opposants et à formuler leurs revendications²⁴⁶. La coalition autour des idées de centre gauche prenait forme, et les doctrinaires conservateurs, sous l'égide de Guizot, l'appuyaient²⁴⁷.

Dupin, conscient du danger que ce mécontentement qui sommeillait encore pouvait représenter à terme, informa Molé, le président du Conseil, de la nécessité de remanier le cabinet, dont il garderait la présidence, en y incluant des ministres de centre gauche pour satisfaire la Chambre et apaiser les tensions. Il réitéra ses recommandations plusieurs fois en octobre à Molé, qui lui indiqua que le roi faisait obstacle à une recomposition du ministère dont il se satisfaisait.

Fin novembre, les journaux de l'opposition pressaient Dupin, président de la Chambre des Députés, de se prononcer en faveur de la coalition, dont les idées sur le gouvernement parlementaire étaient proches des siennes²⁴⁸. Ainsi, le *Courrier français* du 29 apostrophait le président de la Chambre :

Ce que l'on veut savoir, au nom de l'opposition de gauche, c'est l'attitude que prendra M. Dupin lorsque ces questions seront posées. Si l'on propose, dans la discussion de l'Adresse, un amendement qui censure le système de corruption suivi par le ministère, M. Dupin votera-t-il pour l'amendement ?

²⁴⁶ Ce sont deux articles qui sont réunis et enrichis dans l'ouvrage de P. DUVERGIER DE HAURANNE intitulé *Des principes du gouvernement représentatif et de leur application*, Paris, 1838, cité par P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 160.

²⁴⁷ A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 351.

²⁴⁸ Quelques mois plus tard à la séance du 3 mars 1839, A. DUPIN reconnaissait ses accointances avec les idées de centre gauche, dont il parlait élogieusement : « L'opinion qu'on est convenu d'appeler *centre gauche* est celle que je crois la plus vraie, la plus nationale, la plus généralement répandue, parce qu'elle satisfait et rassure les amis raisonnables de la liberté, sans inquiéter les amis de l'ordre », séance du 3 mars 1839, *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 81.

Si l'on demande, par un autre paragraphe, que le roi laisse gouverner ses ministres et qu'il se borne à régner, M. Dupin passera-t-il du côté de l'opposition ou du Château²⁴⁹ ?

Plusieurs journaux prirent à partie Dupin de la sorte : on exigeait de lui qu'il se prononçât. Il le fit, mais pas publiquement, en informant Molé, le 30 novembre 1838, de la position qu'il comptait adopter si le remaniement ministériel n'avait pas lieu : « En même temps que je repousse les avances de ceux qui veulent m'enrôler contre vous, je ne m'engage pas davantage à faire cause commune avec le ministère tel qu'il est, puisque je le trouve impuissant à résister ; – j'entends préserver pleinement mon indépendance vis-à-vis de tout le monde²⁵⁰ ». L'authenticité de ces propos ne fait pas de doute au regard de la conduite qu'adopta effectivement Dupin dans les semaines suivantes.

En effet, le 5 décembre il s'adressa à ses électeurs pour leur faire part des pressions exercées sur leur député et leur communiquer sa volonté de ne pas déroger à la conduite qu'il s'était fixée à l'égard du ministère et de la coalition : « On veut lui faire prendre des engagements ! Il n'en prendra avec qui que ce soit ; et il se défendra de toute influence qui ne pourrait s'exercer sur lui qu'aux dépens de son indépendance comme député²⁵¹ ».

Dupin pouvait compter sur le soutien d'une partie de la presse qui saluait son impartialité. Dans la *Revue des Deux-Mondes* du 14 décembre 1838 on pouvait lire que : « La coalition aura beau attaquer M. Dupin elle n'en fera pas un ministériel. M. Dupin a pris une place à part dans le monde politique, et il n'est au pouvoir de personne, pas plus des ministres que de l'opposition, de la lui ravir²⁵² ». Le *Journal des Débats* louait dans son numéro du 14 décembre 1838 une indépendance bienvenue pour un président de la Chambre des Députés : « Comme député, peut-être M. Dupin a-t-il quelquefois poussé trop loin l'horreur de tout ce qui ressemble à un engagement. Comme président, cet excès d'indépendance, ce défaut, si c'en est un, devient dans M. Dupin une précieuse qualité²⁵³ ».

La Chambre des Députés lui témoigna aussi son soutien en le réélisant le 17 décembre à la présidence, bien qu'il s'en fallût de quelques voix²⁵⁴. Dans son discours d'installation le 22

²⁴⁹ Le *Courrier français*, numéro du 29 novembre 1838, cité dans *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 356.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 355.

²⁵¹ Note adressée au collège électoral de Clamecy du 5 décembre 1838, reproduite par A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 357-360.

²⁵² La *Revue des Deux-Mondes*, numéro du 14 décembre 1838, cité par A. DUPIN, *ibid.*, p. 551.

²⁵³ Le *Journal des Débats* du 14 décembre 1838, cité par A. DUPIN, *ibid.*, p. 547-548.

²⁵⁴ A. DUPIN fut élu au second tour de scrutin par 183 voix contre 178 pour le candidat de la coalition, H. PASSY.

décembre, le président Dupin persistait : « J'entre en fonctions, libre de toute influence, pur de tout engagement, lié seulement à mes devoirs²⁵⁵ ».

Dupin rapportait dans ses mémoires que dans la commission de l'adresse, dont il était membre de droit de par sa qualité de président de la Chambre, il restait fidèle à l'opinion plusieurs fois exprimée au président du Conseil, à savoir que le changement de plusieurs ministres était une nécessité pressante. Le projet d'adresse retenu par la commission exprimait un net désaveu au gouvernement. La discussion de l'adresse fut particulièrement mouvementée, et s'acheva par le 19 janvier 1839, après que la Chambre eût voté le texte par 221 voix contre 208. Dupin s'abstint. Mais le roi s'accrochait à ce ministère qui lui convenait, et décida de dissoudre la Chambre.

Durant la campagne électorale de février 1839, le *Messenger*, un journal qui soutenait la coalition de centre gauche, entreprit de publier une courte biographie des députés afin d'encenser les coalisés, dont il souhaitait évidemment la réélection, et de jeter l'opprobre sur ceux qui s'étaient rangés du côté ministériel. Dupin, qui n'avait pas pris avant la discussion de l'adresse, fut ménagé, voire salué²⁵⁶.

Finalement, son obstination à repousser toute initiative partisane agaçait ses collègues lorsqu'il était simple député, mais il n'en allait pas de même quand il présidait la Chambre. Son attachement viscéral à l'indépendance révélait un président précieux pour la Chambre par son engagement pour la préservation de ses prérogatives contre le gouvernement.

§ 2. – *Un président au service des prérogatives de la Chambre des Députés*

L'élection du président de la Chambre des Députés fut inaugurée par l'article 37 de la Charte de 1830 qui disposait que « Le président de la Chambre des Députés est élu par elle à l'ouverture de chaque session », mettant fin au système de nomination par le roi en vigueur sous la Restauration. Ce fut Bérard, dans son projet de révision de la Charte du 6 août 1830, qui proposa le premier de consacrer dans la Charte l'élection du président de la Chambre par les députés. La commission nommée le 6 août, dont Dupin rapportait les travaux, proposa d'ajouter « à l'ouverture de chaque session », afin de « resserrer ces liens de bienveillance et d'intimité

²⁵⁵ Discours d'installation du président de la Chambre des Députés du 22 décembre 1838, cité par A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 363-364.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 379-380.

qui doivent unir le président à ses collègues »²⁵⁷. Ainsi, il y avait la volonté que le président fût l'homme de la Chambre, et non l'émissaire du gouvernement.

Cependant, la présence d'une majorité de députés ministériels à la Chambre devait, en théorie, assurer au gouvernement un président à sa convenance²⁵⁸. Mais nous avons vu que le parti ministériel n'était pas fait d'un bloc, et que les circonstances politiques amenaient certains députés à voter contre le gouvernement, à l'instar de Dupin. Dès lors, le gouvernement donnait l'investiture à un candidat de son choix à chaque élection du président de la Chambre, et les journaux favorables au ministère menaient campagne pour lui – une pratique que Dupin condamnait fermement comme une ingérence du gouvernement dans les affaires de la Chambre des Députés. En effet, en mars 1839, alors qu'il s'agissait de composer un ministère, il eut une conférence avec ceux qui devaient devenir membres du nouveau cabinet. Parmi eux, Thiers, qui subordonnait son acceptation à l'investiture de la candidature d'Odilon Barrot à la présidence de la Chambre par le ministère. Dupin s'y opposa, et rapportait avoir déclaré « qu'il ne doit pas y avoir de candidature ministérielle à la présidence de la Chambre ; que la Chambre ne doit pas être traitée comme un collège électoral ; qu'il fallait la laisser faire²⁵⁹ ». Il réaffirmait sa position sur ce point devant ses collègues lors de la séance du 22 avril 1839, en s'expliquant sur l'échec de la combinaison ministérielle : « la Chambre ne devait pas être traitée comme un collège électoral ; [...] la Chambre devait choisir ses chefs librement, par des motifs pris de son intérêt, de ses convictions, et non sur l'indication ou la poursuite d'une autorité²⁶⁰ ». Ces paroles n'étaient pas une posture affichée par Dupin, son attachement à la libre élection du président était connu. La presse le reconnaissait, notamment la *Revue Universelle* qui affirmait en décembre 1837 à propos de Dupin qu'« on ne le verra briguer le fauteuil par l'influence du ministère ou dans l'intérêt d'un parti. C'est le suffrage de la Chambre qu'il ambitionne, et il veut que la Chambre seule lui fasse sa position ».

D'ailleurs, le gouvernement ne voyait pas nécessairement d'un bon œil la présence de Dupin à la tête de la Chambre. Celui-ci reconnaissait qu'en 1832 sa première élection était un motif de satisfaction pour le roi et son gouvernement : « Je n'étais pas président par sa grâce mais je ne l'étais pas non plus, à beaucoup près, contre son gré²⁶¹ », mais que le ministère ne l'avait pas investi contre le candidat de l'opposition, Laffitte²⁶². Dupin rapportait qu'en décembre 1833

²⁵⁷ Rapport du 6 août 1830, reproduit par A. DUPIN dans *Révolution de 1830*, *op. cit.*, p. 70-76.

²⁵⁸ *Le Journal de l'Oise* du 27 novembre 1832 écrivait : « La présidence de la Chambre est une question de majorité ; tous les députés le savent parfaitement ».

²⁵⁹ A. DUPIN, *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 9.

²⁶⁰ Discours prononcé à la séance du 22 avril 1839, reproduit par A. DUPIN, *ibid.*, p. 25-32.

²⁶¹ A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 8.

²⁶² A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 456.

la presse ministérielle avait mené une cabale contre lui pour éviter, sans succès, sa réélection. Enfin, en décembre 1838, le gouvernement n'avait d'autre choix que d'appuyer la candidature de Dupin, pourtant opposé au ministère, pour éviter l'élection de Passy, le candidat de la coalition de centre gauche. Son élection apparaissait alors comme un moindre mal, mais on ne peut dire qu'elle lui était favorable. D'ailleurs, la Chambre fut dissoute au mois de février 1839, et Dupin ne fut plus réélu président.

Si Dupin était si attaché à l'élection du président de la Chambre par les députés, c'est parce que cela lui octroyait une grande indépendance vis-à-vis du gouvernement : « Après mon élection je me trouvais vis-à-vis de tous dans un état de complète indépendance redevable de mon élection comme député à l'estime de mes concitoyens, et de mon élection à la présidence au vote spontané de mes collègues²⁶³ ». Cette position lui permettait de soutenir le gouvernement selon ses convictions. Le contrôle et l'influence dont il jouissait sur la Chambre le rendaient essentiel au gouvernement, ce qui lui permettait de défendre ses opinions sans jamais tomber en disgrâce auprès de l'exécutif²⁶⁴. Dans son discours d'installation du 13 novembre 1832, consécutif à sa première élection, il exprimait toute l'importance qu'il attachait à sa fonction : « La Présidence de la Chambre des Députés, je le dis par honneur pour les représentants du pays, est à mes yeux la première dignité de l'État ! on ne peut que déchoir quand on y est parvenu²⁶⁵ ».

Durant ses années de présidence, la quête d'indépendance que menait Dupin pour sa personne se transposa au niveau de la Chambre, qu'il tentait de préserver des ingérences du gouvernement. En parlant des ministres, il disait : « Pour beaucoup de ceux-là, la Chambre des Députés ne devait être qu'un instrument docile de leur ambition, et son président un auxiliaire et un complaisant. Pour moi, au contraire, la Chambre des Députés était un pouvoir sérieux et indépendant, et la présidence une dignité inflexible ». Dans ses discours d'installation, il n'avait de cesse de répéter son attachement aux droits de la Chambre : le 27 décembre 1833, il parlait de « soutenir les droits de la Chambre²⁶⁶ », et le 9 août 1834 il se proclamait le « défenseur

²⁶³ A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 8.

²⁶⁴ On lit dans une lettre du 29 février 1836, adressée A. DUPIN par son cousin, que « plus l'administration sera faible, plus elle aura besoin de votre secours ». Il ajoutait, en parlant de la présidence de la Chambre : « j'aime à croire aussi que le pouvoir vous rendra plus de justice et qu'il fera, s'il est nécessaire, des efforts pour vous conserver ce que peu de personnes sont de force à vous disputer ». Archives nationales, 228 AP/6, Dossier 1 « Activités professionnelles d'André Dupin en tant qu'avocat et homme politique. 1818-1857. ».

²⁶⁵ Discours d'installation du président de la Chambre des Députés du 23 novembre 1832, reproduit par A. DUPIN, *Révolution de 1830*, *op. cit.*, p. 362-363. Par cette phrase, il se défendait aussi des accusations portées contre lui de se servir de la présidence de la Chambre comme d'un marchepied pour accéder à la présidence du Conseil.

²⁶⁶ Discours d'installation du président de la Chambre des Députés du 27 décembre 1833, reproduit *ibid.*, p. 365.

jaloux de [ses] prérogatives²⁶⁷ ». Par un esprit de corps dont il ne se défendait pas, il se plaçait au service de la Chambre :

Pour moi, je le confesse, je ressens l'esprit de corps au plus haut degré. Avocat, j'aurais défendu ma profession et mon Ordre envers et contre tous. Magistrat, je ne laisserais point passer sans contradiction d'injustes agressions contre la Magistrature. Député, je suis jaloux de la prépondérance de ma Chambre ; à mes yeux, c'est la première, non par vanité, mais par la nature des choses ; la première toujours quand elle le voudra, en faisant valoir hardiment ses prérogatives : sans les outrer, [...] mais aussi sans les délaissier, sans cesser de les maintenir, avec jalousie, avec dignité²⁶⁸.

Pour assurer l'indépendance de la Chambre, Dupin travaillait effectivement à fixer et renforcer ses prérogatives, encore assez floues, mais sans jamais les faire dépasser du cercle que lui traçait la Charte. Il oscillait entre sa tendance à protéger le gouvernement, et sa volonté de préserver la Chambre. On peut citer deux exemples illustrant bien le tiraillement du président entre deux tendances contraires : il favorisait d'un côté le gouvernement contre l'opposition, et de l'autre il octroyait un outil parlementaire à l'opposition contre le gouvernement.

En effet, Dupin contribua à encadrer dans un sens restrictif la pratique de l'interpellation des ministres, apparue *contra legem*²⁶⁹ sous la Monarchie de Juillet, et personnifiée par Mauguin, orateur républicain qui en faisait un usage régulier. L'interpellation, avant de devenir un mécanisme parlementaire d'engagement de la responsabilité politique des ministres par les députés, consistait à demander à un ou plusieurs ministres des explications sur un sujet qui ne figurait pas à l'ordre du jour, suivies d'une discussion à la Chambre. En l'absence de cadre, elle pouvait donner lieu à des abus de la part de l'opposition²⁷⁰, comme le déplorait Dupin au début de l'année 1834 : « Ces interpellations des députés aux ministres se renouvelaient d'une manière fatigante pour la Chambre et souvent intempestive²⁷¹ ». Pour y remédier, il proposa le 5 mars 1834 à la Chambre de se reconnaître le droit de statuer sur l'autorisation ou le rejet d'une interpellation, afin d'en réduire le nombre. La majorité de députés ministériels votait pour la proposition du président, l'opposition s'indignait. Tout en ajoutant une prérogative à la Chambre, Dupin avait réduit la force de frappe de l'opposition et renforcé le gouvernement. Cet épisode lui attira des critiques de certains républicains. Le *Journal des Débats* du 6 mars

²⁶⁷ Discours d'installation du président de la Chambre des Députés du 9 août 1834, reproduit par A. DUPIN dans *Révolution de 1830, op. cit.*, p. 368.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. X.

²⁶⁹ Le politologue G. GRUNDBERG signale que ni la loi ni le règlement de la Chambre des Députés ne permettaient aux députés d'interpeller les ministres.

²⁷⁰ A. DUPIN disait déjà en mars 1832 : « Il y en a parmi vous, qui, s'ils tenaient le pouvoir de la main gauche, feraient encore de l'opposition de la droite », comme il rapportait dans *Révolution de 1830, op. cit.*, p. 395-396.

²⁷¹ A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 77.

1834 rapportait l'épisode et louait au contraire l'initiative du président, qu'il trouvait conforme à ses principes :

Nous ne finirons pas ces courtes remarques sur le droit d'interpellation sans nous étonner de la violence des attaques dirigées contre l'illustre président de la Chambre. C'est lui qui, avec sa netteté d'esprit habituelle, a remarqué que la Chambre avait autre chose à faire en cette occasion qu'à fixer le jour des interpellations ; qu'elle avait aussi à les permettre. Il ne faisait en cela que ce qu'il avait cent fois fait, que ce qu'il est de son devoir de faire ; il maintenait les droits de la Chambre, seulement, il les maintenait contre l'opposition, comme il les maintient parfois contre les ministres.

Le périodique relevait à juste titre l'impartialité du président, qui défendit aussi des prérogatives parlementaires qui profitaient à l'opposition, notamment le droit d'enquête. À la séance du 14 février 1835, un député proposait à la Chambre de nommer une commission en son sein, chargée de réaliser une enquête sur l'impôt des tabacs. Un député ne reconnaissait pas ce droit à la Chambre, qu'il dénonçait comme un empiètement sur la prérogative gouvernementale. Le président prit la parole pour défendre la compétence de la Chambre en soutenant la proposition de mener une enquête : « Je la repousserais comme un danger, si elle était une usurpation ; mais je le proclame, moi, c'est le droit essentiel de la Chambre, c'est l'exercice légitime éclairé de votre pouvoir. Vous l'exercez comme droit ; vous n'avez pas besoin de l'usurper comme pouvoir. On ne peut pas vous accuser d'empiètement²⁷² ». Il repoussait le spectre de l'empiètement du pouvoir législatif sur l'exécutif en définissant le cadre dans lequel ce droit s'exerçait : « Il se borne à une matière essentiellement législative, il est limité à la durée de votre session, en sorte que la couronne n'a pas à craindre de voir se perpétuer une sorte de pouvoir, une fois la session finie ». Au terme des débats, la proposition d'enquête fut adoptée par 241 voix contre 140, établissant ainsi un précédent pour l'implantation du droit d'enquête dans les prérogatives de la Chambre des Députés²⁷³.

Finalement, malgré les critiques dont Dupin était parfois l'objet, la Chambre estimait son président, qui fut, sauf en 1838, réélu dès le premier tour avec une majorité plébiscitaire. Le *Journal des Débats* relevait à ce propos que « la Chambre, que les boutades de M. Dupin impatientent quelquefois, et qui, tout bien pesé, n'en choisit pas moins M. Dupin pour président²⁷⁴ ». Ses qualités de président étaient louées par ses ennemis les plus féroces, comme

²⁷² Discours prononcé à la séance du 14 février 1835, reproduit par A. DUPIN, *Révolution de 1830, op. cit.*, p. 347.

²⁷³ On ne peut pourtant pas affirmer que A. DUPIN soutenait le droit d'enquête en toutes circonstances : on se rappelle son intraitable opposition à l'enquête que réclamait F. MAUGUIN contre le gouvernement au cours de la séance du 30 septembre 1830, et qui aboutissait au retrait de la proposition. Il invoquait alors le danger de l'empiètement du législatif sur l'exécutif.

²⁷⁴ Le *Journal des Débats* du 4 janvier 1837, cité par A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 239-240.

Cormenin, qui avait plusieurs fois vertement blâmé l'homme dans ses pamphlets, et qui parlait cependant en des termes élogieux du président :

Président de la Chambre, M. Dupin a de grandes qualités et quelques défauts. Il sait les précédents, il applique avec sagacité le règlement et il maintient les prérogatives parlementaires contre les empiètements des ministres. Personne ne débrouille mieux que lui les fils des pelotons législatifs. Si par hasard la question tombe entre les mains d'orateurs confus et embarrassés qui la hérissent d'amendements, de sous-amendements, de distinctions et de sous-distinctions, et qui ne pouvant plus la comprendre, la laissent là ; M. Dupin la ramasse, la nettoie et la dévide. Il lui restitue son sens, son économie, ses divisions, son principe et ses conséquences. Il résume admirablement les débats, et il expose avec tant de netteté l'ordre logique de la délibération que les moins clairvoyants s'y reconnaissent et disent : "C'est cela"²⁷⁵.

On trouve des propos aussi laudatifs dans le *Bonhomme Richard* du 12 février 1833, qui salue sa capacité et son impartialité : « La lucidité de sa pensée, la clarté et la précision de sa parole rendraient le point en discussion compréhensible aux intelligences les plus tardives. Sa constante et inaltérable impartialité est ensuite un gage, pour toutes les opinions et pour tous les avis, qu'ils seront entendus et appréciés par la Chambre²⁷⁶ ».

En définitive, la façon dont Dupin exerçait la fonction présidentielle, par son attachement à l'indépendance de la Chambre vis-à-vis du gouvernement, révélait chez lui une sincère conviction parlementariste.

Section II. – L'approche parlementariste du gouvernement représentatif

Les exigences de Dupin pour intégrer le ministère, qui ne furent jamais été acceptées, témoignaient de son inclination pour le gouvernement représentatif (§1), et plus largement de sa façon d'envisager les rapports entre le gouvernement et la Chambre des Députés pour affermir le parlementarisme balbutiant de la Monarchie de Juillet (§2).

§ 1. – Les exigences parlementaristes de Dupin pour intégrer le ministère

Dupin développait sa conception du gouvernement représentatif en établissant comme conditions à son entrée au gouvernement le changement de politique d'un ministère à l'autre (A), et l'existence d'une réelle présidence du Conseil par un ministre désigné à cette fonction (B).

²⁷⁵ L. DE CORMENIN, *Esquisses parlementaires*, cité par M. RASERA, *op. cit.*, p. 192.

²⁷⁶ Le *Bonhomme Richard* du 12 février 1833, cité par A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 454.

A / Dupin contre le « système »

Dupin, nous l'avons vu, a été à maintes reprises tout proche d'entrer au ministère. Ses refus successifs étaient moqués par ses adversaires politiques, qui prêtaient les tergiversations de Dupin à sa pusillanimité, son manque d'ampleur politique et sa crainte de l'engagement. S'il y a sûrement une part de vrai dans ces critiques, l'attitude de Dupin s'expliquait aussi par les conditions qu'il faisait pour entrer dans les combinaisons ministérielles, sur lesquelles il refusait toute concession. La première de ses exigences était le changement de cap politique à l'avènement d'un nouveau ministère.

Dès 1832 il exprimait son sentiment à ce sujet à l'amiral de Rigny dans sa lettre du 14 octobre, dans laquelle il détaillait les raisons de son récent refus d'entrer au ministère. Il écrivait notamment ceci : « je ne pouvais entrer qu'à cette condition : il fallait apparaître comme quelque chose de nouveau ou de renouvelé²⁷⁷ ». Or cette aspiration au changement se heurtait à la volonté du roi qui souhaitait au contraire maintenir son système, c'est-à-dire la ligne politique qu'il avait fixé, et qui ne voyait la reconstitution d'un cabinet ministériel que comme l'adjonction de nouveaux exécutants au service de cette politique qui les précédait et devait leur survivre. De la nouveauté donc, pas de changement. Cette conception du gouvernement était clairement aux antipodes des exigences du régime représentatif, et Dupin décelait bien les dangers que cette pratique du pouvoir laissait planer sur le régime :

Dans un gouvernement vraiment parlementaire, comme en Angleterre, chaque changement de ministère entraîne avec soi l'espérance fondée que les nouveaux ministres suivront une autre marche que celle qui a motivé la retraite de leurs prédécesseurs, l'irritation se calme, l'espérance renaît. Mais pouvait-il en être ainsi sous le gouvernement issu de la Révolution de 1830, si l'on prétendait que tous les ministères devaient suivre invariablement le même système ? Si, après la chute d'un cabinet, on exigeait des nouveaux ministres qu'ils se dissent appelés à suivre les mêmes errements que leurs prédécesseurs, et qu'ils missent à leur boutonnière la rose du roi, comme symbole d'une volonté immuable, n'était-il pas à craindre que le mécontentement, une fois produit, ne se perpétuât de manière à ne laisser aux oppositions d'espoir que dans une révolution²⁷⁸ ?...

En effet, il paraissait tout naturel que le mécontentement nourri par la Chambre des Députés contre un ministère devait trouver pour remède la nomination d'un ministère conforme à la

²⁷⁷ Lettre du 14 octobre 1832, Archives nationales, 228 AP/1, Dossier 4 « Correspondance postérieure à l'accession de Louis-Philippe au trône (1830-1847) ».

²⁷⁸ A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 134-135.

sensibilité politique majoritaire en son sein. Au lieu de cela, le maintien du système cantonnait l'opposition dans le désespoir de pouvoir mettre un jour sa politique en œuvre au gouvernement.

Le 5 décembre 1834, le nouveau cabinet composé autour du maréchal Mortier²⁷⁹ enjoignait la Chambre à s'engager à soutenir le système par le vote d'un ordre du jour appratif, ce à quoi Dupin s'opposait : « je le déclare, ni la commission ni la chambre n'ont jamais voulu s'associer à ce qu'on appelait un système²⁸⁰ ». La Chambre, soucieuse de restaurer une stabilité gouvernementale, vote mais en remplaçant le terme par celui de « politique ». Le discours du roi en réponse à celui du président de la Chambre, le 1^{er} janvier 1835 était empreint de son attachement au système, qui, loin de menacer l'établissement de Juillet, devait au contraire en assurer la préservation : « Tant que les Chambres et le roi seront unis dans les mêmes sentiments, que nous persisterons dans le *système* qui a été constamment suivi depuis la fondation de mon Gouvernement, depuis mon avènement au trône, depuis la Charte de 1830, les factieux seront impuissants en France²⁸¹ ». Dupin avait pourtant dénoncé cette tendance du roi à parler de son système dans ses discours, et affirmé que la Chambre ne pouvait se dessaisir de ses prérogatives de contrôle de la politique gouvernementale de la sorte :

Depuis huit sessions j'ai fait partie des commissions de l'adresse ; depuis quatre sessions j'ai eu l'honneur de présider vos commissions ; eh bien ! chaque année dans cette dernière période, le mot de système était toujours employé dans le discours de la couronne ; on cherchait à obtenir de vous une approbation générale, une espèce de plein pouvoir ou de blanc-seing pour le système. Et toujours à l'unanimité, au premier tour d'opinion, comme préface, avant d'entrer dans l'examen de l'adresse, il a été reconnu toujours que ni commission, ni chambre, ne pouvaient canoniser un système²⁸².

En 1839, lors de la longue crise ministérielle qui s'étendit de mars à mai, Dupin se trouvait de nouveau proche d'entrer au ministère. Présent lors d'une réunion avec le roi et les candidats pour la formation du nouveau cabinet, Dupin rapportait une anecdote dont le récit, s'il n'est peut-être pas exempt de tout arrangement de la réalité, révélait bien la position de Dupin au sujet du système :

Le Roi parla de son système : – “Pourvu, dit-il, qu'on ne s'écarte pas du système !” – Sur ce, j'interrompis brusquement Sa Majesté, plus vivement peut-être que je ne l'eusse dû, si j'avais moins songé au fond et à l'importance de la question, et je lui dis : “Sire, pour cela, si vous voulez toujours

²⁷⁹ A. DUPIN parlait de « ministère replâtré », peut-être sans même se rendre compte du délicieux jeu du mot, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 135.

²⁸⁰ Discours de A. DUPIN à la séance du 5 décembre 1834, reproduit en partie dans *Révolution de 1830*, *op. cit.*, p. 333.

²⁸¹ Discours du trône du 1^{er} janvier 1835.

²⁸² Discours de A. DUPIN à la séance du 5 décembre 1834, reproduit en partie dans *Révolution de 1830*, *op. cit.*, p. 333.

imposer le même système à tous vos ministres, ce n'est pas la peine d'en changer ; conservez ou rappelez les anciens. – C'est cette affectation de dire, à chaque changement de ministère, que rien pourtant ne changera dans la marche des affaires, qui déplaît le plus au public et qui fait qu'un ministère, à peine entré au pouvoir, est attaqué ou déconsidéré à l'égal de ceux qui l'ont quitté²⁸³.

Dupin, s'il a véritablement tenu ces propos, était tout à fait en conformité avec l'opinion majoritaire dans le pays. Nous rappelons qu'en effet l'adresse du 19 janvier 1839 manifestait l'improbation de la Chambre des Députés au ministère, et avait abouti à sa démission. La coalition de centre gauche qui y avait largement contribué critiquait alors l'attitude du roi qui s'appuyait sur un ministère qui ne recueillait pas la confiance de la Chambre, au mépris des principes du gouvernement représentatif. Le roi, sourd aux revendications de l'opposition et aux avertissements de Dupin, désireux dans un premier temps de maintenir ce ministère qui lui convenait après le vote de l'adresse, participait au dévoiement du régime tel qu'il avait été pensé en 1830 et s'attirait les foudres de l'opinion.

C'est ainsi que pour la composition du nouveau ministère dans lequel Dupin était pressenti, le roi se résignait à accepter un programme préalablement fixé, dont l'article 1^{er} disposait : « Le Ministère nouveau, représentant les opinions du centre gauche ne se proclamera pas le continuateur du ministère sortant²⁸⁴ ». Ce n'était plus la Chambre qui s'engageait à adhérer pour l'avenir au système, mais le roi qui devait accepter le programme de la majorité à la Chambre. Le gouvernement représentatif reprenait son cours. Toutefois, la combinaison ministérielle dans laquelle Dupin était impliqué échoua. Il s'en expliquait à la Chambre lors de la séance du 22 avril 1839, et revint en ces termes sur le principe du changement de politique à chaque ministère :

Un programme avait dû préoccuper les membres du cabinet : on l'avait demandé, il avait été rédigé, il fut remis à celui qui était chargé de composer l'administration, et qui s'était aussi chargé de le communiquer à la Couronne : c'était la première fois qu'on agissait ainsi, et c'est beaucoup. Du reste, et sans vouloir en lire tout le texte, je déclare que pour moi j'attachais la plus grande importance à l'article 1^{er} ; c'était ma doctrine, ma foi politique. [...] Que signifient en effet des ministres qui viennent en remplacer d'autres, et qui disent : "Nous arrivons pour faire exactement la même chose que nos prédécesseurs" ? Pourquoi alors renvoyer les autres ? pourquoi ne pas les garder, ne pas les reprendre, au lieu d'appeler à leur place des hommes nouveaux²⁸⁵ [...] ?

En définitive, l'opposition de Dupin au système politique fixe revenait à rejeter un modèle dans lequel le roi gouverne au détriment des ministres responsables. Pour lui, le changement de

²⁸³ A. DUPIN, *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 6.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 8.

²⁸⁵ Discours prononcé par A. DUPIN à la séance du 22 avril 1839, reproduit *ibid.*, p. 24-31.

ministère n'était pas à la libre appréciation du roi, mais devait répondre à une nécessité politique : réajuster la politique gouvernementale en fonction de l'opinion majoritaire à la Chambre des Députés pour que législatif et exécutif concordent. Bien que Dupin refusait de s'affilier à la coalition de centre gauche en 1838, il partageait avec son chef de file Duvergier de Hauranne une même approche de l'exercice du pouvoir : « Le gouvernement représentatif, c'est un ministère qui personnifie la majorité, une majorité qui s'identifie avec le ministère²⁸⁶ ».

Dans cette optique, Dupin s'indignait également de la propension du roi à exercer en fait la présidence du Conseil, pour asseoir son emprise sur le gouvernement et la conduite de la politique qu'il avait déjà contribué à établir.

B / Dupin pour la présidence réelle du Conseil

Dupin était acquis à la conviction que la présidence du Conseil devait être exercée par un ministre et non par le roi. Il fondait cette opinion sur l'article 12 de la Charte, qui consacrait le principe de responsabilité des ministres et d'inviolabilité de la personne royale. Dès lors, « si le roi était inviolable, c'était à condition de fonctionner librement ceux qui s'exposaient pour lui à toutes les conséquences d'une responsabilité qui ne devait peser que sur eux²⁸⁷ ». Dans un discours à ses électeurs en 1839, il abondait dans ce sens en prônant pour le gouvernement « des ministres enfin qui [...] agissent sous leur responsabilité propre, et, par conséquent, avec une indépendance de conseil et une latitude d'action, sans lesquelles cette responsabilité ne serait plus qu'un péril sans gloire, et le ministère un poste sans influence et sans dignité²⁸⁸ ». Le comte de Montlosier, dans une lettre adressée au maréchal Soult en septembre 1832, appuyait aussi cette interprétation des institutions constitutionnelles : « L'inviolabilité [du roi] et la responsabilité de son Conseil tranchent singulièrement [...]. Ceux qui en cas de revers doivent avoir l'imputation du blâme voudraient en cas de succès, avoir l'imputation de la gloire²⁸⁹ ».

Ainsi, pour Dupin il était crucial que le roi nommât un président du Conseil chargé de composer son ministère, de diriger les réunions du Conseil, de mener en somme la politique du

²⁸⁶ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *Des principes du gouvernement représentatif*, *op. cit.*, p. 31, cité par P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 160.

²⁸⁷ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 431.

²⁸⁸ Discours prononcé par A. DUPIN devant le collège électoral de Clamecy après sa réélection le 3 mars 1839, reproduit dans *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 561-567.

²⁸⁹ Lettre du comte de MONTLOSIER adressée au maréchal SOULT à l'automne 1832, citée par G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 698.

gouvernement. Pour que le cabinet ainsi formé fût tout à fait libre de l'emprise du roi, il souhaitait aussi que le Conseil pût se réunir hors la présence du roi :

De quelque liberté que ces conseillers jouissent devant le prince, n'est-il pas évident qu'il est au moins certaines matières sur lesquelles ils délibéreraient beaucoup plus à l'aise hors de sa présence que sous le feu de ses regards ? des objections qu'ils aimeraient mieux débattre entre eux, que de l'avoir pour interlocuteur, et en quelque sorte pour adversaire direct²⁹⁰ ?

Cependant, la Charte ne reconnaissait point d'existence constitutionnelle au président du Conseil, une institution fragile et malléable puisque son existence relevait du fait et non du droit. Le roi pouvait donc à sa guise capter les attributions effectives du président du Conseil, au point de délaissier le titre de toutes ses conséquences pratiques, le réduisant à une simple distinction honorifique. Dupin relève que ce fut le cas sous les deux premiers ministères du régime, ceux du 11 août 1830 et du 11 novembre 1830, malgré que Laffitte avait été nommé président du Conseil de ce dernier gouvernement. Dans cette configuration, le roi régnait et gouvernait, selon le célèbre et controversé adage « le roi règne et gouverne » – dont on ne connaît avec certitude l'identité de l'auteur sous la plume duquel il apparut.

En revanche, Périer révolutionna la pratique de la présidence du Conseil en s'imposant avec rudesse et intransigeance devant le roi en récupérant les attributions de la fonction accaparées par ce dernier, et instaurait une présidence réelle selon l'expression de Dupin. Ce dernier ne cachait pas son admiration pour Périer, dont nous avons vu qu'il soutenait infailliblement le gouvernement, et faisait l'éloge de son approche de la présidence du Conseil :

[...] tous les amis vrais du régime constitutionnel avaient approuvé le caractère d'indépendance et d'unité que Périer, comme président du Conseil, avait su donner à son ministère, soit vis-à-vis du roi, soit vis-à-vis du Parlement. Dans les interpellations, on savait à qui s'en prendre : on s'adressait au président du Conseil ; ses réponses engageaient le cabinet tout entier ; et sans rien ôter à ce que la haute sagesse, l'expérience et la grande habileté du roi pouvaient et devaient conserver d'influence sur les convictions de ses ministres et la marche générale des affaires de l'État, sa personne restait en dehors de tous les débats ; on sentait, en un mot, qu'il y avait un gouvernement constitutionnel et parlementaire²⁹¹.

Après la mort de Périer, le roi, insatisfait de ce rôle amoindri, n'entendait pas pérenniser la présidence telle qu'elle avait été pratiquée par Périer. Ou plutôt, il souhaitait s'en emparer. La lettre que Dupin écrivait à l'amiral de Rigny le 14 octobre 1832 en attestait : il revenait

²⁹⁰ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 432.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 433-434.

succinctement sur les manœuvres menées par le roi pour composer le nouveau cabinet au printemps 1832. On y lit que le roi, à la faveur de la maladie de Périer, avait pris les rênes du gouvernement, et qu'il « y prenait plaisir. Sevré de beaucoup de choses pendant la présidence de Périer, il avait repris avec délices la manutention des affaires ; il n'a plus voulu la quitter ». Le roi souhaitait s'installer durablement à la tête du cabinet, ce que désapprouvait Dupin. Celui-ci en faisait même une raison de son refus d'entrer au ministère à cette époque : « je refusai encore et je dis : ce n'est point un Garde des Sceaux qu'il faut au roi ; il en a un, il en aurait dix s'il le fallait ; mais il faut remplacer Périer. Or dans l'opinion du roi, c'est le roi qui devait remplacer Périer »²⁹². Antonetti note que la majorité de la Chambre des Députés n'était pas plus favorable que Dupin à la présidence de fait du roi, et craignait que le ministère ne soit complètement à sa main au détriment de la Chambre. Ce reproche s'adressait en particulier aux ministres Sébastiani et Montalivet – dont la proximité avec le roi était notoire – le second étant pressenti pour remplacer Périer à la présidence²⁹³. On se rappelle qu'en septembre 1832, c'était précisément ces deux ministres dont Dupin exigeait le renvoi pour accepter d'entrer au gouvernement²⁹⁴. Dupin suggérait dans ses mémoires que les ambitions du roi auraient été flattées et excitées par le prince de Talleyrand, qui, en tant qu'ambassadeur à Londres, préférait traiter avec le roi ou avec un ministre subalterne qu'avec un président du Conseil autoritaire²⁹⁵. Il accusait aussi les doctrinaires, nébuleuse politique menée par Guizot, d'avoir poussé le roi à prendre le contrôle du Conseil : « les doctrinaires ne devaient précisément leur influence sur l'esprit du Roi qu'à la condescendance qu'ils avaient toujours apportée à flatter le goût de Sa Majesté pour la présidence personnelle et la direction affectée du Conseil²⁹⁶ ».

Le 28 juin 1832, Dupin rapporte dans ses mémoires un échange houleux avec le roi au sujet de la présidence du Conseil : alors que celui-ci lui offrait de nouveaux les Sceaux, Dupin répondit qu'il fallait d'abord résoudre la question de la présidence du Conseil, qu'il élevait au rang de « principe ». Et le roi de s'emporter, répliquant qu'il « n'entendait pas se mettre de nouveau en tutelle nommant un vice-roi »²⁹⁷. Finalement, après six mois de crise ministérielle, le roi se résignait à nommer un président du Conseil en la personne du maréchal Soult, en le chargeant de composer son ministère. Dupin, dans la lettre du 7 octobre où il refusait le portefeuille que le maréchal lui offrait, se réjouissait cependant de la résolution prise par le roi : « Je vois avec plaisir que le roi a reconnu la nécessité de nommer un président du Conseil, et

²⁹² Extraits de la lettre du 14 octobre 1832, Archives nationales, 228 AP/1, Dossier 4 « Correspondance postérieure à l'accession de Louis-Philippe au trône (1830-1847) ».

²⁹³ G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 697.

²⁹⁴ Voir *supra*, p. 65

²⁹⁵ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 439-440.

²⁹⁶ A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 132.

²⁹⁷ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 441.

qu'il vous a chargé de la composition de ce Conseil ; c'est consacrer une forme que toutes les opinions avaient goûtée : c'est préparer les voies à l'unité de vues et d'action de la part des hommes qui sont appelés à faire partie de la nouvelle administration²⁹⁸ ». Pourtant, Antonetti note l'habileté du choix opéré par le roi en nommant le maréchal Soult, en ce qu'il était politiquement inexpérimenté et par conséquent facilement malléable²⁹⁹.

En décembre 1834, Dupin clamait devant la Chambre son attachement à la présidence du Conseil durant la séance du 5 décembre 1834, et rappelait sa conception des rapports entre le roi et le ministère dans le gouvernement du pays :

Convenir des personnes, arrêter la marche à suivre, avoir un Conseil parfaitement uni, présidé avec dignité, avec indépendance, m'ont toujours paru des conditions nécessaires pour couvrir de sa responsabilité la personne royale et servir avec honneur la prérogative et le pays. Assurément, le Roi a toujours l'intérêt comme le droit de surveiller la marche des affaires, de rejeter les conseils de ses ministres ; mais, réciproquement, ses ministres ont le droit incontestable de conférer entre eux, hors de sa présence, afin de conseiller la Couronne avec la dignité et l'indépendance qui sont les éléments d'un bon Conseil, et qui permettent à ceux qui en font partie d'appliquer librement toutes les facultés de leur esprit à la conduite des affaires³⁰⁰.

Dupin expliquait aussi dans ce discours qu'il faisait de la présidence réelle du conseil une condition *sine qua non* pour entrer au ministère : « Plusieurs ministères ont été faits sans que je voulusse en faire partie [...] ; je le déclare ici à la face de mon pays, il ne m'a jamais été offert d'y entrer à des conditions que je pusse accepter. [...] J'ai refusé sept fois, j'aurais refusé mille, je refuserai toujours tant que ces conditions ne seront pas remplies³⁰¹ ». Cette intervention montrait bien la sincérité de Dupin dans son combat pour instaurer une vraie présidence du Conseil, et cet engagement passé devant témoins l'obligeait à respecter ses convictions faute de se parjurer. Le ministère Mortier, formé pour succéder au ministère de trois jours, ne remplissait pas cette condition puisque la présidence du maréchal était toute fictive, au grand dam de Dupin : « Le maréchal Mortier, digne homme entièrement dévoué, n'en avait que le titre, et non le caractère ni les fonctions. [...] Le décousu planait sur le ministère : il semblait que le Roi s'y complût et qu'on voulût ériger cela en système³⁰² ».

²⁹⁸ Lettre du 7 octobre 1832, Archives nationales, 228 AP/1, Dossier 4 « Correspondance postérieure à l'accession de Louis-Philippe au trône (1830-1847) ».

²⁹⁹ G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 699.

³⁰⁰ Discours prononcé par A. DUPIN à la séance du 5 décembre 1834, reproduit en partie dans *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 133.

³⁰¹ *Ibid.*, p. 133-134.

³⁰² *Ibid.*, p. 144.

En définitive, on voit bien que Dupin était acquis aux principes du gouvernement représentatif, dans la mesure où il prônait la prise en compte de la Chambre des Députés dans le gouvernement : d'abord avec la nomination d'un cabinet représentatif de l'évolution de sa majorité politique ; ensuite par la soustraction de ce ministère à l'omnipotence du roi en lui conférant un président du Conseil. Selon lui, c'était seulement dans cette configuration parlementariste que la monarchie constitutionnelle pouvait atteindre l'accomplissement du projet qu'elle s'était fixé en 1830, et permettre ainsi la concorde des pouvoirs exécutif et législatif.

§ 2. – *Le parlementarisme selon Dupin*

La foi de Dupin dans le gouvernement représentatif ne fait pas de doute, notamment en ce qui concerne la présidence du Conseil et la prise en compte de la Chambre dans la définition de la politique gouvernementale. Ces indices pourraient nous induire à croire que, loin d'être un serviteur soumis du pouvoir et du roi, Dupin était en réalité un promoteur du parlementarisme.

Loin s'en fallait, puisque de manière paradoxale Dupin combattait les mécanismes qui permettaient à la Chambre de renverser le ministère et imposer ses vues à l'exécutif, en premier lieu les coalitions d'opposition. La position qu'il adoptait en 1838 en offrait un exemple probant : en tant que conseiller du roi et président de la Chambre, il avait averti le gouvernement de la force que prenait la coalition de centre gauche, et l'enjoignait à remanier le cabinet pour prévenir son renversement. Il concevait la Chambre comme un ensemble de députés juxtaposés, et sa méfiance des partis et des associations les lui faisait rejeter jusque dans le Palais Bourbon. Pour lui, il fallait préserver les droits et les prérogatives de la Chambre, qui formaient ses intérêts, en tant qu'institution désincarnée, et non pas les intérêts obscurs de tel parti, de telle coterie. Plus encore, dans un discours à ses électeurs en 1846 il souhaitait la disparition des partis : « Fasse le Dieu qui protège la France [...] que les jours de ce prince se prolongent assez pour voir les passions continuer de s'éteindre et les partis achever de se déconsidérer et de se dissoudre ! Puissions-nous n'avoir point de minorité !³⁰³ ».

Selon lui, la relation qui devait s'établir entre le gouvernement et la représentation nationale ne devait pas reposer sur la tension d'un conflit permanent ni sur une logique de collision. Il désirait au contraire le maintien d'une entente cordiale entre le législatif et l'exécutif, qui, concourant au même but de la consolidation des acquis de la Révolution de 1830, eussent travaillé en bonne intelligence de manière à transcender l'antagonisme des pouvoirs. Dans son

³⁰³ Discours prononcé par A. DUPIN devant le collège électoral de Clamecy le 2 août 1846 après sa réélection à la Chambre, reproduit dans *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 611-617.

discours au roi prononcé le 1^{er} janvier 1834 en tant que président de la Chambre, il souhaitait « le concours éclairé de tous les pouvoirs pour affermir [le] trône constitutionnel³⁰⁴ ». Dans la bouche de Dupin, ces mots exprimaient une conviction sincère plus qu'une simple convenance d'usage.

Ce concours des pouvoirs nécessitait selon lui comme condition préalable que chacun d'eux fût fort et indépendant, c'est-à-dire libre d'agir dans sa sphère de compétences et d'attributions : il fallait avant tout éviter les empiètements. Il exprimait ce souhait à la Chambre le 5 décembre 1834 : « Dans un gouvernement qui se compose de plusieurs pouvoirs, c'est dans le maintien fidèle des prérogatives de chacun d'eux que peuvent se trouver l'accomplissement de la Constitution, la confiance publique et la fermeté de l'administration³⁰⁵ » ; et en 1839 devant ses électeurs : « Selon moi, il importe au pays que nous ayons une royauté forte ; des Chambres fidèles, non moins jalouses de leurs prérogatives que respectueuses pour les droits de la Couronne³⁰⁶ ». Il défendait particulièrement les tentatives d'inféodation de la Chambre par le gouvernement qui cherchait à l'amoindrir en captant une partie de ses compétences.

Cependant, ce respect du domaine respectif de chacun des pouvoirs ne devait pas empêcher certaines relations nécessaires au bon fonctionnement du régime représentatif. Il en précisait le caractère dans son discours du 5 décembre 1834 à la tribune. D'abord, la Chambre qui « exerce son contrôle sur les actes du ministère », malgré les réticences de l'exécutif : « en tout temps, les ministres chargés du pouvoir exécutif ont supporté impatiemment le contrôle des Assemblées ». Ensuite, le gouvernement devait se laisser guider par la Chambre qui « épie l'opinion publique, [...] la révèle, [...] en est l'expression, [et] fait connaître les vœux du pays ». Le ministère ne pouvait pas se départir de la Chambre et mener le pays indépendamment de ses opinions dans la mesure où elle représentait, par son caractère électif, le vœu national : « nous ne sommes pas à une époque où le pays, où trente-deux millions d'habitants plus ou moins animés d'idées nouvelles [...] puissent être tenus par un seul homme ou par huit hommes ». Ainsi, « l'ascendant sur l'opinion publique, [...] l'expression des volontés du pays dans le sein de cette Chambre [...] ; voilà les forces sur lesquelles un gouvernement constitutionnel doit s'appuyer ». En un mot, la Chambre devait et voulait « influencer sur la direction des affaires du pays, dans le sens de ce qui lui apparaît être le vœu du pays ».

³⁰⁴ Discours du président de la Chambre au roi le 1^{er} janvier 1834, reproduit dans *Révolution de 1830, op. cit.*, p. 373-374.

³⁰⁵ Discours prononcé à la tribune par A. DUPIN lors de la séance du 5 décembre 1834, reproduit en partie *ibid.*, p. 330-346.

³⁰⁶ Discours prononcé par A. DUPIN devant le collège électoral de Clamecy le 3 mars 1839 après sa réélection à la Chambre, reproduit dans *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 561-567.

Cette participation aux affaires, Dupin ne l'envisageait pas comme la supériorité de la Chambre élective sur le gouvernement, mais comme un concours bienveillant, selon les termes de l'adresse du 16 août 1834, qui posait en substance que la Chambre « ne renverse pas, mais elle conseille, elle ne refuse pas un concours, mais elle déclare qu'elle ne donnera qu'un concours éclairé ». Dans la philosophie parlementaire de Dupin, il n'y avait pas d'autre lutte entre les pouvoirs que celle pour la préservation de leurs attributions respectives. La Chambre devait être forte pour constituer un appui solide sur lequel le gouvernement pouvait se reposer, et non pour supplanter l'exécutif : « on ne peut s'appuyer que sur ce qui résiste ». Il s'adressait aux ministres qui « s'imaginent que le pouvoir exécutif hérite de ce qu'il ôte aux autres pouvoirs de l'État ». Il affirmait au contraire que dans la force de la Chambre résidait celle du pouvoir : « De là mes efforts, mes vœux pour que la Chambre se grandit toujours aux yeux du pays, parce qu'elle sert le pouvoir quand elle refuse ce qui est mauvais et, quand elle accorde ce qui est bon, ses décisions alors ont une plus grande force aux yeux de la nation tandis qu'un Corps qui s'est laissé avilir, prosterner, n'est plus bon à rien »³⁰⁷.

On touche là un point clé de la réflexion parlementaire de Dupin : la Chambre soutenait le gouvernement par ses approbations autant que par ses improbations, ces dernières s'exprimant par le rejet des projets de loi ou le vote d'une adresse exprimant son désaccord. Ce n'était pas l'expression d'une volonté de se dresser contre, mais une autre façon de marcher avec. Il formulait pour la première fois cette opinion le 1^{er} mai 1834, à l'occasion d'un discours solennel du président de la Chambre des Députés au roi pour sa fête : « [La Chambre] sert le gouvernement par ce qu'elle lui accorde, et quelques fois aussi par ce qu'elle fait refus ou difficulté de lui accorder³⁰⁸ ». Le 30 décembre 1836, le président de la Chambre des Députés évoquait dans son discours d'installation le respect de la Chambre qui assure « cette dignité qui donne de la valeur au concours et de la fermeté au point d'appui³⁰⁹ ». On trouve un exemple probant de cette maxime parlementariste dans le rejet par la Chambre d'une loi de disjonction des procédures pénales civiles et militaires en 1837. Dupin, qui s'opposait vigoureusement au projet de loi, allant contre la volonté exprimée par le roi de le voir aboutir, se justifiait d'avoir agit pour le salut du régime : « Bien loin d'attaquer la royauté, je n'avais pas cru pouvoir la

³⁰⁷ Les citations des deux derniers paragraphes sont extraites du discours prononcé à la tribune par A. DUPIN lors de la séance du 5 décembre 1834, reproduit en partie dans *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 126-128.

³⁰⁸ Discours du 1^{er} mai 1834 prononcé par le président de la Chambre des Députés au roi, reproduit dans *Révolution de 1830*, *op. cit.*, p. 376-377.

³⁰⁹ Discours d'installation prononcé par le président de la Chambre des Députés le 30 décembre 1836, reproduit en partie dans *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 238.

mieux défendre qu'en m'opposant à une loi plus capable de l'ébranler que de la soutenir³¹⁰ ». Pourtant, cette opposition qui ne disait pas son nom n'en restait pas moins effective.

Finalement, on voit bien que Dupin ne prônait pas un parlementarisme offensif dans lequel la Chambre aurait maintenu en respect le gouvernement en lui imposant sa prédominance, mais plutôt la convergence des pouvoirs exécutif et législatif pour assurer la pérennité du régime de Juillet. Dans cette configuration, le président de la Chambre jouait un rôle essentiel de liant entre les pouvoirs exécutif et législatif. Le *Journal général* voyait d'un bon œil que la Chambre, en la personne de son président, « conserve auprès du roi et des ministres un représentant perpétuel³¹¹ ». Son frère Charles Dupin relevait bien l'importance de cette fonction dans une lettre adressée à son frère : « le premier homme de la Chambre des Députés est le premier de tous dans un Gouvernement représentatif³¹² ».

Pourtant, cette conception parlementariste développée par Dupin était parfaitement illusoire. En effet, sous la Monarchie de Juillet, l'élection de nombreux fonctionnaires à la Chambre des Députés permettait au gouvernement d'en prendre le contrôle, faussant le jeu parlementaire par l'amointrissement de l'indépendance de l'assemblée électorale. Il est intéressant de voir comment se positionnait Dupin par rapport à cette question toute politique et intimement liée à celle du gouvernement représentatif.

³¹⁰ A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 275.

³¹¹ Le *Journal général* du 22 mai 1836, cité par A. DUPIN, *ibid.*, p. 408.

³¹² Lettre dont la date est malheureusement illisible, Archives nationales, 228 AP/6, Dossier 1 « Activités professionnelles d'André Dupin en tant qu'avocat et homme politique. 1818-1857. ».

Conclusion de la première partie

Dupin fut l'une des personnalités fortes de la Monarchie de Juillet, de par le rôle qu'il avait joué pour son établissement, sa position dans l'entourage du roi, et l'autorité dont il jouissait à la Chambre des Députés. Il dressait avec justesse son autoportrait politique dans un discours à ses électeurs le 2 mars 1846 :

Profondément attaché au Roi et à sa famille, au fils du duc d'Orléans comme je l'étais au duc d'Orléans lui-même, dévoué à l'État, étranger aux coteries et aux coalitions, [...] toujours prêt à donner mon loyal concours au gouvernement contre les factions qui essaieraient de lui susciter des embarras ou des périls, et disposé à appuyer ses propositions dans tout ce qui sera bon et utile et propre à donner à nos affaires de la stabilité et de la grandeur ; mais aussi, je n'hésite point à le dire, avec une invincible disposition à désapprouver et à combattre tout ce qui ne me paraîtrait point s'accorder avec l'intérêt et l'honneur du pays³¹³.

Son parcours politique sous la Monarchie de Juillet fut marqué par différentes étapes : de soutien inconditionnel au régime et à son gouvernement durant l'« ère des périls » de 1830 à 1834 ; il prit ensuite ses distances et défendit, en sa qualité de président, l'indépendance de la Chambre des Députés contre le gouvernement. Bien que sa liberté de parole le portait occasionnellement à s'opposer au ministère, il restait profondément attaché au régime qu'il avait contribué à instaurer, et ne prenait jamais le risque de le fragiliser par une opposition trop véhémence. Ainsi, il s'opposait aux mécanismes parlementaires permettant de rendre effective l'indépendance de la Chambre en consacrant l'antagonisme des pouvoirs : contre la logique d'affrontement, il prônait celle de la concorde. Il aspirait, dans une conception idéalisée et fantasmée du parlementarisme, à un concours des pouvoirs en évacuant la dimension de conflit inhérente au gouvernement parlementaire.

La réalisation pratique du parlementarisme de Dupin semblait effectivement illusoire, *a fortiori* dans la mesure où le roi cherchait à s'immiscer dans le gouvernement, compliquant encore les relations entre le ministère et la Chambre élective, nécessairement conflictuelles dans un gouvernement parlementaire. En outre, l'indépendance de la Chambre était mise à mal par la présence en son sein de nombreux fonctionnaires, que l'exécutif exploitait à son profit pour s'imposer dans le jeu politique face à la représentation nationale. Le recours au droit de nomination aux emplois publics et la possibilité de cumuler des fonctions publiques avec le mandat de député offrait à l'exécutif un moyen de gouvernement qui conduisait à anéantir l'idéal parlementariste de Dupin. Ce phénomène et ces pratiques qui contrevenaient à la

³¹³ Discours reproduit par A. DUPIN dans *Mémoires*, t. IV, p. 611-617.

sincérité du gouvernement représentatif méritent de faire l'objet d'une analyse pour comprendre comment le parlementarisme était détourné au profit de l'exécutif sous la Monarchie de Juillet.

Seconde Partie. – La question du cumul des fonctions sous la Monarchie de Juillet

L'encadrement de l'élection de fonctionnaires à la Chambre des Députés était une priorité constitutionnellement reconnue du régime de Juillet, mais la législation élaborée à cet effet se révéla inefficace, du fait des avantages que procuraient l'élection d'un fonctionnaire, pour lui comme pour ses électeurs (**Chapitre I**). Très vite, le gouvernement intégrait l'utilisation des députés fonctionnaires comme un moyen de gouvernement, en portant ainsi des atteintes profondes et réitérées aux principes du régime représentatif (**Chapitre II**). De tels abus conduisirent l'opposition à réclamer une réforme parlementaire : d'abord déconsidérées, ces propositions prirent de l'ampleur dans la deuxième décennie du régime, bien que leur échec entraîna la chute d'un régime qui refusait de se réformer (**Chapitre III**).

Chapitre I. – État des lieux de la problématique du cumul des fonctions sous la Monarchie de Juillet

La possibilité d'élire des fonctionnaires à la Chambre des Députés avait rapidement été identifiée comme une source potentielle d'atteinte à l'intégrité du gouvernement représentatif dès la Restauration, ce à quoi la Monarchie de Juillet tenta de remédier par deux lois (**Section I**). Leur contenu était toutefois bien insuffisant pour enrayer une pratique ancrée dans un système qui l'entretenait et la favorisait même (**Section II**).

Section I. – La législation de Juillet pour résoudre le problème du cumul des fonctions identifié sous la Restauration

Plusieurs propositions de loi furent portées à la discussion de la Chambre relativement à l'instauration d'incompatibilités entre les fonctions publiques et les fonctions électives sous la Restauration, sans jamais aboutir (§1). En 1830, le nouveau régime donna de nouvelles espérances aux adversaires du libre cumul des fonctions, mais la législation élaborée se montra impuissante à endiguer les abus qui en découlaient (§2).

§ 1. – L'identification du problème sous la Restauration

La Charte de 1814 et l'Acte additionnel admirent l'élection des fonctionnaires à la Chambre des Députés, dans la mesure où, comme tout citoyen, ils respectaient les conditions d'éligibilité

d'âge et de cens. L'Acte additionnel prévoyait timidement quelques inéligibilités relatives dans son article 17 qui s'appliquaient pour les comptables, ainsi que pour les préfets et les sous-préfets dans le département et l'arrondissement qu'ils administraient. La Restauration reprit l'inéligibilité relative des préfets et des sous-préfets par la loi électorale du 5 février 1817 pour les premiers, et celle du 29 juin 1820 pour les seconds. En dehors de ces exceptions, la libre élection des fonctionnaires restait le principe. L'augmentation du nombre de fonctionnaires à la Chambre qui s'ensuivit nourrit de nombreuses réclamations dans l'opinion publique. La presse élevait la voix contre cette situation, et le rédacteur du *Journal du Commerce* fut même traduit devant la Chambre des Députés pour offense en 1826, suite à la parution d'un article qui dénonçait son manque d'indépendance du fait de la surreprésentation des émigrés et des fonctionnaires sur ses bancs³¹⁴. Dans les rangs de l'opposition, plusieurs députés présentèrent des propositions de loi visant à instaurer des incompatibilités entre les fonctions publiques et électives. Barthe-Labastide fut le premier en 1816, suivi par Cornet d'Incourt l'année suivante, puis par Méchin en 1820, mais leurs propositions furent également rejetées par la Chambre³¹⁵.

Devant l'échec de l'instauration d'un système d'incompatibilités, une autre voie fut ouverte en 1817 par Villèle qui émit l'idée de soumettre à réélection les députés nommés fonctionnaires et les députés fonctionnaires qui auraient reçu de l'avancement en cours de législature. Cela fit l'objet de plusieurs propositions provenant de la gauche comme de la droite dans les années 1820. En 1820, Legraverand se heurta au rejet de sa proposition par la Chambre des Députés, tout comme Jankowitz en 1824 puis Boucher après eux ; mais comme le souligne Julien-Laferrière, « l'idée de la réélection obligatoire des députés appelés à des fonctions publiques a germé pendant toute la Restauration³¹⁶ ».

En 1828, une proposition similaire du vicomte de Conny, député ultra, reçut en effet un meilleur accueil. Présentée à la Chambre des Députés lors de la séance du 13 mars 1828, la proposition visait à « établir une barrière qui rende les députés étrangers à toute promotion de places, pendant la durée de leurs fonctions³¹⁷ ». Il s'agissait de légiférer pour réhausser le prestige de la fonction élective et « faire de la députation une charge honorable et non un moyen de fortune³¹⁸ ». Outre la volonté de réduire le nombre de députés fonctionnaires, il y avait aussi et surtout l'ambition d'assurer l'indépendance de la Chambre des Députés vis-à-vis du

³¹⁴ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. 139-140.

³¹⁵ *Ibid.*, p. 140.

³¹⁶ F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 29.

³¹⁷ Extrait du développement de la proposition de F. DE CONNY à la séance du 13 mars 1828, cité par P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. 143-144.

³¹⁸ Rapport de CHANTELAUZE, séance du 14 avril 1828, *Archives parlementaires*, 2^e série, t. 53, p. 302, cité par F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 29.

gouvernement. Pour éviter que les nominations et promotions dans la fonction publique ne servissent de récompenses pour des positions adoptées à la Chambre, on voulait que les députés placés en cours de législature dans cette situation de cumul des fonctions fussent renvoyés devant leurs électeurs, afin que ceux-ci tranchassent en dernière instance en renouvelant ou retirant leur confiance à l'intéressé. Cet objectif était clairement annoncé par le vicomte de Conny :

[...] si le département croit qu'il lui est devenu étranger par ses nouvelles fonctions et que les liens qui l'attachaient à lui sont brisés ; [...] s'il est convaincu que les premiers suffrages qu'il reçut ne furent en quelque sorte pour lui que les calculs d'une ambition personnelle et qu'il ne vit en un collège électoral qu'un marchepied pour le conduire à la fortune, il lui refusera ses suffrages. Si, au contraire, cette nouvelle situation ne détruit pas dans la pensée de ses commettants la conviction que le député restera l'homme de son département et remplira le mandat qui lui est confié, le département tout entier éprouve un sentiment de fierté en pensant qu'il a ouvert la carrière des plus hautes dignités politiques à un homme toujours digne de ses suffrages ; le choix de la Couronne devient alors un titre de plus auprès de ses commettants³¹⁹.

À l'issue des discussions, la Chambre des Députés adopta la proposition le 23 avril 1828 par une courte majorité de 144 voix contre 133, dans la rédaction suivante : « Tout député auquel il sera conféré une place rétribuée, par le seul fait de son acceptation cessera de faire partie de la Chambre à la fin de la session pendant laquelle il aura été appelé à cette place ; mais il pourra être réélu³²⁰ ».

Cependant, la proposition de loi fut rejetée par la Chambre des Pairs, malgré les efforts du duc de Broglie qui dénonçait de concert avec le vicomte de Conny l'abus « énorme, monstrueux, intolérable » qui résultait de « la prodigalité des emplois publics, vis-à-vis de la Chambre élective »³²¹. Pasquier, rapporteur de la commission chargée de l'examen de la proposition de loi, plaida en faveur de son rejet car il estimait qu'en visant à résoudre un abus, elle en produirait un autre « plus dangereux » par la réintroduction insidieuse du « principe de la Constituante » : le mandat impératif³²². Il attira l'attention de l'assemblée sur le fait qu'une telle loi « mènerait au mandat direct » contre le principe du système représentatif dans lequel « le droit des électeurs est épuisé du moment où ils ont nommé le député dont le choix leur est

³¹⁹ Extrait du développement de la proposition de F. DE CONNY à la séance du 13 mars 1828, *Archives parlementaires*, *op.cit.*, p. 72, cité par F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 29-30.

³²⁰ Proposition de loi adoptée par la Chambre des Députés le 23 avril 1828, citée *ibid.*, p. 30.

³²¹ Intervention de V. DE BROGLIE, cité par P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. 144-145.

³²² Extrait du rapport du baron É.-D. PASQUIER présenté à la Chambre des Pairs à la séance du 21 mai 1828, *Archives parlementaires*, 2^e série, t. 54, cité *ibid.*, p. 145.

confié »³²³. Le rapporteur reconnaissait toutefois que les abus dénoncés correspondaient à des pratiques avérées et scandaleuses, et qu'il fallait trouver le moyen d'y mettre un terme, mais il privilégiait plutôt la voie de l'élargissement du nombre d'incompatibilités entre fonctions publiques et fonctions électives. Cependant, l'agitation du spectre de la résurgence du mandat impératif entraîna le rejet de la proposition par une large majorité de 164 voix contre 46.

Au terme de ce processus parlementaire, il apparaît clairement qu'il y avait bien une prise de conscience collective des excès auxquels donnaient lieu la présence des fonctionnaires à la Chambre, tant par leur manque d'indépendance à l'égard du gouvernement que par l'usage qui était fait de la nomination et de l'avancement dans les fonctions publiques, participant à fausser le gouvernement représentatif. Le problème était identifié, encore restait-il à trouver le moyen de le résoudre. Les hommes de Juillet y voyaient une priorité pour le nouveau régime, et pensaient parvenir à endiguer les abus constatés par deux lois prévues à cet effet.

§ 2. – La législation de la Monarchie de Juillet pour encadrer la présence des fonctionnaires à la Chambre des Députés

La loi du 12 septembre 1830 soumit à réélection les députés promus dans des fonctions publiques et les députés fonctionnaires qui recevaient de l'avancement au cours de leur mandat (A), tandis que la loi électorale du 19 avril 1831 établit des incompatibilités supplémentaires entre certaines fonctions publiques et le mandat de député (B).

A / La loi du 12 septembre 1830 : l'obligation de réélection des députés nommés à des fonctions publiques

La volonté de soumettre à réélection les députés promus à des fonctions publiques en cours de législature faisait partie des revendications partagées par les hommes de la Révolution de 1830. Cette exigence apparaît formulée dans la Proclamation des députés au peuple français du 31 juillet 1830, qui fixa les attentes placées dans le nouveau régime qui devait advenir. Parmi la liste succincte des revendications figurait en dernière position « La réélection des députés promus à des fonctions publiques³²⁴ ».

On la retrouvait quelques jours plus tard dans les différents projets de Charte pour le nouveau régime. Dans le premier projet de Bérard du 4 août 1830, atypique en ce qu'il ne contenait pas

³²³ *Archives parlementaires*, 2^e série, t. 54, p. 157-158, cité par F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 30.

³²⁴ Proclamation du 31 juillet 1830 des députés au peuple français, reproduite par P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 302-303 et par A. DUPIN, *Révolution de 1830*, *op. cit.*, p. 60-61.

d'article mais des principes qui devaient selon lui figurer dans le texte constitutionnel, il tenait parmi les mesures acquises « la réélection des députés promus à des fonctions publiques³²⁵ ». Le 5 août, le contre-projet, rédigé par de Broglie et Guizot dans le sens d'une modération de celui de Bérard à la demande du duc d'Orléans, faisait figurer la réélection des députés promus à des fonctions publiques parmi les objets auxquels il fallait pourvoir dans des lois à venir³²⁶. Rémusat, qui avait aussi rédigé à la hâte un projet constitutionnel, le ponctuait par une mesure sur la réélection : « Aucun député promu à un emploi public ne pourra rester à la Chambre des Députés s'il n'est réélu³²⁷ ». Enfin, le second projet de Bérard, retravaillé et complété avant sa présentation à la Chambre des Députés le 6 août 1830, inscrivait la réélection des députés promus à des fonctions publiques parmi les lois à faire³²⁸. La mesure était retenue dans le rapport présenté par Dupin après l'examen du projet de Bérard par la commission, et elle figurait dans les dispositions particulières du texte constitutionnel voté le 7 août par la Chambre des Députés qui ajoutait la mention « salariées³²⁹ », à la demande de Méchin, réduisant légèrement le périmètre d'application de la mesure. Enfin, « La réélection des députés promus à des fonctions publiques salariées » figurait à l'article 69-3 de la Charte constitutionnelle officiellement promulguée le 14 août 1830, dans la liste des objets auxquels il serait « pourvu par des lois séparées et dans le plus court délai possible »³³⁰.

On voit donc que le principe faisait l'unanimité, mais qu'il ne pouvait être réglé en détail par le texte constitutionnel, comme le signalait Dupin à la séance du 7 août 1830 : « ce qui était susceptible de controverse et qui demandait une mûre réflexion, on l'a renvoyé aux lois à faire. En indiquant ces lois, on s'est borné au titre ; mais si chacun voulait voir dans la proposition l'exposé de la loi entière, on n'en finirait pas³³¹ ». Or, on l'a vu, les orléanistes souhaitaient ne pas perdre de temps à établir le régime pour éviter la république.

La discussion sur la loi concernant la réélection des députés nommés à des fonctions publiques commença dès la fin du mois d'août 1830, après la présentation du rapport de Félix Faure. Le but qu'elle se proposait d'atteindre était double, dans la lignée de la proposition du vicomte de Conny sous la Restauration : d'une part, s'assurer de l'indépendance des députés fonctionnaires et que les promotions dans la fonction publique cessassent d'être une monnaie

³²⁵ Premier projet de Charte de S. BERARD du 4 août 1830, reproduit par P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 309-310.

³²⁶ Projet de Charte élaboré par V. DE BROGLIE et F. GUIZOT le 5 août 1830, reproduit *ibid.*, p. 311-313.

³²⁷ Projet constitutionnel élaboré par C. DE REMUSAT, reproduit *ibid.*, p. 314-316.

³²⁸ Second projet de Charte de S. BERARD, présenté à la Chambre le 6 août 1830, reproduit par A. DUPIN, *Révolution de 1830, op. cit.*, p. 70-76.

³²⁹ Déclaration de la Chambre des Députés du 7 août 1830 qui établit le changement de dynastie et les modifications apportées à la Charte de 1814, reproduite *ibid.*, p. 76-79.

³³⁰ Charte constitutionnelle du 14 août 1830, reproduite par P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 350-355.

³³¹ Intervention de A. DUPIN à la séance du 7 août 1830, *Archives parlementaires*, 2^e série, t. 63, p. 80, cité par F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 31.

d'échange contre des services parlementaires rendus au gouvernement, en confiant à leurs électeurs le pouvoir de voter à nouveau et de ne pas renouveler leur mandat en cas de suspicion de servilité ; et d'autre part réduire le nombre de députés fonctionnaires en escomptant que certains d'entre eux ne seraient pas réélus.

Bizien du Lézard, député légitimiste, proposa, au cours de la séance de la Chambre des Députés du 27 août 1830, un amendement qui visait à établir le principe radical de d'incompatibilité absolue entre toute fonction publique salariée et la députation. Jugé trop extrême, il fut rejeté : on voulait assurer l'indépendance des députés fonctionnaires à l'égard du gouvernement par le recours à l'arbitrage des électeurs, et non en excluant par principe les fonctionnaires de la Chambre des Députés.

La loi, comprenant cinq articles, fut promulguée le 12 septembre. Son article 1^{er} prévoyait que « Tout député qui acceptera des fonctions publiques salariées sera considéré comme donnant par ce seul fait sa démission de membre de la Chambre des Députés », auquel l'article 4 ajoutait que les députés visés par cet article « pourront être réélus ». L'article 2 établissait quant à lui que le député concerné par l'article premier « continuera de siéger dans la Chambre jusqu'au jour fixé pour la réunion du collège électoral ». La loi, d'après son article 5, disposait de manière rétroactive : « La présente loi sera applicable aux députés promus à des fonctions publiques depuis l'ouverture de la session actuelle »³³². Nous pouvons faire quelques remarques sur le premier et le dernier article.

D'abord, le premier article, porteur de la disposition essentielle de la loi, pouvait donner lieu à deux interprétations. La première interprétation était que la loi ne soumettait à réélection que les députés promus à des fonctions publiques salariées, tandis qu'une autre interprétation conduisait à appliquer la loi également aux députés qui, appartenant déjà à la fonction publique au moment de leur élection, auraient reçu de l'avancement en cours de mandat. Cette dernière interprétation fut finalement retenue, dans la mesure où, comme le signale Julien Laferrière, « tout avancement dans les fonctions suppose en effet l'acceptation d'une fonction nouvelle, tout comme la simple nomination³³³ ».

Quant au dernier article, il instaurait à titre exceptionnel la rétroactivité de la loi. Cela avait été critiqué comme introduisant un dangereux précédent, mais accepté dans la mesure où le but était louable, puisque l'article conduisait à « faire appliquer les dispositions par et à la Chambre

³³² L'article 3 excluait du champ d'application de l'article 1^{er} « les officiers de terre et de mer qui auront reçu de l'avancement par droit d'ancienneté ».

³³³ F. JULIEN- LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 33.

qui les avait la première inscrites dans la loi³³⁴ », à titre d'exemplarité et pour apporter une solution immédiate au problème que la loi était censé résoudre.

Avec le recul, l'appréciation que l'on peut porter sur l'efficacité de la loi est sans appel : elle s'est avérée totalement inefficace à remplir le double but qu'elle poursuivait. D'une part, elle n'a pas suffi à faire cesser le commerce pratiqué par le gouvernement autour des places dans la fonction publique, sur lequel nous reviendrons. D'autre part, la loi a échoué dans son objectif de diminution du nombre de fonctionnaires à la Chambre : pour s'en convaincre, il suffit de constater avec Duvergier de Hauranne que le nombre de députés fonctionnaires a constamment augmenté à chaque législature, et ce jusqu'à la fin du régime. En effet, dès 1831, dans la première Chambre des Députés élue sous la Monarchie de Juillet, on recensait 142 députés fonctionnaires, soit douze de plus que dans la dernière Chambre élue sous la Restauration. En 1842, leur nombre s'accrût encore et la Chambre compta 167 députés fonctionnaires ; en 1846, 184 ; et en 1847, 193³³⁵ – la dernière élection ayant eu lieu en 1846, ce dernier chiffre montre que plusieurs députés intégrèrent la fonction publique en l'espace d'une année.

Cela signifie donc que les députés nommés à des fonctions publiques ou qui recevaient de l'avancement étaient élus et réélus par leurs commettants, sans que leur promotion ne leur fasse de tort – nous verrons que c'est même tout l'inverse – comme le regrettait Duvergier de Hauranne : « que l'on compte parmi les députés soumis à réélection combien n'ont pas été réélus : deux ou trois tout au plus³³⁶ ! ». Julien-Laferrière relève pour sa part que la non réélection du député Hello, avocat général promu au poste de conseiller à la Cour de cassation en 1843, était un cas unique entre 1842 et 1848³³⁷. Les plus fidèles soutiens du gouvernement répondaient au constat dressé par Duvergier de Hauranne en 1847 que la réélection systématique des députés fonctionnaires témoignait de « l'excellence des choix faits [dans la nomination aux emplois publics], depuis quinze ans, par tous les ministères³³⁸ ». Nous verrons que ce n'était pourtant pas la probité des fonctionnaires qui motivaient les électeurs à les élire et les réélire, bien au contraire.

Dans le cas de Dupin, concerné par la loi du 12 septembre 1830 suite à sa nomination au poste de procureur général près la Cour de cassation le 17 août 1830, il fut réélu le 22 octobre

³³⁴ F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 34.

³³⁵ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. 148. L'auteur prenait pour base les députés titulaires de fonctions publiques rétribuées par l'État.

³³⁶ *Ibid.*, p. 155.

³³⁷ F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 128.

³³⁸ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. 155.

suyvant par la majorité plébiscitaire de l'unanimité moins trois voix, dont la sienne³³⁹. Cette loi n'avait donc pas eu d'effet sur sa situation personnelle au regard de ses fonctions cumulées. Il aurait en revanche pu se trouver affecté par la loi du 19 avril 1831 qui établissait des incompatibilités parlementaires.

B / La loi du 19 avril 1831 : l'instauration d'incompatibilités parlementaires

Contrairement à la question de la réélection des députés promus à des fonctions publiques, celle des incompatibilités parlementaires ne faisait pas l'unanimité. Déjà en août et septembre 1830, à l'occasion des discussions à la Chambre des Députés, plusieurs voix s'élevèrent contre le principe. Parmi les opposants au principe des incompatibilités parlementaires, Guizot, qui était alors ministre, avançait qu'elles nuisaient au gouvernement représentatif plus qu'elles ne le servaient, en privant l'exécutif des éléments les plus capables de la majorité ministérielle dans la composition de son administration. Il répondait en ce sens à un amendement qui visait à poser le principe de l'incompatibilité absolue entre fonctions publiques et fonction électorale :

Il ne s'agit pas seulement ici de former l'administration, de donner à l'État des ministres de la majorité, il s'agit de faire pénétrer le même esprit, le même caractère, les mêmes principes dans l'État tout entier, de les faire entrer, de les faire pénétrer dans toutes les parties de l'administration. Votre amendement enlève toute possibilité de le faire au gouvernement ; votre amendement le sépare de l'administration et semble fait pour l'empêcher, lorsqu'il a la majorité à la Chambre, de faire pénétrer les hommes de cette majorité dans l'administration. Je ne crois pas que ce soit là le but, le meilleur résultat du gouvernement représentatif³⁴⁰.

D'autres députés rejetaient le principe de l'incompatibilité en invoquant le principe de la liberté de l'électeur. Dupin était de cet avis : selon lui, l'instauration d'incompatibilités, « excluant de la Chambre tous les fonctionnaires, [...] diminuait le nombre des éligibles et restreignait d'autant les choix des électeurs³⁴¹ ». Le rapporteur de la loi du 12 septembre 1830, Félix Faure, avançait pour sa part que l'établissement d'incompatibilités n'était pas nécessaire à condition que les élections fussent libres de toute ingérence gouvernementale : « Avec un système d'élection parfaitement libres, on n'aperçoit pas de motifs de se défier du bon sens national³⁴² ». Au final, la loi du 12 septembre ne touchait pas au système rudimentaire des

³³⁹ A. DUPIN, *Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 244.

³⁴⁰ Intervention de F. GUIZOT à la séance du 27 août 1830, *Archives parlementaires*, 2^e série, t. 63, p. 277, cité par F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 37-38.

³⁴¹ A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 236.

³⁴² Rapport de F. FAURE à la séance du 25 août 1830, cité par F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 37.

incompatibilités parlementaires, bien que certains députés l'eussent vainement réclamé comme une nécessité.

En décembre 1830, le ministère Laffitte présenta à la Chambre un projet de loi électorale, comprenant quelques dispositions intéressant la question du cumul des fonctions. En effet, dans le discours de présentation du projet gouvernemental à la Chambre des Députés par le ministre de l'Intérieur Montalivet, il était question d'accroître le nombre des fonctions soumises à des inéligibilités relatives. Jusqu'alors, de telles dispositions ne s'appliquaient qu'aux préfets et sous-préfets ; désormais le gouvernement envisageait d'étendre leur application à tout un ensemble de fonctions dont la nature conférait à leur titulaire une influence excessive sur les électeurs de son ressort, risquant de fausser la sincérité de l'élection dans le cas où il se présenterait comme candidat dans cette circonscription. Étaient ainsi visés par l'inéligibilité relative les « principaux fonctionnaires en contact immédiat avec la population³⁴³ », notamment les commandants militaires des divisions et des départements, les procureurs généraux, les receveurs généraux.

Dans les discussions relatives au projet à la Chambre, les partisans des incompatibilités ne se satisfaisaient pas d'un perfectionnement des inéligibilités relatives. Bizien du Lézard à leur tête, comme en août 1830, déposait un amendement visant à établir l'interdiction de principe du cumul d'un emploi public avec un mandat électif. Son amendement emporta l'adhésion d'une partie des députés mais fut finalement rejeté à quelques voix de majorité. Cela peut s'expliquer notamment par les espoirs qui avaient été placés dans la loi du 12 septembre 1830 : trop récente encore pour que l'on eût pu en ressentir déjà les effets, on pouvait encore croire qu'elle allait suffire à assurer l'indépendance des députés fonctionnaires et réduire leur nombre sans qu'il ne fût nécessaire pour cela de recourir à la solution radicale des incompatibilités. En outre, si l'amendement de Bizien du Lézard avait été voté, la loi du 12 septembre 1830 serait devenue sans objet. Or elle était prévue par l'article 69-3 de la Charte, ce qui expliquait l'attachement qu'on lui portait.

Finalement, la Chambre décida un système hybride entre l'amendement de Bizien du Lézard et le projet gouvernemental, qui prenait corps dans l'article 64 de la loi du 19 avril 1831. On y prononçait d'abord des incompatibilités : « Il y a incompatibilité entre les fonctions de député et celles de préfet, sous-préfet, de receveur généraux, de receveurs particuliers des finances et de payeurs ». Pour les fonctions de préfet et de sous-préfet, plusieurs raisons motivèrent

³⁴³ Présentation du projet de loi électorale le 30 décembre 1830 à la Chambre des Députés par le ministre de l'Intérieur C. DE MONTALIVET, cité par F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 39

l'établissement de l'incompatibilité parlementaire : d'une part, du point de vue administratif, on considérait qu'ils ne pouvaient pas s'absenter de leur département et arrondissement durant les sessions législatives « sans mettre en souffrance les intérêts qu'on est chargé de surveiller ou de défendre³⁴⁴ » ; d'autre part, d'un point de vue politique, les préfets et les sous-préfets étaient trop étroitement liés au gouvernement par la nature même de leurs fonctions pour s'en affranchir complètement à la Chambre des Députés, il fallait donc les en exclure. Il faut toutefois préciser que les titulaires des fonctions frappées d'incompatibilité parlementaire restaient libres de briguer le mandat de député, mais s'ils étaient élus, il leur fallait opter.

Ensuite, l'article 64 de la loi reprenait pour certaines fonctions publiques le principe de l'inéligibilité relative de leurs titulaires par les collèges électoraux des lieux dans lesquels s'étendait la compétence et s'exerçait l'autorité qui leur donnait un levier d'influence trop important sur les électeurs. On note que ces dispositions, si elles s'appliquaient aux procureurs généraux et aux procureurs du roi, ne frappaient pas Dupin en tant que procureur général près la Cour de cassation. En effet, dans la mesure où le ressort de la Cour de cassation est national, établir une éligibilité des magistrats de la juridiction suprême dans le territoire sur lequel s'exerce leur compétence serait revenu à prononcer une incompatibilité supplémentaire.

Enfin, pour éviter le contournement de la loi par les titulaires des fonctions incompatibles avec le mandat de député, il était prévu par l'article 64 que « Si, par démission ou autrement, les fonctionnaires [dont les fonctions sont incompatibles avec le mandat de député] quittaient leur emploi, ils ne seraient éligibles dans les départements, arrondissements ou ressort dans lesquels ils ont exercé leurs fonctions, qu'après un délai de six mois, à dater du jour de la cessation des fonctions ». Comme le note Julien-Laferrière, l'ajout de cette inéligibilité relative et temporaire à l'incompatibilité qui frappait déjà ces fonctions permettait de s'assurer que leurs titulaires ne puissent pas profiter de leur influence dans leur département ou arrondissement pour s'y faire élire avant de démissionner de leurs fonctions administratives. Ils pouvaient toutefois se faire élire dans un autre département, où les électeurs n'étaient pas soumis à leur influence, et renoncer à leurs fonctions pour accéder à la Chambre des Députés.

En définitive, cet article 64 n'eut pas beaucoup d'effet à l'aune du double objectif initial de diminuer le nombre de fonctionnaires à la Chambre des Députés, et d'assurer l'indépendance des députés fonctionnaires vis-à-vis du gouvernement. Les incompatibilités qu'il instaurait ne s'appliquaient qu'à quelques fonctions, et cela était insuffisant pour influencer sur le nombre de

³⁴⁴ Séance du 22 février 1831, *Archives parlementaires*, 2^e série, t. 67, p. 120, cité par JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 40.

députés fonctionnaires. Par ailleurs, les mesures prescrites en ce qui concernait les inéligibilités relatives aboutissaient plutôt à renforcer l'indépendance des électeurs, soustraits à certaines influences politiques, qu'à celle des députés³⁴⁵.

Les quelques dispositions de la loi électorale du 19 avril 1831 ajoutées celles de la loi du 12 septembre 1830 formèrent la législation destinée à encadrer la présence des fonctionnaires à la Chambre des Députés et à assurer leur indépendance en recourant au choix souverain des électeurs. Cette législation se révéla impuissante face à un système qui favorisait la présence de députés serviles à la Chambre, par la convergence des intérêts des fonctionnaires et des électeurs. Ceux-là aspiraient à la députation par carriérisme, tandis que ceux-ci avaient toutes sortes de profits à tirer de l'élection d'un fonctionnaire.

Section II : Un système favorable à la surreprésentation des fonctionnaires à la Chambre des Députés

Les électeurs plusieurs avantages concrets dans le fait d'être représentés par un fonctionnaire à la Chambre des Députés (§1), tandis que les fonctionnaires voyaient dans la députation un moyen de propulser leur carrière professionnelle (§2).

§ 1. – L'intérêt de l'électeur à élire un député fonctionnaire

Le phénomène électoral que constituait l'augmentation constante du contingent de fonctionnaires à la Chambre des Députés à chaque législature trouvait, d'après Julien-Laferrière, une explication dans le principe même du système censitaire. En effet, dans la mesure où une large majorité des citoyens était exclue de l'électorat par les conditions de cens, « la Chambre des Députés représente les intérêts de la nation, autrement dit les intérêts des électeurs qui, politiquement, composent seuls la nation³⁴⁶ ». Dès lors, il en résultait une dénaturation de la conception théorique et philosophique du principe de représentation nationale, qui s'exprimait en pratique par une modification des intérêts défendus par le député, comme le signalait Duvergier de Hauranne en 1847 : « partout, au sein du corps électoral, l'idée du député s'est profondément altérée où dénaturée ; [...] au lieu de voir en lui le représentant politique des intérêts généraux, on n'y voit plus que le défenseur, le patron des intérêts locaux ou privés³⁴⁷ ». Selon lui, le député n'était plus porteur d'une opinion politique, il était devenu

³⁴⁵ F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 42.

³⁴⁶ *Ibid.*, p. 71.

³⁴⁷ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire, op. cit.*, p. 100.

le serviteur des intérêts de ses commettants, et faisait office d'intermédiaire entre eux et le pouvoir, de portevoix des intérêts de son collègue électoral auprès du ministère :

[...] n'a-t-il pas existé dans chaque arrondissement un protecteur officiel, un intermédiaire obligé entre les besoins des populations et la justice ou la faveur ministérielle ? [...] a-t-on vu un emploi donné, un secours distribué, une décoration obtenue, une église réparée, une route construite ou redressée, un défrichement autorisé, une bourse accordée, sans l'aveu, sans l'appui ostensible ou secret de cet intermédiaire³⁴⁸ ?

Pour les électeurs, il était donc bénéfique d'élire un député à même de défendre au mieux leurs intérêts. Or « il n'est guère de personne mieux placée pour dire un mot au ministère des besoins de sa circonscription, [...] qu'un fonctionnaire, titulaire d'un emploi élevé de préférence, de surcroît fidèle au gouvernement³⁴⁹ ». L'intérêt bien compris des électeurs à choisir comme représentant un fonctionnaire expliquait donc la réélection quasi-systématique des députés promus à des fonctions publiques : « Quand les électeurs attendent de leur député non des votes indépendants, mais des faveurs personnelles, pourquoi, comment ne le rééliraient-ils pas au moment où son crédit augmente, où son pouvoir s'affermi³⁵⁰ ? ».

Plus largement, cela montre bien que la loi du 12 septembre 1830 ne pouvait que se révéler inefficace au regard du double objectif qu'elle poursuivait – diminuer le nombre de députés fonctionnaires et assurer leur indépendance à l'égard du gouvernement. En effet, les électeurs avaient intérêt à élire un fonctionnaire, dont les accointances avec les sphères ministérielles, loin de les outrer, les réjouissaient plutôt et les encourageaient à lui renouveler son mandat. Il faut aussi signaler que les députés intègres, décidés à utiliser le mandat qui leur avait été confié pour défendre les convictions politiques pour lesquelles ils estimaient avoir été élus, se voyaient souvent contraints de s'adonner aux basses besognes des recommandations pour satisfaire leurs électeurs et ainsi assurer leur réélection. Dupin dénonçait le fait : « S'agissait-il d'emplois dans les départements ? – Chaque député de la majorité, pour y maintenir son influence et assurer sa réélection sollicitait et obtenait tout pour ses électeurs³⁵¹ ». Or, comme nous le verrons, les députés de la majorité étaient en grande partie des fonctionnaires³⁵².

On peut diviser en deux catégories les intérêts dont la satisfaction était propice à conférer au député le soutien de son électorat. En premier lieu, les intérêts collectifs : c'étaient ceux du

³⁴⁸ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire*, op. cit., p. 98.

³⁴⁹ F. JULIEN-LAFERRIERE, op. cit., p. 71

³⁵⁰ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire*, op. cit., p. 155-156.

³⁵¹ A. DUPIN, *Mémoires*, t. IV, op. cit., p. 399-400.

³⁵² Voir *infra*, p. 120.

département dans lequel le député avait été élu, plus précisément de son arrondissement, circonscription électorale au sein de laquelle étaient composés les collèges électoraux. Dans le cadre de la campagne des Banquets de 1847, le député Maurat-Ballange tonnait le 6 décembre 1847 à Rochechouart contre « l'électeur qui échange ses suffrages pour une voie de fer, un chemin vicinal³⁵³ ». Thiers, dans un discours prononcé à la Chambre le 17 mars 1846, pointait du doigt deux exemples particulièrement éloquents :

[...] quand nous voyons même des électeurs d'opposition nommer un homme politique d'ailleurs très honorable, non pas à cause de son opinion politique, mais à cause de sa position personnelle, pour avoir un député qui leur assurera un chemin de fer, et un autre jour, pour avoir un canal, nommer un ingénieur très distingué, d'un grand savoir, pour lequel j'ai personnellement une grande considération, mais qui, assurément, ne pourra pas vous dire qu'il a été nommé pour ses opinions politiques³⁵⁴ [...].

Il faisait ici référence dans le premier cas à Charles Laffitte, le neveu de l'ancien président du Conseil, concessionnaire de la ligne de chemin de fer de Paris à Rouen, qui avait fait scandale en promettant à ses électeurs une ligne de chemin de fer en contrepartie de son élection à Louviers. Dans le deuxième cas, il s'adressait directement au député ministériel de la Meurthe qui se trouvait être ingénieur en chef des chemins de fer³⁵⁵.

Dupin, dans une moindre mesure, avait su aussi faire profiter son département de la Nièvre de sa position. Pour lui, ce n'était pas tant sa proximité avec le ministère du fait de sa qualité de fonctionnaire que son intimité avec la famille royale qui lui permettait d'obtenir différentes aides. On en veut pour exemple une lettre en date du 18 mai 1834, par laquelle il s'adressait à une certaine « Madame » qu'il appelle aussi « Votre Majesté », lui demandant une aide financière pour couvrir une partie des dépenses en réparations dans trois communes du Morvan³⁵⁶. Un autre exemple concernant Dupin, le procès-verbal de la séance du conseil municipal de sa commune natale de Varzy du 7 août 1843, où l'on trouve des chaleureuses expressions de gratitude envers le député qui avait permis que la commune touche une subvention pour l'établissement d'une école primaire supérieure³⁵⁷.

L'autre catégorie d'intérêts que les députés fonctionnaires pouvaient satisfaire était celle des intérêts individuels des électeurs et de leur entourage. Le cas de figure le plus fréquent était,

³⁵³ Discours cité par JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 145.

³⁵⁴ Discours cité *ibid.*, p. 71.

³⁵⁵ *Ibid.*, p. 71-72.

³⁵⁶ Tout laisse à penser que la lettre était adressée à Madame Adélaïde, la sœur du roi.

³⁵⁷ Document conservé aux Archives nationales, 228 AP/6, Dossier 4 « Hommages à André Dupin. 1832-1849. »

quand il y avait une place à pourvoir dans la fonction publique, le recours du solliciteur à son député en vue d'obtenir de lui une recommandation auprès du ministre – les solliciteurs n'étaient toutefois pas toujours électeurs. En 1813, Dupin avait fait personnellement et à ses dépens l'expérience de l'influence que pouvait avoir la recommandation d'un parlementaire dans la nomination aux emplois judiciaires³⁵⁸. Dans l'ordre judiciaire, Rousselet rapportait les nombreuses recommandations émises par des députés magistrats pour placer leurs compatriotes dans les juridictions de leur département³⁵⁹. Plus qu'un esprit de terroir, cette pratique témoignait bien des nombreuses sollicitations que recevaient les députés, et en particulier les députés fonctionnaires. Dupin avait pour sa part dénoncé cette ruée d'une légion de solliciteurs vers les places à pourvoir, surtout dans les premiers temps du régime. Dès le 30 septembre 1830, il profitait de son intervention à la Chambre pour annoncer publiquement sa position à ce sujet :

Le choix des fonctionnaires a beaucoup occupé l'auteur de la proposition. À cela je serai dispensé de répondre ; car, n'ayant pas de portefeuille, je n'ai pas eu une seule place à donner, bien que l'on m'en ait considérablement demandé. Je suis heureux du moins de saisir cette occasion de déclarer une fois pour toutes à messieurs les solliciteurs, que je n'ai à disposer d'aucun emploi, que je ne puis, sans manquer à toutes les convenances, me rendre un solliciteur importun auprès de mes collègues ; qu'il faut s'adresser à eux, et me laisser le temps de vaquer à mes devoirs³⁶⁰.

Effectivement, Dupin avait reçu de nombreuses sollicitations dont nous ne donnerons qu'un exemple : une lettre du 30 août 1830 dans laquelle un solliciteur lui demandait de le recommander pour une place de juge de paix dans la commune nivernaise de Clamecy³⁶¹. En 1839, il répétait à la Chambre des Députés, lors de la séance du 22 avril 1839, sa désapprobation du commerce électoral qui était fait sur les places à pourvoir dans l'administration, en l'occurrence judiciaire : « Pour mon compte, les fonctions judiciaires n'auraient pas été une monnaie politique, ni une monnaie électorale³⁶² ». Dans une lettre envoyée au roi le 14 août 1836, il attirait même son attention sur les abus liés à cette pratique en lui conseillant « de soigner davantage le choix des fonctionnaires publics, de céder moins à

³⁵⁸ Voir *supra*, p. 5.

³⁵⁹ M. ROUSSELET, *op. cit.*, p. 160.

³⁶⁰ Discours prononcé par A. DUPIN à la Chambre des Députés à la séance du 30 septembre 1830, reproduit dans *Révolution de 1830, op. cit.*, p. 205-214. Il ajoute en note de bas de page : « Un des grands fléaux de cette époque, a été le déluge des solliciteurs. J'en ai été inondé. », p. 209.

³⁶¹ Lettre conservée aux Archives nationales, 228 AP/6, Dossier 1 « Activités professionnelles d'André Dupin en tant qu'avocat et homme politique. 1818-1857. ».

³⁶² Discours prononcé par A. DUPIN à la Chambre des Députés à la séance du 22 avril 1839, reproduit dans *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 29.

l'influence des recommandations privées, aux aveuglements de l'amitié, aux engouements de la camaraderie³⁶³ ».

Cependant, malgré ses affirmations péremptoires envers un phénomène auquel il se prétendait totalement étranger, Dupin avait lui aussi « placé » par ses recommandations. Si on peut difficilement le blâmer d'avoir appuyé – avec succès – la candidature de son neveu pour le faire entrer au Conseil d'État comme auditeur de seconde classe en décembre 1845³⁶⁴, une lettre du 6 février 1844 envoyée à Dupin par un dénommé Colin nous apprend qu'il l'avait aidé, par son entremise auprès du Garde des Sceaux, à être nommé à la Cour de cassation³⁶⁵. Il faut toutefois préciser que Dupin, très populaire dans son département, n'avait pas besoin recourir à ce genre d'expédient pour obtenir sa réélection, qui lui était systématiquement acquise par la quasi-unanimité du collège électoral de Clamecy durant les sept législatures de la Monarchie de Juillet.

On voit donc la multitude des avantages que les électeurs pouvaient concrètement tirer de l'élection d'un fonctionnaire pour les représenter à la Chambre. Outre cette tendance des électeurs à porter leur dévolu sur les candidats fonctionnaires, favorisant l'augmentation de leur contingent à la Chambre, les fonctionnaires étaient eux aussi amenés à briguer le mandat de député qui leur ouvrait des perspectives d'avancement dans leur carrière administrative.

§ 2. – *L'intérêt du fonctionnaire à se faire élire député*

L'article 13 de la Charte de 1830 réservait à la puissance exécutive le droit de nomination aux emplois publics. Le manque de règles encadrant les nominations et l'avancement dans l'administration publique aboutit à conférer un droit discrétionnaire et arbitraire au gouvernement, dont dépendait la composition des administrations ainsi que l'avancée de carrière de l'ensemble des fonctionnaires. En effet, il n'était pas limité dans sa prérogative par l'ancienneté des fonctionnaires, notamment dans l'administration judiciaire.

Le garde des Sceaux Barthe reconnaissait en 1831 que « Les règles tracées pour l'admission aux places de la magistrature ou pour l'avancement des magistrats n'ont point fait de l'ancienneté des services un titre exclusif aux places vacantes³⁶⁶ », et le gouvernement pouvait librement pourvoir ces postes comme bon lui semblait. Pourtant, des critiques furent formulées

³⁶³ Lettre du 14 août 1836, reproduite dans *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 219.

³⁶⁴ A. DUPIN ne se cache pas du fait, qu'il rapporte lui-même *ibid.*, p. 526.

³⁶⁵ Archives nationales, 228 AP/6, Dossier 1 « Activités professionnelles d'André Dupin en tant qu'avocat et homme politique. 1818-1857. ».

³⁶⁶ Lettre du garde des Sceaux à Belot, bâtonnier de l'ordre des avocats à Metz, du 2 août 1831, citée par M. ROUSSELET, *op. cit.*, p. 189.

contre cet état de la législation organisant les carrières dans la magistrature, notamment par Boyer, président de chambre à la Cour de cassation, à l'occasion de la discussion à la Chambre des Pairs sur le projet de loi relatif à l'organisation du Tribunal de la Seine le 11 juillet 1840 : « Aucune règle, aucun droit acquis par l'ancienneté ou le mérite des services ne vient mettre obstacle à l'arbitraire du pouvoir³⁶⁷ ». En 1847, Duvergier de Hauranne voyait dans l'absence de législation une des raisons aux nombreux abus du gouvernement et souhaitait que « que partout, si cela est possible, on substitue la règle au bon plaisir, le droit à l'arbitraire ; que l'entrée dans les fonctions publiques et l'avancement soient soumis à certaines conditions obligatoires³⁶⁸ ».

Plusieurs constructions avaient été envisagées pour pallier à l'arbitraire et accorder aux magistrats des droits opposables au gouvernement : dès le 1^{er} octobre 1830, dans la discussion relative à la suppression des juges auditeurs, le député Alcock proposait à la tribune d'imposer pour les magistrats un passage de cinq ans dans une juridiction avant d'être nommés dans un tribunal supérieur dans la hiérarchie judiciaire. En 1838, le député Liadières, dans la discussion sur le projet de loi sur les tribunaux civils du 21 février, proposait un amendement similaire : « Nul ne pourra exercer de fonctions dans la magistrature, s'il n'a pas passé préalablement par les divers degrés de la hiérarchie judiciaire³⁶⁹ ». Cet amendement fut toutefois retiré par le député qui l'avait déposé avant d'être discuté.

D'autres propositions visaient à accorder des droits et des garanties aux magistrats en fonction de leur ancienneté. Par deux pétitions portées à la Chambre des Pairs, un magistrat nommé Léveillé proposait en 1838 et 1840 de donner à l'ancienneté une partie des postes judiciaires, mais elles furent rejetées l'une et l'autre³⁷⁰. Enfin, dans la discussion sur l'organisation du Tribunal de la Seine en 1840, le député Desmousseaux de Givré proposait de diviser la magistrature en catégories, de fixer un nombre de nominations au choix du gouvernement dans chacune d'entre elles, et de réserver les places restantes à l'ancienneté. La Chambre des Députés rejeta la proposition.

Dans ces conditions d'incertitude sur leur carrière, les fonctionnaires voyaient dans le mandat de député un moyen d'avancer dans leur hiérarchie administrative en s'attirant la bienveillance des ministres, ce que Thiers nommait en 1846 le « régime du passe-droit³⁷¹ ».

³⁶⁷ Intervention citée par M. ROUSSELET, *op. cit.*, p. 193.

³⁶⁸ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire, op. cit.*, p. 111.

³⁶⁹ Amendement cité par M. ROUSSELET, *op. cit.*, p. 192.

³⁷⁰ *Ibid.*, p. 195-196.

³⁷¹ Discours d'A. THIERS à la séance du 17 mars 1846, cité par P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire, op. cit.*, p. 153.

Tocqueville attirait l'attention de la Chambre sur ce problème le 7 février 1840 : « Il faut que mes collègues sachent qu'aux yeux du pays, un très grand nombre de membres de cette Chambre n'y sont entrés que pour y avoir de l'avancement³⁷² ». Duvergier de Hauranne abondait en ce sens en 1847, constatant que les fonctionnaires voulaient devenir députés « non pour entrer dans la carrière politique, mais pour avancer dans leur carrière administrative ». Cela se manifestait avec beaucoup d'acuité dans l'administration judiciaire, et une brochure publiée sous le titre d'*État précaire de la magistrature en France et des remèdes qu'il convient d'y apporter* en 1839 dénonçait le phénomène :

Pour arriver aux hautes fonctions de la Magistrature, c'est-à-dire aux sièges de la Cour de cassation, aux premières présidences, aux places de procureurs généraux, il est pour ainsi dire nécessaire d'être député. [...] Espérons, qu'à l'avenir, on ne pourra plus dire qu'on arrive aux hautes fonctions de la Magistrature comme on obtient l'entrée des monuments publics, qu'il suffit pour cela de montrer sa médaille de député³⁷³.

La brochure mettait en avant le fait que depuis 1830, hormis quelques rares exceptions, toutes les nominations à la Cour de cassation avaient été prononcées en faveur de magistrats députés. Ce fut notamment le cas de Dupin en 1830. Le journal *Le Droit* faisait le même constat dans son numéro du 30 octobre 1840 : « Depuis quelques années il ne suffit plus en effet, pour aspirer aux premiers emplois de l'ordre judiciaire d'être un magistrat intègre et savant, il faut avant tout être un homme politique, et quiconque veut y parvenir doit au préalable se faire nommer député ». En effet, cela se vérifiait dans la magistrature où les exemples étaient le plus nombreux. Le cas du député Golbéry l'illustrait bien, puisque de simple conseiller à la Cour de Colmar, il fut directement promu en 1841 procureur général près la Cour de Besançon. Or il se trouve que ce député avait rejoint les rangs de la majorité ministérielle depuis son élection le 2 mars 1839, alors qu'auparavant il siégeait avec l'opposition de centre gauche³⁷⁴. On ne saurait y voir une simple coïncidence dans la mesure où ces cas de figure étaient nombreux.

Dupin quant à lui restait silencieux sur le droit discrétionnaire du gouvernement à nommer ses fonctionnaires, il lui importait seulement que ces derniers soient recrutés en fonction de leur capacité, et refusait que le titre de député ne devînt un critère de sélection : « Assurément je ne prétends pas interdire aux députés toute candidature, mais les prétentions doivent être légitimées par des titres [...] ; la qualité de député ne doit pas être un supplément aux titres qui

³⁷² Discours d'A. DE TOCQUEVILLE à la séance du 7 février 1840, cité par JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 78.

³⁷³ *État précaire de la magistrature en France et des remèdes qu'il convient d'y apporter*, p. 3, cité par M. ROUSSELET, *op. cit.*, p. 190-191.

³⁷⁴ [Marie, Philippe, Aimé de Golbéry - Base de données des députés français depuis 1789 - Assemblée nationale \(assemblee-nationale.fr\)](http://www.assemblee-nationale.fr)

manqueraient d'ailleurs pour avoir droit à des fonctions qu'on sollicite³⁷⁵ ». Pourtant, on peut penser, en ce qui le concerne, que son statut de député opposant à Charles X avait certainement compté dans sa nomination à la Cour de cassation en août 1830, alors qu'il n'avait aucune expérience de magistrat.

Finalement, il ne fait pas de doute que le mandat politique offrait des perspectives d'avancement et de promotions aux députés fonctionnaires dans leur carrière administrative. Cela suscitait chez leurs collègues fonctionnaires non députés un vif sentiment d'injustice et de résignation, comme le mettait en lumière Duvergier de Hauranne : « qu'on interroge, non publiquement, mais à part, un des innombrables fonctionnaires non députés auxquels les députés font concurrence. En est-il un qui ne sache, qui ne dise que, pour faire son chemin aujourd'hui, les services parlementaires valent incomparablement mieux que les autres services³⁷⁶ ? ». Thiers relevait l'injustice que causait dans l'administration la priorité donnée aux députés fonctionnaires : « Je suis indigné, mon équité naturelle est révoltée, quand je vois de vieux employés qui ont travaillé toute leur vie pour obtenir un avancement, sacrifiés à l'ambition d'un député fonctionnaire³⁷⁷ ».

À y regarder attentivement, on voit que l'avantage procuré dans leur carrière administrative aux députés fonctionnaires sur leurs collègues non députés ne s'explique pas seulement par l'exposition que leur donnait leur mandat sur la scène politique et l'opportunité de se distinguer aux yeux des ministres. Il faut surtout y déceler l'usage politique qui était fait des nominations et des promotions dans les fonctions publiques par le gouvernement, pour s'assurer de la déférence des députés fonctionnaires et contrôler ainsi une partie de la Chambre. Duvergier de Hauranne le déplorait et constatait qu'« à l'aide d'une législation vicieuse ou de pratiques coupables, la majorité des députés et la majorité des électeurs devenaient, au prix de certains avantages personnels, les instruments passifs, les exécuteurs obéissants de toutes les volontés de la couronne³⁷⁸ ».

³⁷⁵ Discours prononcé par A. DUPIN à la séance du 13 juin 1846, reproduit dans *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 305.

³⁷⁶ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. 154.

³⁷⁷ Discours d'A. THIERS prononcé à la séance du 17 mars 1846, cité par F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 76.

³⁷⁸ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. VII-VIII.

Chapitre II. – Les députés fonctionnaires : l’expédient antiparlementaire de l’exécutif

La Monarchie de Juillet s’arma d’outils légaux qui lui permirent de s’assurer de la fidélité de la Chambre vis-à-vis du gouvernement au détriment de son indépendance (**Section I**), dénaturant ainsi le régime représentatif au profit du gouvernement et des ambitions de la Couronne (**Section II**).

Section I. – Asservir la Chambre des Députés

Dès 1830, l’instauration du serment des fonctionnaires et des députés permit d’asseoir le nouveau régime auquel l’administration ainsi que la Chambre des Députés se trouvèrent liées (§1), puis le droit de nomination aux emplois publics fut le moyen pour le gouvernement d’imposer sa suprématie à la Chambre basse (§2).

§ 1. – La liberté des députés fonctionnaires et la prestation d’un serment politique

Le nouveau texte constitutionnel du régime établi en août 1830 n’était pas suffisant pour assurer sa pérennité. Il devait pour cela s’assurer du concours de la Chambre, qui lui était majoritairement acquise, mais surtout de l’administration pour que ses actes se répercutassent dans l’ensemble du pays par l’action des fonctionnaires dévoués, selon la définition qu’en donnait Vivien³⁷⁹.

Dès lors, l’idée de la prestation d’un serment se fait jour dès le mois d’août 1830, dans la continuité de l’usage pratiqué sous la Restauration. L’enjeu pour le nouveau régime était de recueillir le « ralliement à une dynastie encore contestée³⁸⁰ ». En 1830, quelques voix discréditées objectaient l’inutilité du serment politique, notamment Boucher de Perthes, directeur des douanes à Abbeville qui écrivait dans une lettre du 23 septembre 1830 : « À quoi sert ce serment ? A-t-il jamais empêché un trône ou celui qui est dessus de choir et de se casser le nez³⁸¹ ? ». Pourtant, la majorité orléaniste de la Chambre pressait pour l’institution d’un tel serment. Le 11 août 1830, le président de la Chambre Laffitte reçut au nom du roi le serment des députés : sur les 397 présents, 234 jurèrent fidélité au roi et obéissance à la Charte. Mais il

³⁷⁹ Voir *supra*, p. 9-10.

³⁸⁰ P. BASTID, *op. cit.*, p. 260.

³⁸¹ Lettre citée par M. ROUSSELET, *op. cit.*, p. 63, note n°1.

ne s'agissait encore que d'un mouvement spontané de la Chambre des Députés, désireuse de manifester son soutien au pouvoir nouvellement institué.

Le 31 août 1830, une loi relative au serment des fonctionnaires publics fut promulguée, faisant de sa prestation une obligation légale pour les fonctionnaires publics mais aussi pour les députés. En effet, son article premier prévoyait que « Tous les fonctionnaires publics dans l'ordre administratif et judiciaire, les officiers des armées de terre et de mer, seront tenus de prêter le serment dont la teneur suit : “ Je jure fidélité au Roi des Français, obéissance à la Charte constitutionnelle et aux lois du royaume ” ». L'article 2 rendait exigible la prestation de ce serment sous quinze jours pour tous les fonctionnaires – sauf ceux qui avaient « déjà prêté serment au Gouvernement actuel », c'est-à-dire les députés fonctionnaires qui avaient volontairement prêté serment le 11 août – à défaut de laquelle ils seraient « considérés comme démissionnaires ». L'article 3 plaçait sous le même régime les députés, en disposant que « Nul ne pourra siéger dans l'une ou l'autre Chambre, s'il ne prête le serment exigé par la présente loi. Tout député qui n'aura pas prêté le serment dans le délai de quinze jours, sera considéré comme démissionnaire »³⁸².

Il s'agissait d'un serment politique, défini par Fabre dans une thèse de doctorat consacrée comme « la souscription par le récipiendaire de ses devoirs de fidélité à l'égard d'un homme ou d'un régime politique³⁸³ ». Pour les députés, le serment politique consistait à manifester leur engagement à soutenir le régime, ou du moins à ne pas remettre en cause ses fondements constitutionnels. Cela signifiait, pour les députés d'opposition qui siégeaient sur les bancs de l'extrême gauche et de l'extrême droite, renoncer à modifier la nature du régime, abandonner l'espoir d'une république et d'une restauration légitimiste.

Au 25 septembre 1830, on comptait seulement soixante-trois députés qui, pour avoir expressément refusé de prêter le serment ou faute de s'être manifesté dans le délai imparti, renoncèrent à leur mandat de député. La raison principale qui motivait le refus de ces députés était la répugnance à renier leurs convictions républicaines ou légitimistes, l'exigence morale de ne pas se parjurer. Mais beaucoup plus nombreux furent les députés qui prêtèrent le serment malgré leurs opinions personnelles contraires au régime, souvent notoires, le considérant comme une condition nécessaire pour pouvoir continuer à défendre leurs idées à la Chambre. En effet, malgré la prestation de ce serment, les députés des franges républicaine et légitimiste

³⁸² *Bulletin des lois du royaume de France*, IX^e série, t. I, I^{re} partie, Paris, Imprimerie Royale, mars 1831, p. 66-67.

³⁸³ M.-H. FABRE, *Le serment politique*, thèse de doctorat d'histoire du droit, Aix, 1941, p. 15, cité par F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 55.

de la Chambre ne masquaient nullement leurs intentions ni ne s'autocensuraient dans leurs attaques contre le gouvernement par crainte d'être rappelé à leur serment. En fait, il n'y avait pour les députés aucune véritable sanction pour les manquements à leur serment politique : l'exécutif n'avait pas les moyens de leur retirer leur mandat dans la mesure où ils avaient formellement prêté le serment. Il était donc en pratique une formalité sans conséquence sur l'engagement politique de son récipiendaire.

Pour les fonctionnaires, le serment produisait en revanche des effets réellement contraignants. On considérait alors très majoritairement que l'exécutif devait pouvoir compter sur le concours de ses agents administratifs qui agissait comme des relais permettant de diffuser son autorité sur l'ensemble du territoire. Vivien écrivait que le fonctionnaire était lié par les termes de son serment, qui l'empêchait de « se prononcer contre le régime politique consacré par la constitution, contre le chef qu'elle a placé à la tête de la nation³⁸⁴ ». Le gouvernement pouvait, en cas de manquement, librement révoquer le fonctionnaire concerné. Dans la magistrature, le maintien de l'inamovibilité préservait les magistrats des dispositions de la loi, mais ceux-ci ne pouvaient toutefois pas exprimer librement des opinions légitimistes ou républicaines sans s'exposer à des sanctions disciplinaires. Dupin, qui avait été un fervent défenseur de l'inamovibilité de la magistrature, ne la percevait pas comme une licence absolue. Il croyait qu'elle constituait un principe vertueux à condition qu'on lui adjoignît la prestation d'un serment de fidélité. Il pensait que la magistrature devait soutenir le régime, et, en tant que procureur général, faisait montre d'une grande sévérité à l'encontre des magistrats déferés devant la Cour de cassation en matière disciplinaire pour des agissements ou des propos contrevenant à leur engagement formulé dans le serment³⁸⁵. Pour lui, le serment engageait tout à la fois le fonctionnaire et l'homme, et devait être prononcé et respecté avec sincérité.

Comme le souligne Julien-Laferrière, le serment politique des fonctionnaires fut vite interprété comme une déclaration d'adhésion à la politique ministérielle : on considérait que le fonctionnaire devait apporter son soutien au ministère, quel qu'il fût³⁸⁶. Une telle interprétation plaçait les députés fonctionnaires en position délicate : pour respecter leur serment, il ne suffisait plus de ne pas exprimer d'opinion contre la nature du régime ou ses fondements, que ce soit dans l'exercice de leurs fonctions administratives ou à la Chambre, mais il fallait aussi rester fidèle au gouvernement, c'est-à-dire le soutenir activement dans sa politique. Dans une

³⁸⁴ A. VIVIEN, *op. cit.*, p. 147.

³⁸⁵ On consultera avec profit l'ouvrage de F.-J. BRAMI qui décrit la position intransigeante de A. DUPIN dans trois affaires relatives à des poursuites disciplinaires contre des magistrats qui, malgré leur serment, avaient continué à prendre des positions ouvertement légitimistes et républicaines, aussi bien dans le cadre professionnel que privé, *Une grande carrière, op. cit.*, p. 216-219.

³⁸⁶ F. JULIEN-LAFERRIÈRE, *op. cit.*, p. 61.

telle approche du serment des fonctionnaires, la liberté d'action du député fonctionnaire était réduite à néant, il ne pouvait être que le serviteur du ministère, sans quoi il risquait de voir s'exercer contre lui le droit discrétionnaire de l'exécutif de révoquer les fonctionnaires – à l'exception bien sûr des magistrats inamovibles, qui risquaient simplement des sanctions disciplinaires. Cela se vérifiait particulièrement pour les députés exerçant dans la haute administration publique, titulaires de fonctions à dimension politique : l'opinion s'accordait à voir en eux des partisans du parti ministériel, car les exécutants de la politique gouvernementale devaient logiquement en être les premiers défenseurs à la Chambre. Même Duvergier de Hauranne, qui dénonçait dans son ouvrage la servilité des députés fonctionnaires, reconnaissait qu'elle était toute naturelle et logique pour les « fonctionnaires politiques³⁸⁷ ».

En revanche, pour les fonctionnaires plus modestes, les opinions étaient partagées entre deux conceptions : la première, autoritaire, selon laquelle on voulait imposer au député fonctionnaire une conduite irréprochable à l'égard de sa hiérarchie, c'est-à-dire le gouvernement. Le fonctionnaire prenait alors le pas sur le député, qui n'en avait plus que le nom. La seconde conception, libérale, prônait au contraire que la qualité de fonctionnaire du député fonctionnaire s'effaçât dans l'enceinte de la Chambre – dans le sens où il ne devait plus être soumis à l'autorité du gouvernement – afin qu'il pût défendre librement ses convictions à travers sa parole et ses votes, même lorsqu'elles le portaient vers l'opposition.

Il était pourtant illusoire de croire que le député fonctionnaire pût donner libre cours à ses opinions profondes et exercer son mandat sans être entravé par les moyens de nuisance dont disposait le gouvernement à son égard dans sa profession. La prérogative de nomination aux emplois publics offrait en théorie et en pratique au gouvernement un véritable pouvoir d'asservir les députés fonctionnaires, mais également la Chambre des Députés puisque ces derniers en représentaient une partie considérable.

§ 2. – L'inféodation de la Chambre des Députés : l'usage politique du droit de nomination aux emplois publics

Les institutions parlementaires établies en 1814 et renouvelées en 1830 avec quelques évolutions étaient censées garantir un gouvernement représentatif, avec une assemblée parlementaire électorale dotée de prérogatives et indépendante du gouvernement. Les relations entre les pouvoirs n'étaient pas proscrites, mais encadrées par la constitution, pour préserver l'équilibre entre les pouvoirs. En pratique, dès la Restauration le gouvernement usait de ses

³⁸⁷ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire*, op. cit., p. 161-162.

attributions constitutionnelles pour exercer une emprise sur la Chambre des Députés, s'assurer de sa docilité, et exercer la réalité du pouvoir politique tout en préservant l'apparence d'un cadre parlementaire. Le droit de nomination aux emplois publics était de ce point de vue une arme redoutable pour assurer la prééminence de l'exécutif par la corruption des membres de la Chambre basse, comme le constatait Duvergier de Hauranne, pour qui les emplois publics servaient « trop souvent à payer certains services parlementaires, à récompenser certains votes, à faciliter certaines conversions³⁸⁸ ».

Il faut distinguer deux situations types dans lesquelles le droit de nomination opérait comme moyen de gouvernement : d'une part le contrôle des députés fonctionnaires par le biais de leur avancement, ou les promesses d'avancement ; d'autre part la corruption des députés non fonctionnaires par le prisme des nominations, ou des promesses de nominations.

Pour le contingent de fonctionnaires élus députés, le gouvernement s'accommodait parfaitement de l'absence de législation sur l'avancement dans l'administration pour s'assurer de leur docilité en se réservant un moyen de pression à l'endroit de cette portion de la Chambre des Députés. Bien souvent, on l'a vu, la volonté de progresser dans leur hiérarchie administrative motivait la candidature des fonctionnaires à la députation³⁸⁹. C'était donc tout naturellement que ces fonctionnaires ambitieux rejoignaient volontairement les rangs ministériels à la Chambre par arrivisme. Ces députés fonctionnaires adoptaient généralement une attitude de déférence totale envers le gouvernement, prompts à en défendre tous les projets et de voler à son secours lorsqu'il était en proie aux attaques de l'opposition, afin de se distinguer par leur zèle aux yeux des ministres responsables des nominations dans leur administration.

Ainsi, la distribution d'une place convoitée ou la promotion à un poste désiré faisaient office de monnaie d'échange contre le soutien du député fonctionnaire, exprimé par des prises de position à la tribune ou plus simplement par son vote. Il y avait dans cette corruption du député fonctionnaire une façon de le lier encore plus étroitement au gouvernement, au système dont il profitait et qu'il contribuait à perpétuer³⁹⁰. On trouve un mécanisme semblable dans la vente des biens nationaux dans les années 1790, qui permit au régime révolutionnaire de s'adjoindre

³⁸⁸ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. 145.

³⁸⁹ Il y avait toutefois des exceptions qui méritent d'être signalées, comme le faisait A. THIERS dans son discours du 17 mars 1846, dans lequel il faisait l'éloge de la probité d'un député fonctionnaire : « Quand je vois devant moi un honorable membre, M. Bonnefons, qui est substitué depuis quinze ans, et qui pouvait facilement obtenir de l'avancement s'il l'avait voulu, quand je vois ici de tels fonctionnaires, je suis saisi de respect pour eux, et ne doute pas de leur indépendance », cité par F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 65.

³⁹⁰ *Ibid.*, p. 76.

l'appui des acquéreurs, en liant leurs intérêts particuliers au devenir de la Révolution. La préservation de leur fortune dépendait alors de la survie du régime, tout comme la situation des députés fonctionnaires acquise par courtisanerie au sein de la Chambre des Députés un demi-siècle plus tard.

On peut toutefois relever avec Julien-Lafferrière que certains députés fonctionnaires profitaient du système sans s'asservir : il donne l'exemple de Feuilhade-Chauvin, procureur général à la Cour de Lyon et élu député en 1842, qui siégea dans un premier temps avec les députés ministériels, jusqu'à sa nomination à titre de récompense au poste de conseiller à la Cour de cassation. Il retourna ensuite dans l'opposition, sans risque de perdre une place protégée par le principe de l'inamovibilité³⁹¹.

Car de la même manière que le gouvernement récompensait le député fonctionnaire par nomination, il le sanctionnait par destitution. En effet, le député fonctionnaire qui rejoignait les rangs de l'opposition de manière permanente ou occasionnelle pouvait voir le gouvernement agiter contre lui la menace de la révocation pour le faire rentrer dans le rang. Les destitutions de fonctionnaires pour vote hostile au gouvernement étaient fréquentes, nous n'en citerons qu'une seule restée célèbre par le tollé que son annonce avait provoqué dans l'opinion et la dans la presse. En 1845, à l'issue d'un vote de la Chambre décisif pour le cabinet dans le cadre de l'affaire Pritchard, que nous détaillerons plus avant³⁹², le député fonctionnaire Drouyn de Lhuys, titulaire de hautes fonctions au ministère des Affaires étrangères, fut destitué pour avoir voté avec l'opposition contre le gouvernement. Julien-Lafferrière rapporte qu'à la Chambre des Députés, une séance entière fut consacrée aux contestations de nombreux députés contre cette sanction politique. L'émotion que la destitution de Drouyn de Lhuys avait provoquée dans la Chambre resta vivace jusque dans les dernières heures du régime. En effet, Tocqueville revenait sur l'événement en 1848 :

Il y a trois ans, un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères, fonctionnaire élevé, diffère d'opinion politique avec le ministre sur un point. Il n'exprime pas sa dissidence ostensiblement, il vote silencieusement. M. le ministre des Affaires étrangères déclare qu'il lui est impossible de vivre dans la compagnie officielle d'un homme qui ne pense pas complètement comme lui ; il le renvoie, ou plutôt, disons le mot, il le chasse³⁹³.

³⁹¹ F. JULIEN-LAFERRIÈRE, *op. cit.*, p. 76.

³⁹² Voir *infra*, p. 131.

³⁹³ Discours de A. DE TOCQUEVILLE prononcé à la Chambre des Députés le 17 janvier 1848, cité par F. JULIEN-LAFERRIÈRE, *op. cit.*, p. 111-112.

Le gouvernement n'avait, dans ce genre de situation, pas même à trouver des motifs administratifs pour justifier des décisions éminemment politiques, puisqu'il était libre de nommer comme de révoquer les titulaires des emplois publics.

Le gouvernement exerçait également du droit de nomination à des fins corruptives envers les députés non fonctionnaires, pour décider les indécis à rejoindre les rangs ministériels et soutenir la politique du gouvernement en échange d'un poste dans une administration publique. Dupin décrivait, avec le recul qu'offre le récit mémorial, la manière dont le gouvernement distribuait les emplois au sein de la Chambre « Les Ministres n'accordaient rien à l'opposition mais tout aux membres de la majorité qui les avait portés et qui les soutenait au pouvoir ». Pourtant, il se corrigeait dans la note de bas de page en précisant : « Excepté à l'opposition sournoise de certains députés qui servaient les Ministres en-dessous, tout en se donnant au-dehors tous les airs de l'opposition »³⁹⁴. De fait, le gouvernement se servait également des nominations à titre préventif, pour dompter l'opposition en lui retirant certains de ses éléments les plus virulents. En procédant à ce genre de nomination, le gouvernement cherchait à obtenir le silence du député nommé, voire son ralliement à la majorité ministérielle. Dans tous les cas, il prenait sur l'opposant qui acceptait un emploi public un ascendant hiérarchique et un moyen de pression financier contre lui qui devaient nécessairement affecter son attitude à la Chambre des Députés.

Dupin éleva la voix pour la première fois contre ces pratiques dans son discours du 22 avril 1839 :

Surtout pas de corruption ! Je sais que dans un langage facile, dans un langage flexible, on a appelé cela un *abus des moyens de gouvernement*, ce qui suppose qu'on s'en permettrait l'usage, et que ce n'est que l'abus qu'on voudrait retrancher : – eh bien moi, je retranche l'un et l'autre. Je refuse mon assentiment, non pas seulement à ceux qui auraient poussé trop loin la chose à titre de perfectionnement, mais surtout à ceux qui en seraient les inventeurs et qui ont pratiqué ce moyen les premiers. Même au ministère j'opinerais pour qu'il y eut moins de fonds secrets, et je voudrais qu'ils fussent mieux employés ; qu'ils pussent solder des services qu'on ne peut pas déclarer mais non pas des turpitudes dont on rougit en particulier. Je voudrais, non pas qu'on en rendit compte au ministre mais que ce fût le ministre lui-même qui en rendit compte au Conseil après les avoir employés³⁹⁵ !

Dans cette intervention Dupin pointait du doigt des pratiques de corruptions, ce qui montre donc qu'elle étaient notoires en 1839. Cependant, Dupin défendait par ailleurs la liberté des ministres de pouvoir composer leur administration selon leur convenance, sans s'apercevoir

³⁹⁴ A. DUPIN, *Mémoires*, t. IV, p. 399.

³⁹⁵ Discours du 22 avril 1839, reproduit *ibid.*, p. 24-32.

que cette liberté faisait le lit de la corruption. En mars 1839, Dupin était impliqué dans une combinaison ministérielle et évoquait dans ses mémoires qu'au cours d'une réunion entre les membres de ce qui devait être le prochain cabinet, un programme avait été rédigé sur lequel tous les participants s'accordaient. En sixième position, y figurait « la liberté pour les ministres de nommer ou changer les agents qui relèvent de leurs départements³⁹⁶ ».

Dupin se contentait d'enjoindre le gouvernement à user de ce droit avec raison, comme il le manifestait à plusieurs reprises. D'abord au roi dans une lettre du 14 juin 1836 : « Partout où les fonctionnaires sont des hommes réellement recommandables, c'est-à-dire probes et capables, je vois qu'ils sont estimés : c'est donc ceux-là qu'il faut préférer et rechercher, si l'on veut que le pouvoir soit respecté³⁹⁷ » ; puis dans un discours à ses électeurs le 5 mars 1837 où il réclamait « la probité dans toutes les branches de l'administration³⁹⁸ » ; enfin le 22 avril à la Chambre des Députés en y consacrant une bonne partie de son intervention, affirmant d'abord que « Le choix des fonctionnaires est de la plus haute importance », et qu'à ce titre il fallait « toujours rechercher les hommes capables », qui « soient considérés, estimés car le pouvoir matériel est bien peu de chose, s'il n'est soutenu par le pouvoir moral, par la considération des fonctionnaires »³⁹⁹. Il réitérait quelques années plus tard lors d'une discussion à la Chambre relative aux nominations dans les grands corps de l'État :

Il importe beaucoup dans un gouvernement constitutionnel que les choix soient honnêtes, surtout quand il s'agit de grands corps, comme la Cour des comptes, la Cour de cassation, le Conseil d'État. Je ne puis trop recommander à MM. les Ministres un examen religieux des titres des candidats, pour n'admettre dans ces trois grands corps que des hommes dont la nomination obtienne l'assentiment général. C'est ainsi et non autrement que vous maintiendrez à ces Cours toute la considération qui leur appartient, l'ascendant qui leur est nécessaire, pour que leur influence s'exerce avec utilité sur tout ce qui dépend de leur hiérarchie⁴⁰⁰.

Effectivement, la profusion des nominations à caractère politique de députés dans la fonction publique créait le risque d'un délitement de l'administration, dans la mesure où elles relevaient d'une volonté de trouver une place pour l'homme et non l'inverse, comme le disait Dupin dans son discours du 22 avril, exhortant les ministres de ne pas sacrifier l'intérêt général sur l'autel des intérêts particuliers :

³⁹⁶ Programme reproduit par A. DUPIN dans *Mémoires*, t. IV, p. 8-9.

³⁹⁷ Lettre adressée par A. DUPIN au roi le 14 juin 1836, reproduite dans *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 219-221.

³⁹⁸ Discours au collège électoral de Clamecy du 5 mars 1837, reproduit *ibid.*, p. 531.

³⁹⁹ Extraits du discours du 22 avril 1839, reproduit dans *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 24-32.

⁴⁰⁰ Discours prononcé par A. DUPIN à la séance du 13 juin 1846, reproduit *ibid.*, p. 305-306.

Hommes publics souvenez-vous bien, lorsque vous arrivez aux affaires, quand vous approchez du pouvoir, qu'il ne s'agit pas de caser vos proches, vos parents, vos amis, vos camarades ! ; – qu'il ne s'agit pas de donner des places aux hommes, mais de mettre des hommes aux places ; – qu'il ne s'agit pas de procurer un revenu à un homme que vous affectionnez, mais de déléguer une partie de la puissance publique à un homme qui ne doit l'exercer que dans l'intérêt général⁴⁰¹.

Duvergier de Hauranne faisait le même constat quelques années plus tard : « Quand une place est vacante, croyez-vous qu'on s'inquiète de savoir quel est, pour la remplir, le plus capable et le plus digne⁴⁰² ? ». En introduisant ainsi de nombreux députés dans l'administration, sans vérifier la compétence et la capacité du candidat à remplir les fonctions qui lui étaient conférées, le gouvernement dépréciait l'administration – bien qu'il y avait aussi des nominations heureuses, comme celle de Dupin qui se révéla être un excellent procureur général à la Cour de cassation. Mais de manière générale, le gouvernement faisait primer son intérêt politique immédiat sur la qualité de ses administrations. Ces nouveaux fonctionnaires n'étaient d'ailleurs souvent pas respectés par leurs subordonnés, qui étaient bien conscients des raisons politiques qui avaient présidées à la nomination de leur supérieur, faisant régner dans ces administrations un climat délétère nuisant à leur bon fonctionnement. De plus, comme le note Julien-Lafferrière, cela entraînait une tendance au relâchement des fonctionnaires non députés, qui perdaient tout espoir d'avancer par les qualités dont ils faisaient preuve dans leur service, et devenaient moins consciencieux au détriment de l'administration dans son ensemble⁴⁰³.

Finalement, on voit que le droit de nomination aboutissait à la domestication de la Chambre, par la subordination des députés fonctionnaires et la corruption d'une partie de ses membres. Thiers interpellait les députés concernés par ces arrangements et constatait avec écœurement l'usage qui était fait du droit de nomination dans son discours du 17 mars 1846⁴⁰⁴ : « Quand je vois des hommes d'une opinion connue la donner pour ce qu'on appelle grossièrement une place ; quand je vois ceux qui reçoivent et ceux qui donnent faire cela devant nous, sachant bien que nous n'ignorons pas le secret de leurs tractations, quand je vois de telles choses, je suis saisi de dégoût⁴⁰⁵ ». Duvergier de Hauranne tirait comme conséquence de ce système que « Le

⁴⁰¹ Discours prononcé par A. DUPIN le 22 avril 1839, reproduit dans *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 24-32.

⁴⁰² P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. 98.

⁴⁰³ F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 78.

⁴⁰⁴ A. THIERS fut président du Conseil à deux reprises en 1836 et 1840, et il ne s'indignait de ces opérations que lorsqu'il était redevenu simple député, alors que ses ministres s'adonnaient eux-aussi en son temps à cet usage du droit de nomination qui présentait bien des avantages pour le gouvernement.

⁴⁰⁵ Discours prononcé le 17 mars 1846 par A. THIERS à la Chambre des Députés, cité par F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 87-88.

ministère vote par l'universalité des emplois et des salaires qu'[il] distribue, et qui, tous ou presque tous, directement ou indirectement, sont le prix de la docilité prouvée⁴⁰⁶ ».

Au-delà de sa nocivité pour l'administration, ces manœuvres conduisaient à fausser le régime représentatif en portant atteinte au principe d'indépendance de la Chambre qui devenait, au grand dam des députés attachés au parlementarisme, placée dans l'incapacité d'occuper la place que lui réservait la Charte ; elle était déclassée au rang de chambre d'enregistrement de la politique gouvernementale.

Section II. – Fausser le régime représentatif

La portion de la Chambre corrompue ou sous l'emprise du gouvernement formait une masse invariablement acquise à sa politique et lui assurait une majorité certaine dans les moments décisifs (§1). Ce dévoiement du gouvernement représentatif profitait au roi en lui permettant de satisfaire ses ambitions de gouverner, déplaçant ainsi le centre de gravité politique du Palais Bourbon aux Tuileries (§2).

§ 1. – L'assurance d'une majorité à la Chambre des Députés

Dans un gouvernement représentatif, tout est affaire de majorité : le ministère, pour mener le projet politique pour lequel il avait été constitué, devait en principe gouverner avec la confiance de la Chambre, et lorsque cette confiance s'étiolait, se retirer pour laisser place à un nouveau cabinet en accord avec l'opinion majoritaire de la Chambre. Toutefois, nous savons que la faiblesse de la législation relative à l'encadrement du cumul des fonctions administratives et politiques permettait au gouvernement d'exercer son empire sur la Chambre élective, par le biais du droit de nomination aux emplois publics. Le système favorisait la surreprésentation des fonctionnaires à la Chambre des Députés par les facilités qu'offraient le mandat de député pour obtenir de l'avancement dans la fonction publique, et offrait donc au gouvernement un nombre toujours plus importants de députés sur lesquels il était susceptible d'étendre son autorité. Il fallait encore ajouter à ce régiment les députés qui se laissaient corrompre en acceptant un emploi public en échange de leur docilité, et le tout formait une base solide sur laquelle le ministère pouvait compter durant les sessions parlementaires pour mener sa politique.

Ce phénomène atteignit son paroxysme sous la Monarchie de Juillet mais n'était pas endémique de ce régime. Comme le signalait Duvergier de Hauranne, il se dessinait dès 1814 et s'amplifiait au fil des législatures : « d'une part, les collèges électoraux nommaient, à chaque

⁴⁰⁶ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire, op. cit.*, p. 94.

élection, un nombre plus grand de fonctionnaires ; d'autre part, d'une élection à l'autre, un nombre plus grand de députés briguaient ou acceptaient des fonctions publiques⁴⁰⁷ ». Il rapportait qu'en 1828 le duc de Broglie s'était intéressé à la composition de la Chambre des Députés depuis 1814, et avait avancé que « sur 1 400 députés, nommés de 1814 à 1828, 1 200 à peu près avaient accepté des fonctions publiques⁴⁰⁸ ». Il faut signaler que ce calcul prenait en considération une définition large du fonctionnaire, qui incluait les titulaires de fonctions rétribuées mais aussi gratuites. Toutefois, ce chiffre démesurément élevé ne pouvait qu'interpeller l'opinion publique sur le sujet, et la même année le vicomte de Conny déposa sa proposition de loi, votée par la Chambre mais rejetée par la Chambre des Pairs.

Le duc de Broglie, dans son calcul, prétendait que la Chambre de 1828 comprenait 130 députés fonctionnaires sur un total de 430. Or ce chiffre, déjà considéré comme trop important, ne faisait qu'augmenter depuis 1814 et ce mouvement devait se prolonger inexorablement sous la Monarchie de Juillet, malgré les lois du 12 septembre 1830 et du 19 avril 1831. Duvergier de Hauranne dénombrait 142 députés fonctionnaires après les élections de 1831, ne comptabilisant que les fonctionnaires rétribués sur le Trésor public, tandis qu'en prenant pour critère les emplois à la nomination discrétionnaire du gouvernement, on en comptait 251⁴⁰⁹ sur les 459 membres de la Chambre des Députés – une majorité de la Chambre, sans compter ceux qui acceptèrent un emploi public en cours de législature. Parmi les 251 députés fonctionnaires, 181 garnissaient les rangs de la majorité ministérielle, qui réunissait 291 membres en additionnant les conservateurs et les députés supposés appartenir au tiers-parti. En 1834, c'était 276 fonctionnaires élus députés selon le critère large, dont 205 qui votaient avec la majorité ministérielle réunissant 305 députés ; en 1837 il y avait 273 fonctionnaires dont 195 parmi la majorité gouvernementale composée d'un total de 291 députés ; en 1839 le nombre de fonctionnaires restait constant, avec 272 députés fonctionnaires dont 182 ministériels sur un total de 263 ; en 1842 le nombre diminuait un peu avec 263 fonctionnaires dont 175 étaient acquis au cabinet pour un total de 250 députés de la majorité ; puis leur nombre augmentait à nouveau en 1846 avec 287 fonctionnaires dont 200 soutenaient le gouvernement sur les 268 députés que comptait la majorité gouvernementale⁴¹⁰. Pour sa part, Duvergier de Hauranne recensait les fonctionnaires à la Chambre des Députés sur un autre critère, celui de la rétribution par l'État, et obtenait des chiffres inférieurs mais qui concourraient également à démontrer qu'il y avait bien une augmentation globale du nombre de députés fonctionnaires⁴¹¹.

⁴⁰⁷ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. 140.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, p. 146-147.

⁴⁰⁹ F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 45.

⁴¹⁰ Ces chiffres sont recueillis *ibid.*, p. 177-180.

⁴¹¹ Voir *supra* les chiffres de P. DUVERGIER DE HAURANNE, p. 98.

Il s'agit toutefois d'émettre une réserve sur la valeur que l'on peut accorder à ces chiffres : comme la formation des partis n'était pas encore aboutie sous la Monarchie de Juillet, il paraît difficile de décomposer la Chambre en blocs aussi précis. De ce point de vue, Julien-Laferrière compte parmi la majorité gouvernementale les députés réputés former le tiers-parti, alors que leurs votes n'étaient jamais acquis à aucun parti avec certitude, on ne peut donc les classer définitivement parmi les rangs ministériels. Cependant, de telles statistiques permettent de mettre en exergue une réalité : les députés fonctionnaires soutenaient pour la plupart la politique du gouvernement et constituaient l'ossature de sa majorité à la Chambre tout au long du régime. Ainsi, la surreprésentation des fonctionnaires à la Chambre et *a fortiori* dans la majorité gouvernementale donnait au ministère la quasi-certitude d'une majorité acquise à sa politique.

L'adhésion des députés fonctionnaires à la politique gouvernementale n'était pas un problème en soi, car l'indépendance du député fonctionnaire ne supposait pas qu'il s'opposât systématiquement au gouvernement, mais plutôt qu'il se sentît libre de le faire selon ses convictions et sa conscience, sans craindre des conséquences que cela pouvait occasionner pour sa carrière. Ainsi, l'adhésion des députés fonctionnaires devenait problématique dès lors qu'elle résultait de pressions exercées par le gouvernement qui faussaient la sincérité et l'indépendance des opinions exprimées à la Chambre et par là-même le régime représentatif. D'ailleurs, on constate que cette adhésion n'était pas propre à un ministère mais qu'elle se perpétuait au fil des législatures, au point que Duvergier de Hauranne décrivait les fonctionnaires à la Chambre comme des « députés sans opinion, sans conscience politique, que toute majorité possède, que tout ministère transmet à ses successeurs ; comme un troupeau ou comme un mobilier⁴¹² ». Dès lors, on ne peut que conclure que cette adhésion n'était pas sincère, mais qu'elle était le fruit des manœuvres gouvernementales pour tenir dans sa main cette partie de la Chambre. Cela faisait s'exclamer Duvergier de Hauranne que la Chambre « ne saurait être indépendante tant que les fonctionnaires formeront les deux tiers de la majorité⁴¹³ ».

Par ailleurs, l'état de la législation sur les conditions d'exercice du mandat parlementaire favorisait l'assiduité des députés fonctionnaires, et profitait donc au gouvernement qui pouvait compter sur leur soutien durant toute la session parlementaire. En effet, la gratuité du mandat parlementaire instaurée par la loi du 5 février 1817 ne touchait pas les fonctionnaires qui continuaient à percevoir leur traitement pendant la durée des sessions parlementaires. Tandis que les députés non fonctionnaires devaient parfois s'absenter pour conduire leurs affaires professionnelles – bien que le cens d'éligibilité était censé garantir une fortune personnelle

⁴¹² P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire*, op. cit., p. 164.

⁴¹³ *Ibid.*, p. 177.

suffisante pour se priver de ressources pendant la durée du mandat –, les députés fonctionnaires étaient très assidus à la Chambre. Cette inégalité entre les députés fonctionnaires et les autres députés était dénoncée par Malaret en 1831, qui y voyait même la source d'une corruption potentielle des députés désavantagés, c'est-à-dire ceux qui n'étaient pas fonctionnaires, et encore plus ceux qui parmi ces derniers venaient de province :

Il est impossible qu'un député puisse, avec une fortune aussi médiocre (celle nécessaire pour être éligible), quitter sa famille, abandonner ses intérêts et passer cinq ou six mois de l'année pendant cinq années consécutives, sans entamer son patrimoine ; ou bien, s'il se décide à faire ce sacrifice, il est à craindre qu'il ne soit disposé à faire aussi celui de son indépendance, en profitant de sa nouvelle position pour obtenir un emploi salarié⁴¹⁴.

Il semble toutefois difficile de croire que les députés qui acceptaient un emploi public le faisaient par nécessité financière plutôt que par cupidité. Toujours est-il que les députés fonctionnaires, soustraits de ces préoccupations pécuniaires, garnissaient durant toute la session législative les bancs de la Chambre des Députés, délaissant leurs fonctions administratives, comme le souligne Julien-Laferrière, à la demande du gouvernement qui préférait compter sur eux à la Chambre plutôt que dans les administrations⁴¹⁵.

Enfin, il faut ajouter que le gouvernement détenait, à travers le mode de scrutin à la Chambre, un outil de surveillance particulièrement efficace pour veiller à la discipline de ses troupes. En effet, les dispositions du règlement de la Chambre des Députés relatives au mode de scrutin pratiqué en son sein avaient été modifiées sous la Monarchie de Juillet. Jusqu'en 1845, le scrutin était secret, les députés votaient en déposant une boule noire ou blanche dans l'urne. Duvergier de Hauranne, dans les rangs de l'opposition, déposa en 1843 une première proposition tendant à introduire de la publicité dans le mode de scrutin. Débouté d'une courte majorité, il revenait à la charge en février 1845, avec succès. Cette proposition semblait, à première vue, contradictoire avec son combat pour l'indépendance de la Chambre, puisque comment être plus libre de son vote que celui-ci est secret ?

En fait, la stratégie de Duvergier de Hauranne visait à rendre public le vote pour révéler au grand jour le lien qui unissait étroitement les députés fonctionnaires au gouvernement, afin que l'opinion fit pression pour encadrer leur présence à la Chambre, ou au moins que les électeurs, éclairés sur le dévoiement du régime représentatif, cessassent d'élire des fonctionnaires. Avec le recul, nous savons bien que cela était illusoire car les électeurs avaient tout intérêt, on l'a vu,

⁴¹⁴ Discours de MALARET à la Chambre des Députés le 8 mars 1831, cité par F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 81.

⁴¹⁵ *Ibid.*, p. 80-81.

à être représentés par un fonctionnaire en bonne intelligence avec l'exécutif. La proposition de Duvergier de Hauranne aboutit à une réforme du règlement de la Chambre le 18 mars 1845, instaurant le scrutin public de division⁴¹⁶. Cette procédure consistait à placer deux urnes de part et d'autre, et les députés, appelés nominativement, venaient placer leur boule dans l'une ou l'autre des urnes, selon leur vote, de sorte que leur vote s'effectuait au vu et su de tous leurs collègues⁴¹⁷.

En fin de compte, cette réforme profitait surtout au gouvernement qui pouvait ainsi contrôler le vote des députés, bien que cela n'était évidemment pas l'esprit de la proposition de Duvergier de Hauranne. Guizot, qui avait déjà l'habitude de se tenir au pied de la tribune lorsque le scrutin était secret pour scruter les députés fonctionnaires, la maintint après l'instauration du scrutin public, non plus pour les intimider et relever des indices de défection dans leur attitude, mais pour constater leur vote⁴¹⁸.

Le fait que la majorité ministérielle était composée essentiellement de députés fonctionnaires profitait aux différents ministères, qui pouvaient compter sur ce contingent de députés pour se maintenir, mais aussi et surtout à la Couronne, qui y voyait un moyen d'assouvir ses prétentions à gouverner, puisque quelque fût le ministère qu'elle nommait, il trouvait un appui constant et similaire à la Chambre des Députés.

§ 2. – *La dénaturation du régime représentatif au profit de la Couronne*

La Révolution de 1830, après les excès autoritaires du gouvernement de Charles X, visait à rétablir un régime représentatif, c'est-à-dire un régime dans lequel l'assemblée électorale fût l'alpha et l'oméga du pouvoir, chargée d'impulser la politique gouvernementale et d'en contrôler l'exécution ; en un mot, un régime où elle fût « en fait comme en droit, le centre réel du gouvernement et le pouvoir prépondérant⁴¹⁹ ». La Chambre des Députés modifia la Charte pour établir constitutionnellement les principes du gouvernement représentatif, et le contrat passé avec le roi ne poursuivait pas d'autre but que d'en assurer le respect : « Une dynastie choisie librement par la France et placée sur le trône à la condition expresse de respecter, de pratiquer les principes victorieux en 1830, et de laisser le pays se gouverner lui-même d'après certaines règles et selon certaines formes⁴²⁰ ». Thiers rappelait aux partisans de la prérogative royale, qui invoquaient la Charte pour défendre la figure d'un roi fort qui exerce le pouvoir, que

⁴¹⁶ Le scrutin secret était rétabli dès lors que la demande en était exprimée par au moins vingt députés.

⁴¹⁷ P. BASTID, *op. cit.*, p. 277.

⁴¹⁸ Cette habitude de F. GUIZOT est rapportée par F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 101.

⁴¹⁹ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire, op. cit.*, p. 249.

⁴²⁰ *Ibid.*, p. VII.

la Charte instituait au contraire un gouvernement représentatif : « le gouvernement du pays par le pays est dans la Charte⁴²¹ ».

Le gouvernement représentatif supposait, pour que la Chambre continuât à dicter le tempo politique, que le roi nommât des ministres procédant de la majorité à la Chambre des Députés, assurant ainsi la concordance du législatif avec l'exécutif. Or qu'en était-il d'une telle exigence lorsque les députés fonctionnaires formaient une masse définitivement acquise à tous les ministères pour préserver leurs intérêts particuliers ? Qu'en était-il lorsque la Chambre était comme figée, quand la variation des opinions représentées était supplantée par la constance des intérêts d'une majorité de ses membres ? La nomination des ministres par le roi prenait alors un autre caractère que celui que l'on envisageait en 1830 en lui attribuant constitutionnellement cette prérogative. En effet, alors que cet acte ne devait être pour la Couronne qu'une simple formalité pour reconnaître et officialiser le changement de majorité d'opinion politique à la Chambre en nommant en son sein des ministres qui la représentaient, il devenait un choix à la libre appréciation du roi qui constituait le cabinet qu'il estimait en mesure de mener sa politique – son « système » selon l'expression de Dupin –, certain de trouver une même majorité à la Chambre pour le soutenir. Thiers notait déjà en 1830, dans un article paru dans *Le National*, que le droit de nomination ne pouvait être absolu dans un régime représentatif :

Ce droit, nous le répétons pour la millième fois, ne peut pas s'exercer d'une manière absolue. Dans tout acte écrit, le sens d'une clause ne résulte jamais de cette clause isolée mais de cette clause combinée avec d'autres. Or, du droit de choisir les ministres, appartenant au roi, combiné avec le droit de leur refuser les moyens d'exister, appartenant aux Chambres, résulte pour celles-ci une participation incontestable au choix des ministres⁴²².

Duvergier de Hauranne, désabusé du dévoiement de cette exigence principale du gouvernement représentatif, dressait en 1847 un constat alarmant sur ce qu'était devenu la nomination des ministres sous la Monarchie de Juillet :

Si le ministère périclète, tout le monde le sait et le dit, ce ne sera pas parce que la majorité lui fera défaut ; ce sera parce que la couronne le trouvera usé, compromis, embarrassant, et qu'il lui plaira de s'en défaire. La couronne alors choisira à droite, à gauche, au centre, un autre cabinet qui, pourvu qu'il ait son appui, trouvera dans la Chambre exactement la même faveur et obtiendra la même

⁴²¹ Article d'A. THIERS paru en 1830 dans *Le National*, reproduit par P. DUVERGIER DE HAURANNE, *op. cit.*, p. 277-279. Il reproduit également un deuxième article du même auteur paru à la même période.

⁴²² Article d'A. THIERS paru en 1830 dans *Le National*, reproduit par *ibid.*, p. 271-277.

majorité. La couronne est donc maîtresse absolue d'adopter la politique qui lui convient, de prendre les ministres qui lui sont agréables, d'engager la France dans les voies qui lui plaisent⁴²³.

En effet, puisqu'une majorité stable, incarnée par le contingent des députés fonctionnaires, était acquise au gouvernement quel qu'il fût, l'opposition se trouvait nécessairement en minorité, impuissante à renverser un ministère même lorsque ses idées étaient majoritaires dans le pays. La coalition de centre gauche 1838 parvint à obtenir le changement de ministère par le vote d'une adresse de défiance en janvier 1839, mais on se rappelle que le roi refusait dans un premier temps la démission de son cabinet et prononçait la dissolution de la Chambre⁴²⁴. Cet exemple montre bien combien il était difficile en pratique pour la Chambre de mettre en branle les mécanismes parlementaires permettant d'imposer son vœu à l'exécutif, même lorsqu'elle comptait avec la faveur de l'opinion publique.

Ainsi, la domestication d'une partie suffisamment conséquente de la Chambre conduisait à la ruine du gouvernement représentatif, puisque cette masse de députés corrompus énervait la Chambre et causait son anémie en annihilant toute sa potentialité politique. Ce pouvoir soustrait à la Chambre était capté par le roi : il se trouvait alors en mesure d'assouvir son désir de gouverner selon son système en s'appuyant d'une part sur des ministres de sa convenance dans le cabinet, et d'autre part sur des « exécuteurs obéissants [à] toutes les volontés de la Couronne⁴²⁵ » à la Chambre élective. L'avantage que procuraient les députés fonctionnaires était donc de renforcer le ministère à court terme, et d'accroître le pouvoir politique du roi sur le long terme en faisant « parler et voter la Couronne au sein du Parlement⁴²⁶ ». Duvergier de Hauranne était clairvoyant sur le lien qui existait entre la corruption politique des députés fonctionnaires et le système du roi qui gouverne :

Si le système du roi qui gouverne n'avait d'inconvénients et de dangers que le jour où la politique royale est condamnée par la Chambre, on pourrait dire que le débat est peu opportun et qu'il convient de l'ajourner. Si, d'un autre côté, la corruption tenait uniquement à quelques circonstances passagères, telles que le caractère ou les penchants de tels ou tels ministres, on pourrait dire que le mal cessera avec ces ministres. Si, au contraire, entre le système du roi qui gouverne et la corruption politique il y a un lien étroit et nécessaire ; si, dans ce système, la corruption est le seul moyen d'échapper soit aux humiliations qui suivent la défaite, soit aux périls qui environnent les coups d'État, alors la question s'élargit, s'agrandit, et devient aussi pressante que sérieuse⁴²⁷.

⁴²³ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *op. cit.*, p. 5.

⁴²⁴ Voir *supra*, p. 73.

⁴²⁵ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire, op. cit.*, p. VIII.

⁴²⁶ F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 70.

⁴²⁷ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire, op. cit.*, p. 80-81.

Comme le signalait l'auteur, il était constant que la corruption des députés par le jeu du cumul des fonctions n'avait rien de conjoncturelle : elle était structurelle et servait *in fine* la Couronne en lui permettant de gouverner sans risquer d'être mis en échec par la Chambre des Députés. Or il était crucial pour le roi de ne pas se trouver en opposition avec la majorité de la Chambre, c'était même la condition nécessaire à l'assouvissement de ses velléités de gouverner. En effet, on comprend bien quels embarras eût éprouvés le roi, devenu un véritable chef de parti, s'il était advenu que la Chambre changeât de majorité. Cette hypothèse était envisagée par Duvergier de Hauranne qui distinguait deux cas de figure aussi peu souhaitables l'un que l'autre pour montrer que ce système ne pouvait en aucun cas être viable :

[...] ou bien le roi dont la politique a succombé, dont le parti a été vaincu, dont le ministère est en minorité, se résignera franchement à devenir l'instrument d'une politique qui n'est pas la sienne, le soutien d'un parti qu'il blâme ; le président d'un ministère qu'il regarde comme ennemi ; ou bien, conséquent avec lui-même, fidèle à ses opinions et à son parti, il transportera l'opposition au sein même du pouvoir, et détruira dans le gouvernement toute unité, toute énergie, toute vitalité. Dans le premier cas, c'est faire à la royauté une position qu'aucun ministre, aucun député ne voudraient accepter ou subir. Dans le second, c'est condamner l'État, toutes les fois que l'avis du roi n'est pas celui de la Chambre élective, à la plus faible, à la plus irrésolue, à la plus contradictoire des politiques. C'est, dans un cas comme dans l'autre, compromettre gravement l'irresponsabilité royale, et exposer la personne même du roi à tous les ressentiments, à toutes les haines de l'esprit de parti⁴²⁸.

L'irresponsabilité royale était justement faite pour protéger le roi en le plaçant dans un sanctuaire au-dessus des institutions, hors d'atteinte de leurs luttes mais avec le devoir de ne jamais s'y immiscer : « Que la couronne, couverte par un ministère qui gouverne, reste toujours dans la haute sphère où la constitution l'a placée⁴²⁹ ». Dupin, dont le combat pour la présidence réelle du conseil exercée par un ministre responsable rejoignait cette conception toute parlementaire du rôle du roi dans une monarchie constitutionnelle, exhortait Louis-Philippe à se tenir en retrait, à ne pas se compromettre aux yeux de la Chambre et de l'opinion en assumant lui-même la conduite de la politique gouvernementale :

À mon avis, le Roi ne doit point, dans les affaires, avoir l'amour-propre d'auteur. Sans doute, quand elles tournent bien, il y trouverait l'avantage de s'en attribuer le mérite ; mais aussi, quand elles tournent mal, on serait fondé à s'en prendre à lui. Il suffit à la gloire d'un Roi que tout aille bien sous son règne ; et c'est toujours à lui, par le fait, que l'honneur en revient. Pourquoi découvrir ainsi sa poitrine pour appeler sur soi la haine et les attaques des partis ? [...] Et, sous un gouvernement

⁴²⁸ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire*, op. cit., p. 73.

⁴²⁹ *Ibid.*, p. 249.

constitutionnel, puisqu'il est de règle que les ministres sont responsables, pourquoi ne pas leur laisser en effet toute la responsabilité⁴³⁰ ?

La position de Dupin n'était cependant pas aussi nette que celle de Duvergier de Hauranne : en tant que conseiller politique du roi, il était délicat de s'opposer frontalement à lui. Alors Dupin tentait, dans un entretien avec le roi du 11 mars 1838 rapporté dans ses mémoires, de le convaincre que le respect des principes du gouvernement représentatif qui lui imposaient de se tenir en retrait des affaires politiques, ne l'empêchaient nullement d'user de son influence sur la conduite des affaires : « Mais en résulte-t-il qu'au fond, en réalité, au Conseil et dans toutes les questions importantes, un roi constitutionnel soit sans influence et sans action ? Non assurément ; surtout quand son âge, son expérience, sa capacité lui assurent dans les discussions tous les moyens de faire valoir avec avantage son opinion⁴³¹ ». Le *Journal des Débats* estimait aussi qu'un roi irresponsable et en retrait du gouvernement n'était pas nécessairement réduit à l'inaction : « Encore n'est-il pas certain que de sa prison même un roi habile ne gouvernât pas⁴³² ! ».

Cependant, le roi, ne souhaitant pas renoncer à ses ambitions de gouverner, ne se résignait pas à se retirer du combat politique. Il profitait de la domestication de la Chambre et de ses députés corrompus pour lui dicter sa politique par le truchement des ministres. L'utilisation de la corruption comme moyen de gouvernement permettait donc au roi de jouir des avantages de l'irresponsabilité – il était préservé des attaques de la Chambre, dominée par une majorité ministérielle docile, et couvert par ses ministres –, ainsi que de ceux de la responsabilité – il conduisait en réalité la politique du gouvernement.

Pourtant, comme en témoigne l'ouvrage de Duvergier de Hauranne en 1847, l'opposition avait pris conscience de la part croissante que le roi prenait dans le gouvernement, et du fait que la surreprésentation des députés fonctionnaires à la Chambre y participait. En effet, dès 1838 la coalition de centre gauche menée par Guizot, Barrot et Thiers se dressait contre le manque de représentativité du ministère Molé eu égard à la Chambre des Députés, et contre la propension du roi à outrepasser son rôle constitutionnel et dicter ses projets politiques au cabinet. Les coalisés, réunis sous cette maxime de la monarchie parlementaire « le roi règne et ne gouverne pas », contestaient les « manœuvres personnelles du souverain⁴³³ » pour maintenir son cap politique en conservant un ministère impopulaire et en prenant part activement au

⁴³⁰ A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 312.

⁴³¹ *Ibid.*, p. 313.

⁴³² Le *Journal des Débats* d'avril et mai 1846, cité par P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. 62.

⁴³³ P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 156.

gouvernement, au mépris des principes du gouvernement représentatif : irresponsabilité du roi, responsabilité des ministres, ministère émanant de la majorité à la Chambre.

Au cours de la décennie suivante, le roi continua peu à peu à imposer son hégémonie dans le cabinet, soutenu dans ce projet par Guizot, ministre des Affaires étrangères jusqu'en 1847 puis président du Conseil, dont le revirement offrait un bel exemple de parjure. Le discours du trône du 28 décembre 1847 symbolisait la position du roi dans le gouvernement : Antonetti relève qu'il mentionnait à quatre reprises « mon gouvernement »⁴³⁴.

L'opposition menait de toutes parts ses attaques contre le ministère du 29 octobre 1840, sans jamais parvenir à le renverser malgré son impopularité croissante. Le roi et le ministère tenaient la Chambre dans un étau, au point que l'opposition ne voyait plus qu'un moyen pour rendre sa substance au gouvernement représentatif : durcir la législation encadrant le cumul des fonctions publiques et électives par une réforme parlementaire.

⁴³⁴ G. ANTONETTI, *op. cit.*, p. 905.

Chapitre III. – La réforme parlementaire : le combat de l’opposition sous la Monarchie de Juillet

La réforme parlementaire, entendue comme la volonté d’encadrer législativement la présence des fonctionnaires à la Chambre par des dispositions plus sévères que celles des lois du 12 septembre 1830 et du 19 avril 1831, était une revendication lancinante qui s’intensifia tout au long du régime. De nombreux projets d’ampleur inégale furent élaborés sans parvenir à aboutir, et l’impossibilité de restaurer le gouvernement représentatif à la Chambre conduisit au renversement du régime par le peuple (**Section I**). Dans la mesure où Dupin était attaché au régime et aux principes parlementaires, il est intéressant d’étudier sa position par rapport au problème du cumul des fonctions publiques avec le mandat de député et à la question de la réforme parlementaire portée par les oppositions (**Section II**).

Section I. – L’impossible réforme parlementaire

La réforme parlementaire était d’abord la revendication d’une fraction marginale de la Chambre, avant de s’imposer comme le point de convergence des oppositions pour restaurer le régime représentatif, puis de dépasser le cadre parlementaire pour devenir la cause du renversement du régime (§1). Les différentes propositions à ce sujet furent invariablement rejetées, devant l’opposition des députés que la réforme visait. Outre la défense d’un intérêt personnel des députés fonctionnaires, des arguments furent avancés pour mettre en lumière les bienfaits de compter des fonctionnaires à la Chambre des Députés (§2).

§ 1. – La montée en puissance de la réforme parlementaire dans l’opposition

Les espérances placées dans les lois du 12 septembre 1830 et du 19 avril 1831, qui établissaient respectivement le principe de réélection des députés nommés à des fonctions publiques et quelques incompatibilités parlementaires, furent de courte durée. Duvergier de Hauranne cite à ce propos les mots du duc Pasquier, extraits de ses *Discours* : « Malgré mon respect pour la chose jugée, je ne puis m’empêcher de remarquer que le système adopté depuis 1830 n’a point arrêté le cours des abus auxquels ceux qui l’ont fait prévaloir espéraient remédier⁴³⁵ ». Ces dispositions se révélèrent en effet inefficaces pour endiguer l’invasion de la Chambre par des fonctionnaires et mettre fin aux manœuvres gouvernementales pour escamoter la majorité à la Chambre par le jeu des nominations : le nombre de fonctionnaires à la Chambre des Députés restait constant ou augmentait d’une législature à l’autre, et ces derniers étaient

⁴³⁵ É.-D. PASQUIER, cité par P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire, op. cit.*, p. 146.

dans leur écrasante majorité acquis au gouvernement, qui par son autorité sur l'avancement et son commerce sur les emplois publics, enlevait tout espoirs aux oppositions de parvenir par le jeu parlementaire à accéder au pouvoir.

Dans la première décennie du régime de Juillet, la question du cumul des fonctions et des dérives qu'elle engendrait au détriment de la sincérité du régime représentatif était, comme le signale Julien-Laferrière, « le cheval de bataille de la gauche⁴³⁶ », minoritaire à la Chambre des Députés. Dans ses rangs, Charles Gauguier, député des Vosges, était tout particulièrement conscient du problème et décidé à le régler : durant sa présence à la Chambre des Députés entre 1831 et 1842, il présentait à chaque session une proposition de loi visant à interdire aux députés fonctionnaires de percevoir leur traitement au cours des sessions parlementaires, sans succès. Ces propositions récurrentes n'étaient encore que marginales et ne préoccupaient qu'un faible nombre de députés. On jugeait alors avec dédain de ce qu'on considérait presque comme une marotte, à commencer par Dupin qui rappelait le caractère obstiné de son collègue Gauguier à la séance du 10 mars 1845⁴³⁷.

Pourtant, l'expérience d'une décennie de vie parlementaire et de pratique des institutions de 1830 mit la lumière sur les dysfonctionnements du gouvernement représentatif causés par la possibilité de cumuler des fonctions publiques et parlementaires, et apporta la certitude dans les rangs de l'opposition de l'insuffisance de la législation existante. La réforme parlementaire apparaissait désormais comme une évidence pour les députés qui s'indignaient du tournant que prenait le régime, avec une Chambre impuissante et un roi qui gouverne ; elle devenait le cri de ralliement des oppositions.

À partir de 1845, les projets en ce sens se multiplient, car on ne croyait plus que la Chambre pût parvenir à récupérer son indépendance et les facultés que lui conférait la Charte sans légiférer sur le cumul des fonctions. Duvergier de Hauranne incarnait en 1847 ce pessimisme :

Quelques personnes imaginent qu'il suffit de lui dire de temps en temps son fait à la tribune, et que le gouvernement représentatif vrai, si l'on en proclame hardiment les principes, saura ; par ses propres forces, briser les liens qui l'entravent, et se dégager de l'atmosphère empoisonnée où il languit. C'est une illusion que j'ai partagée un moment, mais dont la dernière chambre et les dernières élections m'ont complètement affranchi. Je suis convaincu, au contraire, que sans la réforme parlementaire, sans la réforme électorale, tous nos efforts seront vains, et que le gouvernement

⁴³⁶ F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 113.

⁴³⁷ Discours d'A. DUPIN à la séance du 10 mars 1845, reproduit en partie dans *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 264-265.

représentatif, quels que soient les ministres, restera, à très-peu de chose près, ce qu'il est aujourd'hui⁴³⁸.

Il faut comprendre que ce regard désabusé s'inscrivait dans un contexte marqué par deux fortes désillusions pour l'opposition de centre gauche – à laquelle appartenait Duvergier de Hauranne – dans sa lutte contre le gouvernement. En effet, en janvier 1845, la Chambre était amenée à se prononcer sur l'affaire Pritchard. Il s'agissait d'une bisbille diplomatique entre la France et l'Angleterre sur fond de concurrence coloniale à Tahiti : le consul anglais Pritchard avait été arrêté et momentanément emprisonné sur ordre du capitaine français d'Aubigny avant d'être expulsé de l'archipel. Le gouvernement avait jugé que cet acte était disproportionné et avait résolu, pour préserver les relations cordiales avec l'Angleterre auxquelles Louis-Philippe était attaché, d'indemniser le consul Pritchard à titre de réparation. L'opinion publique était très largement défavorable à cette issue qui donnait le sentiment que la France s'inclinait devant sa voisine anglo-saxonne, en désavouant d'Aubigny et accordant une indemnité à Pritchard. Les débats s'ouvrirent à la Chambre le 20 janvier 1845, et l'opposition comptait bien mettre à profit l'impopularité de la décision gouvernementale pour renverser le ministère, dont la survie dépendait des résultats du vote de la Chambre des Députés. À l'issue des débats, la Chambre rendit son verdict : 205 députés soutinrent le gouvernement tandis que 197 lui exprimèrent leur désaveu. Parmi les « pritchardistes⁴³⁹ », on dénombrait 174 fonctionnaires : les députés fonctionnaires avaient sauvé le ministère⁴⁴⁰. Cependant, il sortait extrêmement fragilisé de cet épisode, et l'opposition pouvait nourrir de belles espérances pour les élections prévues l'année suivante.

Malheureusement pour eux, elles se soldèrent par une nouvelle déception. L'opposition avait mené sa campagne en exploitant l'affaire Pritchard et le goût amer qu'elle avait laissé dans l'opinion, espérant obtenir une majorité dans la nouvelle Chambre. De son côté, le camp gouvernemental jouait sur l'impopularité de Thiers et le mauvais souvenir qu'avait laissé dans le pays son passage au ministère en 1840, alors qu'il semblait être le candidat de l'opposition pour mener la politique du centre gauche en cas de victoire aux élections. Finalement, la majorité ministérielle fut conservée et même sensiblement renforcée : l'opposition était encore vaincue. L'année suivante, Duvergier de Hauranne perdait foi dans les électeurs, en écrivant que « Si le corps électoral repoussait les fonctionnaires, la législation n'aurait point à s'en occuper. Il faut que la législation s'en occupe, parce que, malgré tous les avertissements, le

⁴³⁸ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. XII-XIII.

⁴³⁹ C'est ainsi que l'on nommait les députés qui votèrent pour l'indemnité Pritchard, exprimant ainsi leur soutien au gouvernement.

⁴⁴⁰ F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 109.

corps électoral leur est, chaque année, plus favorable⁴⁴¹ ». Et pour cause, on a vu que les électeurs avaient intérêt à élire des fonctionnaires pour les représenter à la Chambre des Députés.

La réforme parlementaire s'imposait donc comme une nécessité pour mettre fin aux abus qui plaçaient la Chambre des Députés sous l'empire du gouvernement, et normalisaient la prééminence de l'exécutif sur le législatif. Il s'agissait donc de réformer la législation encadrant la présence des députés fonctionnaires à la Chambre, ce que faisait insuffisamment les lois du 12 septembre 1830 et du 19 avril 1831 :

Après avoir attaqué la corruption dans quelques-uns des moyens qu'elle emploie, il faut donc la frapper dans son siège principal, là où ses ravages se font surtout sentir. [...] Les lois qui règlent actuellement la composition, l'organisation de la Chambre des députés sont-elles favorables ou contraires au développement, aux progrès de la corruption politique ? Peut-on, en modifiant ces lois, non pas supprimer entièrement le mal, mais le circonscrire, le réduire de manière que la Chambre, au lieu de représenter quelques intérêts particuliers et locaux, représente vraiment l'intérêt général ? En un mot, n'existe-t-il pas, au point de vue de la morale et de l'honnêteté publique, des réformes praticables et convenables, des réformes qui [...] corrigeront des injustices manifestes, feront cesser des abus flagrants, des abus intolérables⁴⁴² ?

Duvergier de Hauranne exhortait le gouvernement à la réforme dans son ouvrage paru en 1847 en affirmant qu'il était encore temps de corriger ces abus bien qu'ils fussent déjà profondément insinués dans le fonctionnement des institutions : « Je crois le mal très-grand, pas assez grand néanmoins pour qu'on doive désespérer d'en triompher par les voies légales et régulières⁴⁴³ ». Il se montrait plus menaçant dans d'autres passages en écrivant que le devenir du régime dépendait de l'aboutissement de la réforme parlementaire : « je le crois profondément, la monarchie constitutionnelle de 1830 touche aujourd'hui à un de ces moments suprêmes qui, selon le choix qu'on fait, selon le parti qu'on prend, décident du salut ou de la perte⁴⁴⁴ ».

Malgré ces avertissements, le gouvernement de Guizot et Louis-Philippe restait sourd aux revendications réformistes et se roidissait dans un tel immobilisme que Lamartine le compara à une borne⁴⁴⁵. La campagne des Banquets, ouverte à l'été 1847 et qui se poursuivit jusqu'à la

⁴⁴¹ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. 153.

⁴⁴² *Ibid.*, p. 111-112.

⁴⁴³ *Ibid.*, p. 32.

⁴⁴⁴ *Ibid.*, p. VIII.

⁴⁴⁵ La critique visait tout particulièrement Guizot : « on dirait que le génie des hommes politiques ne consiste qu'en une seule chose : à se poser là, sur une situation que le hasard ou une révolution leur a faite, et à y rester immobiles, inertes, implacables, oui, implacables à toute amélioration ! Si c'était là tout le génie de l'homme d'État

chute du régime en février suivant, se déroula sous la bannière des idées réformistes – qui comprenaient d’une part la réforme parlementaire et d’autre part la réforme électorale – et en opposition affirmée au gouvernement. Comme le relate Julien-Lafferrière, le républicain Pagnerre porta le premier toast à la réforme parlementaire et électorale le 9 juillet 1847 au Château-Rouge en ces termes : « La réforme électorale et parlementaire n’est plus combattue que par des intérêts et non par des principes. Elle n’a plus d’adversaires, elle n’a que des ennemis. Mais quelle sera leur force contre la volonté ferme de la majorité électorale⁴⁴⁶ ? ». En fin d’année, à Rochechouart, Maurat-Ballange réclamait avec vigueur l’incompatibilité des fonctions publiques avec le mandat de député :

Étrange législation que la nôtre ! Partout où deux devoirs opposés se rencontrent, dans la famille comme dans l’État, dans l’administration comme dans la magistrature, dans le militaire comme dans le civil, partout, dans les grandes comme dans les petites choses, la loi prononce l’incompatibilité ; et quand il s’agit de la plus grande de toutes, de celle qui est au-dessus des lois puisqu’elle les fait et défait à sa fantaisie, [...] on ne demande pas même aux hommes qui exercent un pareil pouvoir, la première condition de toute moralité humaine ; le dégagement des intérêts personnels et la liberté de conscience⁴⁴⁷ [...].

Cependant, le courant réformiste modéré incarné par Duvergier de Hauranne était concurrencé puis dépassé par celui des républicains radicaux, qui préféraient à la double réforme parlementaire et électorale – modeste dans son ambition puisqu’elle visait à abaisser le cens pour y inclure la petite bourgeoisie – une conquête plus ambitieuse : le suffrage universel et la république.

Au début de la session de 1848, le député Sallandrouze déposa un amendement à l’adresse envisagée par la Chambre pour y intégrer l’exigence de la réforme parlementaire. Guizot répondit à l’amendement le 12 février 1848 et exprima le souhait du gouvernement de procéder à la réforme exigée. Il prononça un discours à la Chambre dans lequel il ne formulait aucune promesse sur le contenu exact de la réforme que le gouvernement envisageait, mais s’engageait à la faire advenir au cours de la législature : « Un gouvernement sensé peut et doit quelquefois faire des réformes, il ne les proclame pas d’avance [...]. En même temps que je dis cela, le ministère ne méconnaît pas l’état des esprits ni dans le pays, ni dans la Chambre ; [...] il en

chargé de diriger un gouvernement, une borne y suffirait ! », A. DE LAMARTINE, cité par I. BACKOUCHE, *op. cit.*, p. 301.

⁴⁴⁶ Cité par F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 143.

⁴⁴⁷ *Ibid.*, p. 145.

tient compte. Il reconnaît que ces questions doivent être examinées à fond et vidées dans le cours de cette législature⁴⁴⁸ ».

Finalement, l'interdiction d'un nouveau banquet parisien organisé par la gauche républicaine déclencha une insurrection qui conduisit au renversement de la Monarchie de Juillet en février 1848 : le temps des réformes était révolu. Pourtant, la réforme parlementaire avait fait l'objet de nombreuses propositions de loi à la Chambre des Députés sans qu'aucune n'eût abouti.

§ 2. – *Le rejet des différentes propositions de loi de réforme parlementaire*

Si la réforme parlementaire était devenue au fil du temps un objectif commun pour les députés de l'opposition, la manière de la mettre en œuvre variait selon les propositions de loi (A), et ces propositions trouvaient toujours un même argumentaire pour réfuter leur bienfondé (B).

A / Les différentes voies empruntées pour parvenir à la réforme parlementaire

Dupin évoquait dans ses mémoires les différentes solutions envisagées par l'opposition pour parvenir à réduire le nombre de fonctionnaires à la Chambre des Députés au cours de la Monarchie de Juillet : « On voulut les exclure, première proposition. – Ensuite on prétendit les priver d'avancement ! deuxième phase – ou tout du moins encore, les priver de leurs traitements pour les rendre égaux aux Députés qui n'en avaient point ! troisième phase⁴⁴⁹ ».

Duvergier de Hauranne, dans son ouvrage de 1847, établissait également une classification des solutions qui avaient été envisagées jusqu'alors pour diminuer le nombre de députés fonctionnaires et rendre son indépendance à la Chambre. D'abord, il y avait eu une mesure radicale : instaurer le principe d'incompatibilité absolue entre la qualité de fonctionnaire et celle de député. Ensuite, sans prononcer d'incompatibilité, on avait pensé à « interdire aux députés, une fois nommés, toute promotion et tout avancement⁴⁵⁰ ». Enfin, une autre idée consistait à étendre le champ des incompatibilités prévues par l'article 64 de la loi du 19 avril 1831, considéré comme trop étroit pour influencer significativement sur le nombre de fonctionnaires à la Chambre des Députés. Duvergier de Hauranne ajoutait aussi que certaines propositions mêlaient dans leurs dispositions l'établissement de nouvelles incompatibilités et l'interdiction pour un député d'être promu dans des fonctions publiques ou de recevoir de l'avancement en

⁴⁴⁸ Discours prononcé par F. GUIZOT à la Chambre des Députés lors de la séance du 12 février 1848, cité par F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 151.

⁴⁴⁹ A. DUPIN, *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 84.

⁴⁵⁰ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. 158.

cours de mandat⁴⁵¹. Il oubliait dans cette classification schématique une dernière voie explorée pour parvenir à réduire le nombre de députés fonctionnaires : le recours à l'expédient économique en privant les députés fonctionnaires de leur traitement pendant toute la durée de leur mandat.

Il ne s'agit pas de revenir dans cette étude sur chacune des nombreuses propositions de loi ayant eu pour objet la réforme parlementaire durant les dix-huit années du régime – ce serait un travail redondant dans la mesure où les arguments avancés par les partisans de la réforme étaient peu ou prou les mêmes. En revanche, il semble intéressant de choisir quelques-unes de ces propositions pour illustrer les différentes voies explorées à la Chambre des Députés pour encadrer le cumul des fonctions, identifiées par Dupin et Duvergier de Hauranne.

La solution radicale visant à prononcer l'incompatibilité générale entre les fonctions publiques et le mandat de député était incarnée par Bizien du Lézard, qui tenta de l'introduire à deux reprises sous forme d'amendement, dans les discussions à la Chambre des Députés des lois du 12 septembre 1830 et du 19 avril 1831. Le 8 mars 1831, l'amendement fut repoussé de peu, mais eut le mérite de faire reconnaître à l'assemblée la nécessité de prononcer certaines incompatibilités parlementaires, notamment pour les préfets et sous-préfets, comme cela figura dans l'article 64 de la loi du 19 avril 1831. La carrière parlementaire de Bizien du Lézard prit fin la même année puisqu'il ne fut pas réélu en mai 1831, pas plus qu'aux élections suivantes⁴⁵². L'idée d'établir le principe d'incompatibilité absolue de toutes fonctions publiques avec le mandat de député sortit de la Chambre avec lui.

Le recours à l'expédient financier pour écarter les fonctionnaires de la Chambre était la voie privilégiée par Gauguier, qui réitérait sa proposition de priver les fonctionnaires de leur traitement au cours de leur mandat à chaque session sans relâche malgré son rejet systématique par la Chambre. Il espérait ainsi réduire leur nombre en recourant à cet expédient financier.

En 1840, de Rémilly présenta une proposition de loi visant à interdire la promotion en faveur des députés dans des fonctions publiques ainsi que toute possibilité d'avancement pour ceux d'entre eux qui étaient déjà fonctionnaires au moment de leur élection. Ainsi, pas d'incompatibilité parlementaire ni de privation de traitement, mais la certitude que le droit de

⁴⁵¹ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire, op. cit.*, p. 158.

⁴⁵² [Jean-Baptiste, Joseph de Bizien du Lézard - Base de données des députés français depuis 1789 - Assemblée nationale \(assemblee-nationale.fr\)](http://www.assemblee-nationale.fr)

nomination du gouvernement ne servirait pas à corrompre les députés ni à soumettre les fonctionnaires par des moyens de chantage.

Finalement, les propositions de loi les plus abouties qui tendaient à la réforme parlementaire furent celles qui mêlèrent dans leurs dispositions l'établissement de nouvelles incompatibilités et un encadrement de la nomination et de l'avancement dans les fonctions publiques pour les membres de la Chambre des Députés. On compte deux propositions de loi qui reposaient sur cette combinaison dans la deuxième décennie du régime⁴⁵³, et c'était semble-t-il la manière la plus efficace de réaliser le double objectif fixé depuis longtemps par les partisans de la réforme parlementaire : diminuer le nombre de députés fonctionnaires et mettre fin au commerce sur emplois publics auquel le gouvernement recourait pour escamoter la majorité.

La première proposition de cette teneur était l'œuvre du député Ganneron en 1842, qui avait compris que le renforcement des incompatibilités parlementaires et l'encadrement du droit de nomination aux fonctions publiques ne pouvaient suffire, s'ils n'allaient pas de pair, à résoudre le problème identifié de longue date par l'opposition. Ces deux axes devaient être traités conjointement et s'inscrire dans une même réforme pour que celle-ci fût pleinement efficiente. Il proposait ainsi en février 1842 de renouveler d'une part le système des incompatibilités parlementaires pour interdire à la majorité des fonctionnaires de briguer le mandat de député, et d'autre part le deuxième versant de sa proposition consistait à interdire aux députés non fonctionnaires d'embrasser une carrière dans la fonction publique à la faveur d'une nomination par le gouvernement, du jour de leur élection jusqu'à un an après la fin de leur mandat. Il assurait ainsi une Chambre soustraite aux tractations obscures sur les emplois publics qui ne pourraient plus servir à corrompre des députés non fonctionnaires. Cependant, il ne prévoyait rien pour les quelques députés fonctionnaires non frappés par les incompatibilités qu'il prévoyait, et qui auraient toujours accès à la Chambre : ces derniers seraient restés sous la dépendance du gouvernement qui aurait gardé le contrôle sur leur avancement de carrière administrative. Finalement, la proposition ne fût pas même prise en considération par la Chambre, rejetée par 198 voix contre 190, avec 130 fonctionnaires parmi les députés qui votèrent le rejet de la prise en considération⁴⁵⁴. Ce premier pas était encourageant, mais il fallut attendre cinq années pour qu'une proposition similaire fût de nouveau présentée.

Tel fut le cas le 26 mars 1847 avec une proposition de Charles de Rémusat, convaincu de la nécessité de la réforme parlementaire, qui soutenait déjà la proposition de Ganneron en 1842.

⁴⁵³ Une troisième proposition fut présentée le 19 février 1848 par A. DARBLAY, mais elle ne fut pas retenue par la Chambre des Députés, et ne faisait que reprendre les dispositions de la proposition de C. DE REMUSAT.

⁴⁵⁴ Les chiffres sont avancés par F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 94 et p. 114.

Pour encadrer le droit de nomination et mettre un terme aux abus auxquels il donnait lieu, il proposait de limiter les nominations de députés à des fonctions publiques aux seules fonctions politiques, afin de respecter l'esprit parlementaire par le maintien d'une porosité entre le législatif et l'exécutif pour assurer l'effectivité du gouvernement représentatif :

Il y a de très bonnes raisons pour que des membres de la Chambre arrivent à certains emplois publics : c'est qu'ils y arrivent avec l'esprit parlementaire, c'est qu'ils y arrivent avec des engagements politiques, c'est qu'ils y font prévaloir, avec une sorte de puissance, leur opinion, les intérêts, la cause de leur parti ; ces raisons sont excellentes ; oui, mais elles sont excellentes pour les fonctionnaires politiques. Mais quant aux fonctions qui ne le sont pas, qui ne doivent jamais l'être, pour lesquelles tout citoyen est bon, quelles que soient ses opinions, [...] il est utile, il est de l'honneur de la Chambre que ces fonctions soient complètement interdites au député fonctionnaire⁴⁵⁵.

Il y avait là un moyen de convaincre les députés qui s'étaient opposés à la proposition de Ganneron au motif qu'elle visait à opérer une séparation stricte des pouvoirs contraire aux principes du gouvernement représentatif. En faisant émerger une classification entre les emplois publics politiques et purement administratifs, il proposait une innovation permettant de concilier les exigences du régime représentatif – permettre à l'exécutif de choisir ses hauts fonctionnaires politiques au sein de la Chambre, assurant ainsi le concours des pouvoirs – tout en limitant la potentialité corruptrice du droit de nomination – restreindre son usage aux seules fonctions politiques pour les membres de la Chambre. Cette disposition prenait corps dans les deux premiers articles de sa proposition : l'article 1^{er} prévoyait que « Les membres de la Chambre des Députés qui ne sont pas fonctionnaires au jour de leur élection ne peuvent le devenir pendant qu'ils font partie de la Chambre, ni pendant l'année qui suit l'expiration de leur mandat » ; tandis que l'article 2 établissait des exceptions pour neuf fonctions politiques, parmi lesquelles : ministre, ambassadeur, sous-secrétaire d'État, procureur général près la Cour de cassation et procureur général près la Cour royale de Paris.

Pour les députés fonctionnaires, il définissait des limitations à leur avancement durant leur mandat par l'article 4 : « Les députés qui exercent des fonctions publiques salariées au moment de leur élection ne peuvent être promus, sauf dans les cas prévus en l'article 2, qu'à des fonctions d'un degré immédiatement supérieur, et dans l'ordre hiérarchique et régulier des divers services auxquels ils appartiennent ». Cet article visait à empêcher le gouvernement de d'octroyer des promotions fulgurantes pour récompenser les députés fonctionnaires de leur zèle,

⁴⁵⁵ Discours de C. DE REMUSAT pour présenter sa proposition à la Chambres des Députés le 26 mars 1847, cité par F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 115.

et empêcher ainsi que ces derniers ne vissent dans la députation une opportunité pour leur carrière administrative.

Il proposait également d'ajouter par l'article 5 de nouvelles incompatibilités parlementaires qui, outre les préfets et les sous-préfets, auraient notamment frappé les « fonctionnaires attachés à la Maison militaire du roi et des princes » et les fonctions de « secrétaire général, directeur général, directeur, chef de division et employé des ministères ». L'objectif était évidemment d'écarter de la Chambre ces fonctions dont le lien avec l'exécutif rendait illusoire l'indépendance de leur titulaire en cas de cumul avec un mandat de député. Enfin, il proposait d'étendre les dispositions de l'article 64 de la loi du 19 avril 1831 en matière d'inéligibilité relative aux « président et juges des tribunaux de première instance »⁴⁵⁶.

En définitive, cette proposition de loi semblait en mesure, par sa complétude, de régler tous les problèmes que posait la liberté du cumul des fonctions en y apposant un cadre strict. Le 21 avril, à l'issue de riches débats, la Chambre vota sur la prise en considération de la proposition : elle fut rejetée par 219 voix contre 170, et 129 fonctionnaires votèrent contre – selon le critère de la rétribution sur le Trésor public pris en considération par Duvergier de Hauranne. On rappelle que la Chambre de 1846 comptait 184 fonctionnaires selon le critère retenu par cet auteur. Une telle analyse du vote ayant conduit au rejet de ces différentes propositions de loi démontrait bien le fait que ces dernières dénonçaient : le dévouement des députés fonctionnaires au gouvernement, et tout particulièrement ceux titulaires de fonctions salariées. Elle ne pouvait que renforcer la certitude de la nécessité de la réforme parlementaire.

Il faut ajouter à ces initiatives législatives une proposition doctrinale, développée par Duvergier de Hauranne dans son ouvrage *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale* pour donner corps à une future proposition de loi. Comme dans les propositions de Ganneron et Rémusat, son projet de réforme s'articulait autour de deux axes : l'établissement d'incompatibilités parlementaires et l'encadrement de la nomination et de l'avancement dans les fonctions publiques pour les députés. Il reprenait l'idée de Rémusat d'établir une classification des emplois publics, reprenait les deux catégories de fonctionnaires politiques et administratifs, et y ajoutait une troisième qui regroupait les fonctionnaires « intermédiaires entre les uns et les autres, [qui] ont un caractère semi-politique, semi-administratif, un caractère qui, sans les associer entièrement au système ministériel, ne leur permet pas de s'en faire ouvertement les contradicteurs⁴⁵⁷ ». Il préconisait l'incompatibilité pour cette dernière catégorie

⁴⁵⁶ La proposition de loi de C. DE REMUSAT dont nous avons cité quelques extraits est reproduite en intégralité dans les annexes de l'ouvrage de F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 166-167.

⁴⁵⁷ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire, op. cit.*, p. 161.

de fonctionnaires, en donnant l'exemple des employés de la Maison du roi. Quant aux fonctionnaires politiques, il ne voyait pas d'inconvénient à ce qu'ils fussent éligibles, à la condition que leur mandat de député restât soumis « à toutes les vicissitudes ministérielles⁴⁵⁸ », de sorte que « Quand leurs amis arrivent au pouvoir, ils y arrivent avec eux. Ils en sortent avec eux, quand la majorité les abandonne⁴⁵⁹ ». Pour les fonctionnaires purement administratifs, il suggérait de « placer l'éligibilité à une certaine hauteur⁴⁶⁰ », c'est-à-dire écarter de la Chambre des Députés les « petits » fonctionnaires administratifs, pour lesquels il considérait que le risque de soumission au gouvernement était trop important, dans la mesure où il conservait aux fonctionnaires la possibilité d'avancer hiérarchiquement dans les mêmes conditions que celles imaginées par Rémusat dans l'article 4 de sa proposition de loi, en posant la même exception pour les promotions aux fonctions politiques comme celles de ministres et de sous-secrétaire d'État.

Malgré la richesse de ces différents projets de réforme parlementaire, leurs partisans ne parvinrent pas à infléchir la majorité gouvernementale défavorable à ces propositions de l'opposition, solidement regroupée autour de son ossature de députés fonctionnaires pour qui la réforme parlementaire signifiait dans la plupart des cas l'exclusion de la Chambre. Pourtant, au-delà de cette partie de la Chambre placée en situation évidente de conflit d'intérêts, il y avait également des arguments objectifs pour défendre les bénéficiaires qui résultaient de l'inclusion des députés fonctionnaires dans le processus d'élaboration de la loi.

B / L'apport des députés fonctionnaires à l'élaboration de la loi

La présence de nombreux fonctionnaires dans les Chambres sous la Monarchie de Juillet présentait de graves inconvénients pour la sincérité du régime représentatif, mais elle n'allait pas non sans compter certains avantages au regard de la confection de la loi. De La Gorce relevait dans sa monographie sur Louis-Philippe ce trait de caractère de la Chambre des Députés sous la Monarchie de Juillet :

Les fonctionnaires sont très nombreux, et on ne laisse pas que de suspecter leur indépendance : en revanche ils sont très instruits, et chacun dans sa spécialité – conseiller d'État, magistrat, militaire, administrateur – apporte à ses collègues les plus précieuses lumières : de là une remarquable utilisation des compétences, une étude approfondie des projets, une lucidité de rédaction qui le plus

⁴⁵⁸ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire, op. cit.*, p. 164.

⁴⁵⁹ *Ibid.*, p. 162.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, p. 162.

souvent rend superflues les circulaires explicatives. Cette époque – et l'éloge n'est pas mince – fut une de celles où les lois offrirent le plus l'aspect de la coordination logique et de la clarté⁴⁶¹.

La rédaction de lois claires et complètes impliquait d'inclure dans le travail législatif les fonctionnaires auxquels il incombait de les appliquer. Mais l'assurance pour le pays de vivre sous des lois bien rédigées compensait-il la perte du gouvernement représentatif qu'occasionnait la surreprésentation des fonctionnaires et leur utilisation par le pouvoir ?

L'historien de la Monarchie de Juillet Thureau-Dangin dressait le même constat à propos de la mise à profit de la compétence des fonctionnaires, dont l'expertise était bénéfique au travail législatif : « [...] ils ne furent pas les moins capables des députés. [...] Leur compétence ne pouvait être contestée ; il semblait peu conforme au bon sens de n'admettre que les avocats à la confection des lois et d'en écarter les magistrats, ou bien de faire décider les questions militaires par des commerçants, à l'exclusion de tout officier⁴⁶² ». Cet argument de la compétence des fonctionnaires, comme le souligne Julien-Laferrière, était un motif d'opposition aux différents projets de réforme parlementaire plus avouable que le souhait de conserver une législation permettant l'accession à la Chambre des Députés de nombreux fonctionnaires majoritairement favorables au gouvernement⁴⁶³.

La Chambre était consciente de cet apport que procurait la présence de députés fonctionnaires : elle en nommait dans les commissions chargées d'examiner les projets de lois portant sur des matières qui relevaient de leur domaine de spécialisation. Cela se vérifie particulièrement avec les magistrats, dont Dupin était l'un des représentants les plus illustres à la Chambre en tant que procureur général à la Cour de cassation. À ce titre, il fut nommé par ses pairs membres de la commission instituée en vue de modifier l'organisation du Tribunal de première instance de la Seine le 10 août 1840⁴⁶⁴.

Le recours aux députés fonctionnaires pour leurs compétences spécialisées n'était pas l'apanage de la Chambre des Députés, le gouvernement savait également faire appel à eux pour leur expertise. On en trouve encore plusieurs exemples rien qu'à travers le cas particulier de Dupin : le 16 janvier 1845, le garde des Sceaux Martin du Nord le nomma membre d'une commission chargée de rechercher et de préparer « les modifications qu'il pourrait être utile d'introduire dans la législation relative aux privilèges et hypothèques⁴⁶⁵ ». Le 5 décembre de la

⁴⁶¹ P. DE LA GORCE, *op. cit.*, p. 135.

⁴⁶² P. THUREAU-DANGIN, *op. cit.*, t. IV, p. 146-148.

⁴⁶³ F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 84.

⁴⁶⁴ A. DUPIN rapporte le fait dans *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 506.

⁴⁶⁵ *Ibid.*, p. 524.

même année, c'était au ministre de l'Intérieur Passy de le désigner pour faire partie d'une commission chargée « d'examiner les observations des Cours royales et celles des préfets sur le projet de loi relatif aux prisons, et de lui donner son avis sur les modifications qu'il serait utile d'y introduire⁴⁶⁶ ».

Outre leur nomination qui était privilégiée dans les commissions législatives, les députés fonctionnaires éclairaient les assemblées parlementaires au cours des discussions relatives à leur domaine de spécialisation. Rousselet rapporte dans son ouvrage sur la magistrature sous la Monarchie de Juillet que Boyer, président de la Chambre civile de la Cour de cassation depuis 1829 et Pair de France à compter de 1832, affirmait en 1844 dans un ouvrage mémorial qu'il avait participé à presque toutes les discussions ayant trait à ses fonctions judiciaires⁴⁶⁷.

À la Chambre des Députés, Dupin offrait en 1837 un exemple éloquent de mise à profit de ses compétences de magistrat dans la discussion relative au projet de loi de disjonction des procédures civiles et militaires en matière criminelle. Ce projet de loi faisait suite à la tentative de coup d'État mené par Louis-Napoléon Bonaparte, qui avait œuvré au soulèvement de la garnison de Strasbourg pour parvenir à ses fins le 30 octobre 1836, et qu'on appelait « échauffourée de Strasbourg ». Les prévenus furent déférés devant le Tribunal de Colmar en novembre 1836, sans le principal accusé Louis-Napoléon Bonaparte. En effet, à la suite de négociations menées entre sa famille et celle du roi, il fut convenu qu'il s'exilerait en échange de quoi il échapperait à la justice. Le gouvernement le soustrait au tribunal compétent en vertu d'un ordre administratif délibéré en conseil des ministres, une illégalité flagrante contre laquelle Dupin s'insurgeait lors de la discussion de l'adresse du 19 janvier 1837 : « Je parlais en procureur général, en disant que c'était de la part du ministre de l'Intérieur un excès de pouvoir manifeste, une infraction aux règles sur la séparation des pouvoirs, et une violation du principe de l'égalité de tous devant la justice et devant la loi⁴⁶⁸ ».

Les autres prévenus, civils et militaires, accusés de crime contre la sûreté de l'État, furent jugés tous ensemble par le Tribunal de Colmar au nom du principe d'indivisibilité des procédures criminelles, et le jury les acquitta. Le gouvernement, qui souhaitait une sanction sévère à titre d'exemple, fut évidemment mécontent de la clémence du jury, et craignait que cette impunité donnât des idées aux ennemis du régime. En réaction à cette sentence, il s'attela à la réforme de la législation relative à l'indivisibilité des procédures criminelles, afin que, dans

⁴⁶⁶ A. DUPIN, *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 526.

⁴⁶⁷ P. BOYER, *Souvenirs et causeries*, Paris, Guiraudet et Jouaust, 1844, p. 216, cité par M. ROUSSELET, *op. cit.*, p. 388.

⁴⁶⁸ A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 256.

l'hypothèse où une subversion incluant des militaires venait à se reproduire, les accusés militaires pussent être jugés séparément par la juridiction militaire. C'était ainsi l'assurance d'une condamnation sévère pour ces derniers, puisque les tribunaux militaires ne connaissaient pas l'institution du jury, et leur indépendance vis-à-vis de l'exécutif était moindre que celle des juridictions de l'ordre civil.

Un projet de loi de disjonction des procédures civiles et militaires fut donc élaboré à cet effet. Dupin, après sa prise de position lors de la discussion de l'adresse, apparut comme son principal opposant. La presse gouvernementale l'accusa d'opposition récalcitrante au roi, des attaques de nature à le placer en délicatesse vis-à-vis de lui eu égard à sa position de conseiller politique. Il s'en défendit dans une lettre du 6 février 1837 adressée à la sœur du roi, Madame Adélaïde, expliquant que son opposition au projet de loi que la presse annonçait n'était pas celle d'un ennemi du roi mais d'un magistrat, en rappelant qu'il s'agissait d'« une loi éminemment de [sa] compétence, comme jurisconsulte, comme magistrat, comme député⁴⁶⁹ », et qu'il n'avait pas été consulté sur l'opportunité d'un tel projet, ce qui l'obligeait à faire part de ses réserves à la Chambre, à défaut d'avoir pu les exprimer au roi avant la présentation du projet.

La discussion fut ouverte le 28 février 1837 à la Chambre des Députés. Dupin s'opposa catégoriquement à ce projet qui portait atteinte au principe d'indivisibilité des poursuites pénales : « Jamais loi, je dois le dire, ne s'était présentée à mon esprit comme portant une aussi forte atteinte aux principes fondamentaux d'une bonne législation criminelle⁴⁷⁰ ». Ainsi, Dupin rapportait dans ses mémoires s'être inscrit contre le projet et avoir pris la parole le premier « afin que personne ne vînt avant [lui] mêler des passions à la controverse, et traiter le sujet autrement qu'avec la rigueur et la sévérité logique que demandait une si grande question de droit ». On voit bien que Dupin faisait fi des considérations politiques qui sous-tendaient le projet pour se concentrer uniquement, en tant que magistrat, sur les problèmes qu'il causerait dans sa dimension juridique. Dans son discours, il en appelait à la responsabilité des députés magistrats, compétents sur cette question processuelle :

Dans le monde, chacun n'est responsable que dans la ligne de ses travaux, de ses connaissances. Ainsi, ce n'est pas au député littéraire, quelque distingué qu'il soit ; ce n'est pas à l'homme de finances, au négociant, au simple propriétaire, qu'on ira demander compte d'une mauvaise loi criminelle ; mais on dirait aux magistrats députés : Comment ! vous qui avez consacré toute votre vie à l'étude des lois, vous qui appliquez ces lois et qui deviez en pressentir les inconvénients, vous

⁴⁶⁹ Lettre de A. DUPIN du 6 février 1837 adressée Madame Adélaïde, reproduite dans *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 259-260.

⁴⁷⁰ *Ibid.*, p. 265.

êtes restés muets, vous n'avez pas élevé la voix ! et vous n'avez pas averti la société, vos collègues, le gouvernement lui-même dans l'attachement que vous lui portez ! Voilà la responsabilité qui pèse sur les juristes. Tel homme d'une haute science, d'une haute vertu, ne peut, dans la suite, se racheter du malheur affreux d'avoir attaché son nom à une loi, dont plus tard on a abusé pour faire des victimes⁴⁷¹.

L'intervention de Dupin marqua les esprits, et finalement le projet de loi fut rejeté par une infime majorité de deux voix : 209 pour et 211 contre. La presse gouvernementale, par l'organe du *Journal des Débats*, déplorait la décision de la Chambre mais n'en tenait pas rigueur à Dupin, qui s'était opposé en magistrat refusant de faire primer le politique sur le juridique :

Dans cette occasion, nous ne sommes ni surpris, ni fâchés, pour notre part, de l'opposition de M. Dupin. Sans doute, le juriste est trop préoccupé des difficultés de la forme ; le magistrat oublie trop qu'il n'a pas une question de droit à plaider, mais une question politique à résoudre. L'esprit judiciaire, chez M. Dupin, étouffe trop souvent l'esprit législateur. Mais cet esprit judiciaire pourtant a aussi son bon côté : c'est un contre-poids nécessaire à l'esprit politique. Il est bon qu'il y ait dans la Chambre des hommes graves qui se fassent les avocats et les défenseurs des formes, qui poussent jusqu'à la minutie leurs scrupules, sur la seule apparence d'une atteinte portée au droit commun. Personne ne demande au commerçant d'oublier dans la Chambre qu'il est commerçant, au militaire qu'il est militaire ; pourquoi demanderait-on au juriste et au magistrat d'abdiquer son caractère propre⁴⁷² ?

Cet épisode montre bien comment les députés fonctionnaires pouvaient apporter leur expertise dans l'examen des lois au sein de la Chambre. Ce profit évident qu'apportait la compétence des fonctionnaires au travail législatif renforçait l'idée que, loin de nuire à la Chambre, ils contribuaient, au contraire, à en rehausser le prestige. L'avantage que procurait de ce point de vue la possibilité de cumuler fonctions publiques et mandat de député disqualifiait les partisans d'une réforme parlementaire radicale qui proposaient d'exclure par principe les fonctionnaires de la Chambre des Députés, et rendait plus largement inaudibles les récriminations de l'opposition qui s'évertuait à avertir des dangers d'un tel cumul pour le gouvernement représentatif.

Dupin fut lui-même longtemps opposé à la réforme parlementaire pour ces raisons : « En excluant de la Chambre tous les fonctionnaires, on la privait d'un grand nombre de membres dont l'expérience et les lumières lui étaient nécessaires pour éclairer les questions traitées dans

⁴⁷¹ Discours prononcé par A. DUPIN à la séance du 28 février 1837, reproduit en partie dans *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 268-269.

⁴⁷² Le *Journal des Débats* du 1^{er} mars 1837, cité *ibid.*, p. 274.

son sein⁴⁷³ ». Il prit cependant conscience dans les dernières années du régime de l'utilisation des députés fonctionnaires comme un moyen de gouvernement contre l'indépendance de la Chambre des Députés, une réalité qui heurtait ses convictions personnelles.

Section II. – Le regard porté par Dupin sur la réforme parlementaire

Dupin incarnait, dans la première décennie du régime, l'illusion que nourrissait une majorité de la Chambre à propos de l'efficacité des lois encadrant le cumul des fonctions pour assurer l'indépendance des députés fonctionnaires, et niait l'existence d'un problème structurel de domestication de la Chambre des Députés (§1). Pourtant, il finit par se rendre à l'évidence et changea d'opinion en 1845 pour rejoindre les rangs des partisans de la réforme parlementaire (§2).

§ 1. – Nier le problème structurel de soumission des députés fonctionnaires au gouvernement

Le 17 janvier 1833, au cours de la discussion à la Chambre des Députés sur la loi départementale, le député Comte proposa un amendement pour interdire l'accès aux conseils généraux de départements aux ministres du culte. Dupin quitta son fauteuil de président pour défendre l'amendement en ces termes :

Les incompatibilités sont fréquentes dans l'exercice des fonctions publiques ; elles n'ont rien d'injurieux ; elles sont toujours fondées en droit et surtout en raison. Ainsi, c'est quand deux fonctions ne peuvent pas s'exercer commodément, c'est quand l'une peut avoir une influence sur l'autre, c'est surtout quand l'accumulation de divers pouvoirs dans la même main peut rendre un certain ordre de fonctions redoutables, que l'on établit une incompatibilité : c'est une mesure politique nécessaire. [...] La question d'incompatibilité n'a donc rien d'injurieux à l'égard de ceux qu'elle affecte ; elle déclare seulement que par mesure d'ordre public, la loi n'a pas voulu que le même individu fut revêtu de deux fonctions différentes, soit parce que l'une nuit à l'autre, soit parce que leur réunion serait nuisible à la société⁴⁷⁴.

Les arguments qu'il avançait dans ce discours sont frappants lorsqu'on les met en balance avec l'attitude de déni de Dupin durant la première décennie du régime de Juillet au sujet des arguments des partisans de la réforme parlementaire. Cela illustre bien le fait qu'il n'avait, à cette époque, pas conscience des problèmes que pouvaient poser le cumul des fonctions

⁴⁷³ A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 236.

⁴⁷⁴ Discours d'A. DUPIN à la séance de la Chambre des Députés du 17 janvier 1833, reproduit *ibid.*, p. 22-24.

publiques avec le mandat de député pour l'indépendance du député fonctionnaire, et par extension de celle de la Chambre vis-à-vis du gouvernement.

En 1836, le député Gauguier proposait une nouvelle fois à la Chambre son amendement pour supprimer le traitement des fonctionnaires qui siégeaient à la Chambre, dans l'optique de les en écarter. L'amendement était ainsi conçu : « Les députés fonctionnaires publics et militaires en activité de service, salariés, ne recevront pas de traitement pendant la session législative⁴⁷⁵ ». Dupin descendit du fauteuil pour s'y opposer et déclina plus largement les raisons de son opposition à la réforme parlementaire. D'emblée, il commença son argumentation en objectant que « L'attaque sur la position des députés fonctionnaires dans l'état actuel n'est pas autre chose qu'une attaque contre le droit des électeurs ». Il défendait le droit des électeurs de porter leur dévolu sur un candidat fonctionnaire, en précisant en outre que la loi du 12 septembre 1830 conférait aux électeurs la liberté de ne pas réélire le député non fonctionnaire au moment de son élection et qui le serait devenu en cours de mandat, dans le cas où ils eussent douté de son indépendance après sa nomination à des fonctions publiques :

Eh bien, que faire de plus quand le choix du gouvernement n'est considéré que comme une première décision qui est renvoyée par appel devant les électeurs ? En effet, convoquer les électeurs pour soumettre ce député à réélection quand ce député vient d'être promu à des fonctions publiques, n'est-ce pas leur dire : « Examinez maintenant la conduite de ce député ; c'est à vous à voir s'il doit sa fonction à la complaisance, à l'intrigue, ou s'il en est redevable à sa capacité, à sa bonne réputation, à un avancement naturel, à l'équité du gouvernement qui aura voulu récompenser en lui, non pas des actes de servilité, mais des actes de loyauté, de courage civique, enfin tout ce qui peut et devrait toujours déterminer le choix des fonctionnaires publics ? ». Ainsi la question leur est donc renvoyée dans ces termes : « Examinez si l'homme que le gouvernement fait fonctionnaire est encore digne de votre confiance comme il l'était quand vous l'avez nommé pour la première fois »⁴⁷⁶.

Il semblait sincèrement ignorer le fait que le choix des électeurs était largement motivé, en élisant un fonctionnaire, par les avantages que sa qualité était susceptible de leur procurer, à titre individuel par des recommandations ou à titre collectif par la capacité du fonctionnaire d'attirer l'attention des ministres sur les besoins de son département.

Dupin poursuivit son argumentation contre l'amendement en plaidant l'indépendance des députés fonctionnaires, mise en cause par le préopinant. Selon lui, le cumul des fonctions publiques avec le mandat de député n'était en aucun cas un indice permettant de préjuger de la soumission du député ou de son indépendance, car cela relevait de sa vertu personnelle, de sa

⁴⁷⁵ *Archives Parlementaires*, 2^e série, t. CV, Paris, 1902, p. 468.

⁴⁷⁶ *Ibid.*, p. 472.

conscience, et n'avait rien à voir avec une situation de fait : « Ce qui fait l'indépendance, Messieurs, ce n'est pas la fonction ou l'absence de la fonction, c'est le caractère. [...] Ce n'est pas la position qui fait la véritable indépendance, c'est le cœur, c'est l'amour du bien public ; c'est la conviction qui fait l'indépendance des députés, indépendamment de la qualité des fonctions⁴⁷⁷ ». On peut croire en la sincérité de Dupin lorsqu'il exprimait par ces mots sa foi inébranlable dans l'indépendance des députés fonctionnaires, librement choisis par les électeurs pour leurs vertus individuelles, puisqu'il ajoutait un peu plus loin dans son plaidoyer contre la réforme parlementaire que son opposition prendrait lorsqu'il serait avéré que les députés fonctionnaires étaient entravés par le gouvernement dans leurs votes :

Mais de cette discussion doit sortir un avertissement salutaire pour le pouvoir. Si jamais je consentais à l'adoption d'un article qui tendrait à diminuer le nombre des fonctionnaires dans cette enceinte ou à les exclure, ce serait le jour où un pouvoir despotique avilirait lui-même les fonctionnaires au point de leur imposer comme un devoir l'obligation de voter en fonctionnaires dépendants et non pas en députés. Et ici je vais dire toute ma pensée : du moment que la loi permet d'allier à la qualité de député la qualité de fonctionnaire ; la qualité de militaire en activité, par exemple, celle de magistrat, celle d'administrateur, c'est à la condition que la qualité de fonctionnaire sommeillera dans tout ce qui ne tient pas à la fonction particulière, et que la qualité de député sera seule dominante pour agir avec une entière liberté⁴⁷⁸.

À moins d'une immense hypocrisie, on peut croire que Dupin n'aurait pas prononcé de telles paroles s'il avait positivement su que l'usage du droit de nomination aux fonctions publiques ainsi que le contrôle sur l'avancement des carrières administratives étaient déjà devenus des leviers d'action sur la Chambre pour asservir les députés fonctionnaires. Deux ans plus tôt, il avait déjà émis, en qualité de président de la Chambre, un rappel à l'ordre pour un député qui s'était permis d'affirmer qu'il y avait des pairs et des députés « subventionnés⁴⁷⁹ ».

L'indépendance des députés fonctionnaires impliquait donc qu'ils disposassent d'une pleine latitude quant à leur vote, sans être exposés avant le vote à des intimidations, ni après à des sanctions. Dupin témoignait toute son aversion pour un tel usage de la destitution comme sanction politique : « quand le fonctionnaire est irréprochable dans l'accomplissement de ses fonctions spéciales, venir le menacer de destitution sur son banc de député parce qu'il aura agi en député courageux et indépendant, je le répète, c'est un sacrilège⁴⁸⁰ ». Pourtant, la pratique de la destitution pour vote hostile avait déjà cours en 1836, Dupin n'en avait simplement pas

⁴⁷⁷ *Archives Parlementaires*, 2^e série, t. CV, *op. cit.*, p. 473.

⁴⁷⁸ *Ibid.*, p. 473-474.

⁴⁷⁹ Le fait est rapporté par A. DUPIN dans *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 396.

⁴⁸⁰ *Archives Parlementaires*, 2^e série, t. CV, *op. cit.*, p. 474.

connaissance. Ce passage de son intervention contenait en germe la raison de son revirement d'opinion sur la réforme parlementaire quelques années plus tard.

Fidèle à son attachement viscéral à l'indépendance, pour lui-même ainsi que pour la Chambre, il en donnait une preuve supplémentaire le 7 mars 1837, à la suite de son opposition au projet de loi de disjonction des procédures civile et militaire en matière pénale. Au cours de cette séance, le comte Jaubert mit en cause la liberté de vote et de parole des députés fonctionnaires, visant ceux qui, comme Dupin, s'étaient opposés au projet de loi, ayant selon lui « la prétention de cumuler les douceurs du pouvoir avec les faveurs et les honneurs de l'opposition ». Son attaque contre les députés fonctionnaires qui avaient voté avec l'opposition sur cette question rejoint ne faisait aucun doute : « je m'adresse ici, sans détour, aux fonctionnaires salariés et révocables du gouvernement ». Et d'ajouter : « ce que je ne puis pas admettre, c'est un certain degré d'opposition contre les mesures du gouvernement, de la part des fonctionnaires dont je viens de parler »⁴⁸¹. Dupin se récria, et répondit par la réfutation de toute distinction en ce qui touchait à l'indépendance entre les députés fonctionnaires et leurs collègues non fonctionnaires :

[...] il est évident que, fonctionnaire ou non fonctionnaire, salarié ou non salarié, chacun dans cette enceinte doit être un député indépendant ; et s'il y a quelque mérite, c'est précisément l'indépendance à côté de la révocabilité, si le ministère était capable d'en user d'une manière arbitraire. Dans le cas contraire, c'est M. Gauguier qui a raison, il ne faudrait envoyer aucun fonctionnaire dans la Chambre. Si le fonctionnaire n'est député qu'à condition d'être servile, de n'avoir pas de liberté, d'être au-dessous de ses collègues qui peuvent voter librement ; M. Jaubert serait libre, je ne le serais pas ; je n'admets pas cette distinction. Il est libre et moi aussi, et au même titre, car nous sommes tous deux députés⁴⁸².

Le 5 novembre 1837, dans un discours à ses électeurs du collège de Clamecy, il revenait sur la position qu'il avait adoptée contre le gouvernement dans le cadre du projet de loi de disjonction : « Je suis monté à la tribune et, au risque d'entendre provoquer ma destitution comme magistrat ; heureux toutefois, à ce titre, de prouver que les fonctions rétribuées n'ôtent pas l'indépendance et le sentiment du devoir⁴⁸³ ». En effet, Dupin n'avait pas eu à subir de conséquences par rapport à son poste de procureur général après sa franche opposition au gouvernement. Cette expérience le conforta dans sa foi en l'indépendance des députés fonctionnaires et dans l'idée que la réforme parlementaire était de ce point de vue sans objet. Pourtant, son cas personnel n'aurait pas dû l'amener à tirer des conclusions générales et

⁴⁸¹ *Archives Parlementaires*, 2^e série, t. CVIII, Paris, 1903, p. 112.

⁴⁸² *Ibid.*, p. 113-114.

⁴⁸³ Discours reproduit par A. DUPIN dans *Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 526-531.

définitives sur l'indépendance des députés fonctionnaires, et l'inexistence de mécanismes de répression à la disposition du gouvernement pour sanctionner les députés fonctionnaires indociles. Il tirait de son expérience une certitude erronée en concluant à l'indépendance des députés fonctionnaires : en effet, tous les fonctionnaires ne pouvaient pas compter sur la protection conférée par l'amitié du roi, et se fendre aussi aisément que Dupin de positions audacieuses par rapport au gouvernement.

Ainsi, cette expérience l'éloigna momentanément d'une prise de conscience de la réalité et de la nécessité d'une réforme parlementaire. Il continua à s'opposer aux différentes propositions présentées par l'opposition à ce sujet, notamment celles de Rémilly en 1840 et de Ganneron en 1842, en invoquant les mêmes arguments. La position de Dupin évolua en 1845, à la suite d'une retentissante destitution politique qui avait frappé un député fonctionnaire ayant voté contre le gouvernement dans le cadre de l'affaire Pritchard.

§ 2. – Prendre conscience de la nécessité d'une réforme parlementaire

En janvier 1845, il régnait un climat de tension politique délétère dans le pays : l'affaire Pritchard divisait. D'un côté, le ministère se défendait la décision qu'il avait prise d'accorder une indemnité au consul anglais Pritchard, à travers Guizot, ministre des Affaires étrangères, qui s'engageait dans une lutte opiniâtre contre la Chambre des Députés. En face, l'opposition s'appuyait sur l'impopularité de la décision gouvernementale pour faire pression sur le ministère, et croyait pouvoir obtenir son renversement après le vote de l'adresse. L'enjeu autour de cette adresse de l'année 1845 était de taille : il en retournait de l'avenir du ministère. Dans ce contexte, le gouvernement chercha à resserrer les rangs dans sa majorité, et les députés fonctionnaires étaient évidemment les premiers à sentir peser sur eux le poids du regard des ministres, en particulier celui de Guizot. Pourtant, comme le note Julien-Laferrière, plusieurs députés fonctionnaires prirent la parole contre le gouvernement au cours des débats, et une des interventions les plus marquantes fut celle de Dupin⁴⁸⁴.

Il s'éleva contre la décision d'accorder une indemnité à Pritchard, puisque le gouvernement avait lui-même reconnu manquer de preuves pour attester des mauvais traitements infligés au consul qui justifiaient son versement. Outre le fond de l'affaire, Dupin s'adressa dans son discours aux députés ministériels, les enjoignant de se rendre à l'évidence que sur ce point le gouvernement avait mal agi, et que ce n'était pas le trahir que de le lui signifier en votant contre l'indemnité Pritchard dans le paragraphe de l'adresse qui y était consacré. Il les exhortait en

⁴⁸⁴ F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 109.

somme à faire preuve d'indépendance en ne soutenant pas le ministère par principe : « la divergence peut se trouver sur une question, sans qu'il en résulte une perturbation totale, et que le grand nombre de points sur lesquels on demeure d'accord couvre encore utilement le point sur lequel on est en dissidence⁴⁸⁵ ». Et de poursuivre pour convaincre les députés de la majorité ministérielle de rejoindre sur cette question l'opposition : « il faut quelquefois s'arrêter quand on veut vous mener trop loin : et quand vous croyez voir un danger public, il faut plutôt abandonner un ministère sur une question que d'abandonner le pays pour un ministère⁴⁸⁶ ». Le discours de Dupin fit forte impression, et il fallut suspendre la séance après qu'il l'eût prononcé⁴⁸⁷.

L'attitude de Dupin, en ne se contentant pas de voter contre l'indemnité mais en la combattant publiquement, et avec elle le ministère, était incontestablement courageuse. En effet, en tant que fonctionnaire révocable, comme le souligne Julien-Laferrière, il « risquait sa fonction en montant à la tribune pour y attaquer le Cabinet⁴⁸⁸ ». Il y échappa cependant : probablement que son lien personnel avec le roi y avait contribué, mais aussi le fait que son intervention lui avait apporté une popularité momentanée, et que sa destitution n'aurait pas manqué de susciter un tollé dans l'opinion déjà hostile au ministère. Tous n'eurent pas la chance de bénéficier de la clémence de l'exécutif : Drouyn de Lhuys en fut l'exemple le plus frappant. Il fut destitué de ses fonctions au ministère des Affaires étrangères après son opposition au gouvernement en votant contre l'indemnité Pritchard. Cette sanction, dont les motifs étaient éminemment politiques, n'avait pas d'autre objectif que d'en faire un exemple pour les autres députés fonctionnaires. Réélu député en 1846, Drouyn de Lhuys prit alors « une part active à la campagne réformiste⁴⁸⁹ » au cours de la dernière législature de la Monarchie de Juillet.

Cet incident fut la cause chez Dupin d'un changement d'opinion sur l'opportunité et le bienfondé de la réforme parlementaire demandée depuis de longues années par l'opposition. En effet, moins de deux mois après la destitution de Drouyn de Lhuys, alors que Rémusat présenta une nouvelle proposition de loi visant à élargir le champ des incompatibilités parlementaires lors de la séance du 10 mars, Dupin prit la parole pour l'appuyer. Il commença par exposer les raisons qui avaient motivé jusqu'alors son opposition aux propositions qui tendaient à la réforme parlementaire :

⁴⁸⁵ Discours prononcé par A. DUPIN à la Chambre des Députés le 22 janvier 1845, reproduit en partie dans *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 591-604.

⁴⁸⁶ *Ibid.*, p. 593.

⁴⁸⁷ F. JULIEN-LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 106.

⁴⁸⁸ *Ibid.*, p. 109.

⁴⁸⁹ A. ROBERT, G. COUGNY, *Dictionnaire des parlementaires français*, t. II, Paris, Bourloton, 1890, p. 414.

Dans les précédentes sessions, vous vous rappelez que j'ai été plusieurs fois l'adversaire des propositions de ce genre. Ainsi, quand M. Gauguier présentait obstinément sa proposition contre les fonctionnaires, qu'il accusait de servilité envers le pouvoir, j'ai voté contre. Et pourquoi ? parce que quand la question se présentait ainsi, c'était ce que j'appelais le côté injurieux de la question. En effet, on ne cherchait pas, selon moi, à améliorer le système électoral ni même à épurer la Chambre ainsi qu'on le prétendait ; mais on blessait les fonctionnaires dans leur honneur, dans leur délicatesse, puisque l'on contestait leur indépendance⁴⁹⁰.

Pourtant, il convenait que la question de l'indépendance des députés se posait désormais de manière impérieuse : « aujourd'hui la question ne se présente pas sous le même aspect. Un grand fait s'est produit récemment ; c'est la destitution qui a été prononcée cette année contre un de nos honorables collègues, M. Drouyn de Lhuys ». Cette destitution qui avait fait grand bruit, dans la presse et dans l'opinion, avait été l'élément déclencheur d'une prise de conscience.

Pourtant, la pratique des destitutions-sanctions remontait aux premiers jours du régime. Simplement, Dupin n'en avait pas connaissance, ce qui semble étonnant au regard de sa proximité avec les différents ministères, mais encore plus au vu du fait qu'il avait présidé la Chambre pendant huit sessions – une situation dont on pouvait penser qu'elle donnait à son titulaire, par sa connaissance de la Chambre, la faculté d'identifier un phénomène parlementaire qui impliquait une partie de ses membres. De plus, l'opposition avait pourtant averti à plusieurs reprises au cours des discussions des propositions de réforme parlementaire que la destitution pouvait être un moyen de pression contre les députés fonctionnaires. Dupin se révoltait contre les destitutions à motif politique dès lors qu'il en découvrit l'existence, comme une partie des députés siégeant à la Chambre : « ce qui nous a le plus ému, ce sont les doctrines émises par le Ministère, afin de motiver cette destitution. De ce moment, je dis que c'est le Ministère qui a réintroduit de fait la proposition devant la Chambre ».

Désormais, il reconnaissait la légitimité des doutes des partisans de la réforme parlementaire sur l'indépendance des députés fonctionnaires vis-à-vis du gouvernement, et la dangerosité du libre cumul des fonctions pour le régime représentatif :

Car, s'il est vrai qu'il y ait un ordre de fonctionnaires quelconque qui, en entrant dans cette enceinte, ne s'appartiennent plus comme députés ; qui soient influencés, subordonnés d'une manière dépendante par la qualité de telle ou telle fonction dont ils sont revêtus, à tel point qu'il faille que ces députés votent absolument avec le cabinet à peine de destitution ; de ce moment, il y a un départ à

⁴⁹⁰ Discours prononcé par A. DUPIN à la Chambre des Députés le 10 mars 1845, reproduit en partie dans *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 264-266. Les citations qui suivent en sont extraites.

faire entre les fonctionnaires qui resteront libres et ceux qui ne le seront plus ; il y a un examen, mais un examen sérieux à faire, un examen qui doit aboutir à une résolution. La question étant ramenée à ces termes je voterai cette fois pour la prise en considération.

On voit bien dans cette intervention l'évolution de la pensée de Dupin sur l'indépendance des députés fonctionnaires : désormais, il ne croyait plus que l'indépendance fût absolument détachée des fonctions mais inhérente à la personne, à son caractère. Il reconnaissait au contraire que certaines fonctions exposaient leur titulaire à l'autorité du gouvernement en cas de cumul avec un mandat de député, et que cela pouvait entraver l'intéressé dans son activité parlementaire. Ainsi, pour ces fonctions, il était nécessaire de prononcer l'incompatibilité. Cette pensée n'était pas clairement exprimée dans son discours mais elle y perçait en sous-texte : bien qu'il n'employait pas la sémantique réformiste, il en exprimait les idées. Lorsqu'il disait que l'« examen » qui allait révéler quels étaient les députés fonctionnaires « libres » devait aboutir à « une résolution », que pouvait-elle être d'autre que l'exclusion de ceux dont il serait avéré qu'ils n'étaient point libres ? Dupin rejoignait ainsi le camp des partisans de l'élargissement du cercle des incompatibilités parlementaires, et bien qu'il fut peu disert sur les fonctions à viser, il en acceptait le principe.

En 1848, son attachement au régime le fit reculer dans sa nouvelle conviction réformiste, afin de sauver la Monarchie de Juillet contre l'élan révolutionnaire qui avait supplanté les partisans modérés de la réforme parlementaire. Le 22 février 1848 Odilon Barrot déposa une proposition de mise en accusation du ministère à la Chambre des Députés ; parmi la liste des raisons invoquées, deux concernaient directement le dévoiement du régime représentatif par l'utilisation du droit de nomination aux fonctions publiques :

Nous proposons de mettre le Ministère en accusation comme coupable : [...] D'avoir, par corruption systématique, tenté de substituer à la libre expression de l'opinion publique les calculs de l'intérêt privé, et de pervertir ainsi le gouvernement représentatif. D'avoir trafiqué, dans un intérêt ministériel, des fonctions publiques, ainsi que de tous les attributs et privilèges du pouvoir⁴⁹¹. [...]

Le 23 février 1848, alors que la Révolution était déjà en marche et que l'agitation faisait rage dans les rues de Paris, Dupin proposait d'ajourner la discussion de cette proposition, arguant qu'elle annonçait des débats houleux au sein de la Chambre, peu propices à apaiser les tensions et à rétablir l'ordre, une nécessité qui primait sur toute les autres considérations au moment où le régime vacillait :

⁴⁹¹ Acte d'accusation contre les ministres du 22 février 1848, reproduit par A. DUPIN dans *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 440-441.

Dans cette situation, devons-nous introduire ici des délibérations irritantes, des délibérations d'accusation qui, quelle que fût la solution, quel que fût le débat, iraient certainement contre le but que vous devez vous proposer, celui de l'apaisement des esprits et du rétablissement de l'ordre ? J'espère que la journée ne se passera pas sans que nous obtenions ce résultat. Je crois qu'il faut adhérer à la demande d'ajournement, que j'appuie de toutes mes forces⁴⁹².

Finalement, l'ajournement proposé par Dupin fut rejeté, et la Chambre décida de discuter l'acte d'accusation dès le lendemain. Cependant, la réforme parlementaire n'eût pas lieu sous la Monarchie de Juillet, puisqu'elle fut renversée au jour prévu pour la délibération, le 24 février 1848.

⁴⁹² Intervention d' A. DUPIN à la Chambre des Députés le 23 février 1848, reproduite dans *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 449-450.

Conclusion de la deuxième partie

La libre élection à la Chambre élective – à condition de respecter les conditions d'âge et de cens – produisit, dès les premières législatures de la Restauration, une surreprésentation des fonctionnaires à la Chambre des Députés. La Révolution de 1830, qui devait rendre à la France un régime représentatif et libéral, dans lequel les mécanismes du parlementarisme étaient appelés à se développer et se perfectionner, avait bien perçu que le cumul des fonctions, s'il n'était pas encadré, constituait un obstacle pour parvenir à cet idéal.

La législation élaborée par la Monarchie de Juillet ne suffit pas à régler une situation qui trouvait ses causes profondes dans la convergence de l'intérêt des électeurs et des fonctionnaires, et qui profitait surtout en dernière instance à l'exécutif. Tous avaient à gagner dans le cumul des fonctions : les électeurs y trouvaient une façon d'obtenir plus facilement des faveurs du gouvernement ; les fonctionnaires voyaient dans la députation l'opportunité d'obtenir des emplois prisés ; et le gouvernement disposait d'un moyen d'action sur les membres de la Chambre des Députés.

Le droit discrétionnaire de nomination aux emplois publics et l'absence de règles encadrant l'avancement dans les administrations, dans un système de liberté du cumul des fonctions – qui ne souffrait que quelques exceptions – conduisit au dévoiement du régime représentatif, et ce à plusieurs points de vue. D'abord, les raisons qui portaient les fonctionnaires à la Chambre faisaient que la Chambre élective ne représentait plus la nation mais des intérêts particuliers : la représentation nationale était biaisée. Ensuite, l'indépendance de la Chambre était réduite à néant du fait du contrôle d'une partie de ses membres par le gouvernement. Enfin, la Chambre des Députés se trouvait amoindrie par la corruption et la soumission des députés fonctionnaires, et se trouvait placée dans l'incapacité de jouer le rôle prépondérant qui devait être le sien dans le gouvernement du pays. Finalement, la monarchie constitutionnelle de Juillet tendait vers un régime dans lequel le roi gouvernait et où le cabinet n'était responsable que devant lui puisque l'opposition politique était condamnée à rester en infériorité à la Chambre des Députés, où la majorité ministérielle était immuable, formée artificiellement par les députés fonctionnaires.

Dupin offrait un exemple de député fonctionnaire singulier : sa position auprès du roi le soustrayait aux manœuvres gouvernementales et lui permettait de défendre pleinement ses opinions sans craindre pour sa situation professionnelle. Ce privilège dont il jouissait sans le savoir l'amena à déconsidérer les arguments de l'opposition qui réclamait la réforme parlementaire, ne pouvait croire à l'absence d'indépendance d'une partie de ses collègues.

Pourtant, il finit par reconnaître la nécessité dans les derniers temps du régime, à force de répétition d'abus scandaleux, notamment dans les destitutions politiques de députés fonctionnaires.

Conclusion

Malgré la poussée et l'intensification des revendications réformistes dans les dernières années du régime et particulièrement depuis le début de la Campagne des Banquets à l'été 1847, la réforme parlementaire ne vit pas le jour sous la Monarchie de Juillet. Comme l'annonçait Duvergier de Hauranne de manière prophétique en 1847, la Monarchie de Juillet succomba de son refus de se réformer⁴⁹³, et l'obstination du roi à ne pas abandonner un système qui lui permettait d'assouvir ses prétentions de gouverner y était pour beaucoup. Dupin aussi avait pressenti que l'aliénation du régime représentatif par l'immixtion du roi dans le gouvernement constituait un danger pour le régime, car cela revenait « à ne laisser aux oppositions d'espoir que dans une révolution⁴⁹⁴ ».

Dupin avait pourtant essayé, dans un dernier élan de loyauté à la famille d'Orléans, de sauver la dynastie en 1848 – il s'agissait aussi, comme en 1830, d'éviter la république qu'il tenait en horreur. Louis-Philippe abdiqua le 24 février en faveur de son petit-fils le comte de Paris, comme l'avait fait Charles X avant lui, et confia à sa mère la duchesse d'Orléans la régence durant sa minorité – il était alors âgé de douze ans. Le jour même, Dupin les emmena au Palais Bourbon où il les introduisit, espérant qu'un accueil chaleureux de la Chambre des Députés suffirait à la sauvegarde du régime, alors que Paris s'embrasait. Malgré sa tentative de recueillir le soutien des députés fidèles à leur serment, leurs collègues républicains, forts du soutien du peuple, parvinrent, avec la complaisance du président Sauzet, dépassé par les événements, à faire expulser la régente et le jeune roi – et avec eux les derniers espoirs monarchiques.

Son attachement profond à la Monarchie de Juillet n'était pour Dupin qu'une affaire de convictions et non pas de calcul. S'il était naturellement reconnaissant envers le régime qui l'avait promu à la plus haute fonction du ministère public, et qu'il soutenait le plus souvent le gouvernement, il n'avait pour autant jamais sacrifié son indépendance à la Chambre des Députés, faisant parfois preuve de courage en s'opposant nettement aux volontés du pouvoir. On ne peut sans injustice accuser Dupin d'avoir été servile pour ménager sa situation. Pourtant, ses convictions parlementaristes et sa conception d'indépendance de la Chambre des Députés entraient en contradiction évidente avec le tournant que prenait le régime par l'inféodation du législatif à l'exécutif. Il est surprenant qu'en tant que président de la Chambre, les pratiques avérées du gouvernement pour asservir certains députés n'eussent pas suscité son indignation.

⁴⁹³ P. DUVERGIER DE HAURANNE, *De la réforme parlementaire*, op. cit., p. VIII.

⁴⁹⁴ A. DUPIN, *Mémoires*, t. III, op. cit., p. 134-135.

Il prétendait les ignorer, mais cela n'en reste pas moins reprehensible pour celui qui présida la Chambre pendant huit sessions.

Finale­ment, la réforme parlementaire, telle qu'elle avait été pensée sous la Monarchie de Juillet, fut mise en place par la Deuxième République, et reconduite par les régimes postérieurs. En effet, l'article 28 de la Constitution du 4 novembre 1848 prévoyait dans son article 28 que « Toute fonction publique rétribuée est incompatible avec le mandat de représentant du peuple. – Aucun membre de l'Assemblée Nationale ne peut, pendant la durée de la législature, être nommé ou promu à des fonctions publiques salariées dont les titulaires sont choisis à volonté par le pouvoir exécutif ». Des exceptions furent toutefois renvoyées à la future loi organique électorale, promulguée le 15 mars 1849, et qui plaçait notamment en dehors du champ d'application de l'article 28 la fonction de procureur général à la Cour de cassation. Dupin, élu à l'Assemblée nationale constituante le 23 avril 1848, put donc continuer à siéger à l'Assemblée Nationale l'année suivante en vertu de la loi électorale. Il fut de nouveau élu le 13 mai 1849, et présida même l'Assemblée Nationale sous l'éphémère Deuxième République, jusqu'au coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte qui marqua la fin de sa carrière de député. Sous le Second Empire, la Constitution de 1852 n'établit qu'une seule incompatibilité parlementaire, qui visait les ministres, mais le décret du 2 février 1852 reprit les incompatibilités prévues sous la Deuxième République, avec les mêmes exceptions. Ce système fut également repris par la Troisième République et la Quatrième République, qui abolirent seulement l'incompatibilité entre la fonction de ministre et celle de député par la loi du 30 novembre 1875, pour restaurer le fonctionnement parlementariste qui exigeait une certaine porosité entre le législatif et l'exécutif afin d'assurer leur collaboration. Sous la Cinquième République, c'est l'ordonnance 58-998 du 24 octobre 1958 qui fixe le régime des incompatibilités parlementaires et des inéligibilités. Aux termes de cette ordonnance, est incompatible avec le mandat parlementaire toute fonction publique non électorale, à l'exception notamment de celle de professeur titulaire de chaire dans l'enseignement supérieur.

Cependant, le problème du cumul des fonctions ne pose plus de la même manière de nos jours qu'au XIX^e siècle, du fait du mode de recrutement pratiqué dans les fonctions publiques. En effet, au XIX^e siècle on considérait que réserver un droit discrétionnaire de nomination aux emplois publics à l'exécutif était une condition essentielle du régime parlementaire et représentatif. La responsabilité politique des ministres impliquait, selon cette conception, une ample latitude d'action et de moyens pour mettre en place – l'expression s'impose – leur politique et donc l'administration chargée de l'appliquer. Cette exigence justifiait le droit de nomination et en creux celui de révocation, hormis une exception dans la magistrature, fondée

sur le principe de séparation des pouvoirs, les juges du siège étant protégés par l'inamovibilité – mais on a vu comment Dupin avait dû batailler pour maintenir ce principe en 1830 contre l'opinion majoritaire. Ainsi, dans l'esprit des contemporains, la réforme parlementaire qui visait à rétablir l'indépendance des députés et de la Chambre élective devait nécessairement passer par l'établissement d'incompatibilités parlementaires et une limitation du droit de nomination du gouvernement pour les membres de la Chambre ; on n'envisageait pas encore de réformer le mode de recrutement des fonctionnaires pour atteindre le même but.

Dans la magistrature par exemple, la pertinence du recrutement par concours était reconnue depuis les années 1870, mais il ne s'implanta qu'en 1906 par le décret Sarrien du 18 août. Pourtant, devant la pénurie de candidats, le concours fut remplacé en 1908 par un examen professionnel, plus accessible – mais le gouvernement ne jouissait plus du droit de nommer les magistrats selon sa convenance. Aujourd'hui, c'est l'ordonnance du 22 décembre 1958 qui fixe le statut de la magistrature et établit le recrutement par concours. Plus largement, la généralisation du concours comme mode de recrutement aux fonctions publiques ne permettrait plus au gouvernement, quand bien même il n'y aurait pas d'incompatibilités, de fausser le jeu parlementaire par la voie des nominations aux emplois publics. En outre, le gouvernement ne peut plus agir non plus sur les députés fonctionnaires par le biais de l'avancement, puisque le décret 59-309 du 14 février 1959 prévoit que les fonctionnaires élus députés, placés en détachement en vertu du principe d'incompatibilité parlementaire, conservent leurs droits à l'avancement.

Cette législation garantit en principe l'indépendance du pouvoir législatif vis-à-vis de l'exécutif. Mais d'autres problèmes restent à résoudre quant aux conflits d'intérêts qui peuvent survenir par le cumul du mandat de député et de fonctions ou d'intérêts financiers. Aujourd'hui, si les fonctionnaires qui siègent à la Chambre semblent préservés de la survenance d'un conflit d'intérêts entre leur fonction administrative et leur mandat de député, il n'en va pas de même pour les députés et plus généralement les hauts fonctionnaires actionnaires ou membres de conseil d'administration d'entreprises privées. On note que ce phénomène émergeait déjà au XIX^e siècle, notamment avec les députés qui étaient actionnaires ou concessionnaires des compagnies de chemin de fer, comme le dénonçait Dupin⁴⁹⁵. Il semble que c'est désormais sur ce terrain que doit être mené le combat pour préserver l'indépendance des institutions publiques et la prééminence de l'intérêt général contre les intérêts particuliers.

⁴⁹⁵ Discours d'A. DUPIN à la séance du 4 juillet 1839, *Mémoires*, t. IV, *op. cit.*, p. 53.

Sources

Sources manuscrites

Nevers, Centre des archives historiques de la Nièvre

4 J, Famille Dupin, André Dupin dit « Dupin aîné »

4 J 5 : Correspondance active

4 J 6 : Correspondance passive

4 J 8 : Discours et notes

Pierrefitte-sur-Seine, Archives nationales

228 AP, Fonds André Dupin

228 AP/1 : André Dupin, conseil judiciaire de Louis-Philippe, duc d'Orléans puis roi des Français

228 AP/2 : André Dupin, avocat et homme politique

228 AP/5 : Supplément : papiers personnels d'André Dupin ; activités professionnelles et politiques

228 AP/6 : Supplément : correspondance et papiers personnels d'André Dupin ; activités professionnelles et politiques

Sources imprimées

Archives Parlementaires, 2^e série, t. CV, Paris, Paul Dupont, 1902.

Archives Parlementaires, 2^e série, t. CVIII, Paris, Paul Dupont, 1903.

Bulletin des lois du royaume de France, IX^e série, t. I, I^{re} partie, Paris, Imprimerie Royale, mars 1831.

DUPIN (André), *Mémoires de M. Dupin*, t. I, *Souvenirs du barreau. M. Dupin, avocat, ancien bâtonnier.*, Paris, Henri Plon, 1855.

DUPIN (André), *Mémoires de M. Dupin*, t. II, *Carrière politique – Souvenirs parlementaires. M. Dupin député, ministre, président. 1827 à 1833.*, Paris, Henri Plon, 1856.

DUPIN (André), *Mémoires de M. Dupin*, t. III, *Carrière politique – Souvenirs parlementaires. M. Dupin président de la chambre des Députés pendant huit sessions (du 23 novembre 1832 au 26 mars 1839).*, Paris, Henri Plon, 1860.

DUPIN (André), *Mémoires de M. Dupin*, t. IV, *Carrière politique – Souvenirs parlementaires. M. Dupin député (de 1839 à 1848).*, Paris, Henri Plon, 1861.

DUPIN (André), *Réquisitoires, plaidoyers et discours de rentrée, prononcés par M. Dupin aîné, procureur général près la Cour de cassation*, t. II, Paris, Joubert, 1836.

DUPIN (André), *Réquisitoires, plaidoyers et discours de rentrée, prononcés par M. Dupin aîné, procureur général à la Cour de cassation*, t. IX, Paris, Videcoq Fils aîné, 1849.

DUPIN (André), *Révolution de 1830. Son caractère légal et politique.*, 3^e éd., Paris, Joubert, 1835.

Bibliographie

- ANTONETTI (Guy), *Louis-Philippe*, s.l., Fayard, 1994.
- BACKOUCHE (Isabelle), *La monarchie parlementaire 1815-1848. De Louis XVIII à Louis-Philippe*, Saint-Amand-Montrond, Pygmalion/Gérard Watelet, 2000.
- BASTID (Paul), *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris, Éditions du Recueil Sirey, 1954.
- BRAMI (Franck-Joseph), *Une grande carrière au service de la loi : Dupin aîné (1783-1865)*, Paris, 2011.
- BRAMI (Franck-Joseph), « Dupin aîné », dans *Dictionnaire historique des juristes français (XIX^e-XX^e siècles)*, P. ARABEYRE, J.-L. HALPERIN, J. KRYNEN, (éd.), Quadrige-PUF, 2015.
- DUVERGIER DE HAURANNE (Prosper), *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*, 2^e éd., Paris, Plon, 1847.
- DUVERGIER DE HAURANNE (Prosper), *Des principes du gouvernement représentatif et de leur application*, Paris, Just Tessier, 1838.
- JULIEN-LAFERRIERE (François), *Les députés fonctionnaires sous la Monarchie de Juillet*, Paris, Presses Universitaires de France, 1970.
- LA GORCE (Pierre DE), *Louis-Philippe. 1830-1848*, Paris, Plon, 1931.
- ORTOLAN (Joseph), *Notice biographique sur M. Dupin*, Paris, Joubert, 1840.
- RASERA (Michel), *Dupin l'aîné. Un nivernais au centre de la Monarchie de Juillet*, s.l., Éditions de l'Armançon, 2011.
- ROBERT (Adolphe), COUGNY (Gaston) *Dictionnaire des parlementaires français*, t. II, Paris, Bourloton, 1890.
- ROSANVALLON (Pierre), *La monarchie impossible*, s.l., Fayard, 1994.
- ROUSSELET (Marcel), *La magistrature sous la Monarchie de Juillet*, Paris, Recueil Sirey, 1937.

THUREAU-DANGIN (Paul), *Histoire de la Monarchie de Juillet*, t. I et IV (2^e éd.), Paris, Plon, 1888.

VAULABELLE (Achille DE), *Histoire des deux Restaurations*, t. VII, Paris, Perrotin, 1853.

VIVIEN (Alexandre), *Études administratives*, Paris, Guillaumin, 1845.

Table des matières

Remerciements	2
Introduction	3
Première partie. – Dupin Aîné, l’ubiquiste de la Monarchie de Juillet	18
Chapitre I. – Dupin et le régime de Juillet : une victoire, une Charte et un roi	18
Section I. – Renverser le régime de Charles X	18
§ 1. – Avertir : l’Adresse des 221	18
§ 2. – Sanctionner : l’implication de Dupin dans les Trois Glorieuses	21
§ 3. – L’entrée en scène du duc d’Orléans	26
Section II. – Établir le régime de Louis-Philippe	30
§ 1. – Poser les bases du régime : la révision de la Charte	30
A / La révision de la Charte par la Chambre des Députés.....	30
B / L’engagement de Dupin pour l’inamovibilité de la magistrature.....	32
§ 2. – Le caractère légal de la Monarchie de Juillet	36
A / Louis-Philippe, roi des Français « quoique Bourbon » : la nature contractuelle du régime	36
B / La question de la conformité de l’œuvre de la Chambre des Députés au vœu national	38
Chapitre II. – La relation de Dupin avec le pouvoir exécutif sous la Monarchie de Juillet	43
Section I. – Faire corps avec le gouvernement	43
§ 1. – Le pourfendeur associations	43
§ 2. – Le soutien au gouvernement suite aux insurrections ouvrières	48
Section II. – Marquer ses distances	53
§ 1. – Le rapport de Dupin aux ministères : une relation ambivalente	53
A / Dupin ministre sans portefeuille : « l’avocat-plaidant » du premier ministre	53
B / Les refus successifs d’un éternel candidat au ministère	55
C / L’appui des différents ministères dans l’ordre de ses convictions	58
§ 2. – Dupin et le roi	60
A / Dupin et les intérêts patrimoniaux du roi	61
B / Les états d’âme du conseiller politique	64
Chapitre III. – Dupin Aîné, une figure de la Chambre des députés au service du gouvernement représentatif	66
Section I. – Un parlementaire indépendant	66
§ 1 – Un député jaloux de son indépendance.....	66
A / Dupin et le tiers-parti	66
B / Une preuve d’indépendance : le refus de prendre parti entre le gouvernement et la coalition de centre gauche en 1838	71

§ 2. – Un président au service des prérogatives de la Chambre des Députés	73
Section II. – L’approche parlementariste du gouvernement représentatif	78
§ 1. – Les exigences parlementaristes de Dupin pour intégrer le ministère	78
A / Dupin contre le « système »	79
B / Dupin pour la présidence réelle du Conseil	82
§ 2. – Le parlementarisme selon Dupin	86
Conclusion de la première partie	90
Seconde Partie. – La question du cumul des fonctions sous la Monarchie de Juillet	92
Chapitre I. – État des lieux de la problématique du cumul des fonctions sous la Monarchie de Juillet	92
Section I. – La législation de Juillet pour résoudre le problème du cumul des fonctions identifié sous la Restauration	92
§ 1. – L’identification du problème sous la Restauration	92
§ 2. – La législation de la Monarchie de Juillet pour encadrer la présence des fonctionnaires à la Chambre des Députés	95
A / La loi du 12 septembre 1830 : l’obligation de réélection des députés nommés à des fonctions publiques	95
B / La loi du 19 avril 1831 : l’instauration d’incompatibilités parlementaires	99
Section II : Un système favorable à la surreprésentation des fonctionnaires à la Chambre des Députés	102
§ 1. – L’intérêt de l’électeur à élire un député fonctionnaire	102
§ 2. – L’intérêt du fonctionnaire à se faire élire député	106
Chapitre II. – Les députés fonctionnaires : l’expédient antiparlementaire de l’exécutif	110
Section I. – Asservir la Chambre des Députés	110
§ 1. – La liberté des députés fonctionnaires et la prestation d’un serment politique	110
§ 2. – L’inféodation de la Chambre des Députés : l’usage politique du droit de nomination aux emplois publics	113
Section II. – Fausser le régime représentatif	119
§ 1. – L’assurance d’une majorité à la Chambre des Députés	119
§ 2. – La dénaturation du régime représentatif au profit de la Couronne	123
Chapitre III. – La réforme parlementaire : le combat de l’opposition sous la Monarchie de Juillet	129
Section I. – L’impossible réforme parlementaire	129
§ 1. – La montée en puissance de la réforme parlementaire dans l’opposition	129
§ 2. – Le rejet des différentes propositions de loi de réforme parlementaire	134
A / Les différentes voies empruntées pour parvenir à la réforme parlementaire	134
B / L’apport des députés fonctionnaires à l’élaboration de la loi	139

Section II. – Le regard porté par Dupin sur la réforme parlementaire.....	144
§ 1. – Nier le problème structurel de soumission des députés fonctionnaires au gouvernement	144
§ 2. – Prendre conscience de la nécessité d’une réforme parlementaire	148
Conclusion de la deuxième partie	153
Conclusion	155
Sources	158
Bibliographie	160
Table des matières	162