

Aux origines du présidentielisme

Fondé sur l'élection directe du chef de l'État, le régime présidentiel français découle d'une révision constitutionnelle adoptée par référendum le 28 octobre 1962. De tradition bonapartiste, le général de Gaulle choisit de revenir à un mode de désignation qui, dès sa naissance en 1848, avait posé le problème du respect de la souveraineté populaire par le pouvoir exécutif.



Reproduction de cartes à jouer républicaines de l'époque de la révolution de 1848 - Musée de la ville de Paris, Musée Carnavalet, Paris / Archives Charmet / Bridgeman Images

Plusieurs candidats à l'élection française dénoncent la "monarchie présidentielle" et font campagne pour une profonde transformation des institutions, voire pour l'instauration d'une VI^e République. Celui de La France insoumise, M. Jean-Luc Mélenchon, s'engage même, s'il est élu, à être "le dernier président de la Ve République". En prônant la mise en place d'une Assemblée constituante, ce mouvement entend redonner du pouvoir au peuple en suivant les pas des révolutionnaires de la II^e République.

En février 1848, une révolution met fin à la monarchie de Juillet, usée par les scandales et par des pratiques de plus en plus autoritaires. Le gouvernement provisoire veut organiser au plus vite des élections afin de désigner une Assemblée constituante, chargée d'établir les nouvelles règles politiques. Aussitôt, des voix s'élèvent pour dénoncer un processus prématuré et dangereux. Selon le républicain François-Vincent Raspail ou le socialiste Louis Blanc, le peuple ne serait pas prêt : il faudrait l'éduquer avant de lui confier cette responsabilité, arguent-ils, et les mesures sociales doivent précéder les préoccupations politiques. Le 23 avril 1848, une Assemblée est néanmoins élue. Elle compte plus de huit cents membres, dont trois cents anciens représentants monarchistes, "républicains du lendemain".

La Constitution est préparée en deux temps, au printemps et à l'automne. En mai et juin, le travail est délégué à un "comité de Constitution", composé de dix-huit parlementaires élus après une semaine d'âpres débats. Aux côtés du socialiste Victor Considérant, on retrouve les orléanistes ¹ Odilon Barrot et Jules Dufaure, ou encore le conservateur Alexis de Tocqueville. Les postes de président et de rapporteur sont occupés par les républicains modérés Louis-Marie de Lahaye de Cormenin et Armand Marrast. Dès la fin de mai, un projet est envoyé devant les commissions de l'Assemblée, mais les débats ne commencent qu'après les "journées de juin", qui voient s'affronter autour de la fermeture des Ateliers nationaux deux visions de la république : celle d'un régime représentatif et celle d'une "vraie république", démocratique et sociale.

¹ Partisans de la monarchie constitutionnelle instaurée par Louis-Philippe d'Orléans en juillet 1830.

L'idée d'élaborer une nouvelle Constitution ne va pas de soi. Les socialistes et les républicains les plus radicaux souhaitent plutôt mettre en place la Constitution de 1793, ou reprendre des projets préparés dans les années 1830-1840. Le texte de 1793, jamais appliqué (dans l'attente de la paix), prévoit pour la première fois le suffrage universel (masculin) et une démocratie semi-directe, avec une concentration des pouvoirs au profit de l'Assemblée et la possibilité pour le peuple de proposer directement des candidats au conseil exécutif ou de se prononcer sur toutes les lois. Les députés, élus par les "*assemblées primaires*", sont simplement considérés comme des mandataires, pour une période limitée à un an. Quant aux projets établis sous la monarchie de Juillet, ils visent avant tout à poser des limites à l'exécutif, en trouvant les moyens de le contraindre à reconnaître la souveraineté du peuple et à accepter les réformes sociales nécessaires. La priorité alors accordée au social est telle que, en 1832, dans le programme de la *Société des amis du peuple*, François-Vincent Raspail ne consacre que quelques lignes à la question du pouvoir exécutif : celui-ci est d'une certaine façon "*concedé*", mais aussi révocable, non héréditaire et discontinu dans le temps.

L'examen article par article de la Constitution de 1848 se déroule du 4 septembre au 27 octobre. Deux sujets retiennent particulièrement l'attention : la reconnaissance du droit au travail et le monocréméralisme. Le droit au travail apparaît à la fois comme la réalisation de la promesse faite par la République aux ouvriers qui se sont battus contre la monarchie et comme le moyen de résoudre la question sociale. Le libéral Joseph Alcock ne craint pas de parler le 5 septembre d'une "*loi de haine, de colère, d'envie et de vengeance*". Son collègue Prosper Duvergier de Hauranne évoque "*une voie qui (...) conduit à la destruction de la société*". Proclamée le 25 février par le gouvernement provisoire, cette disposition est considérée par les républicains et les socialistes comme la spécificité de la nouvelle république, selon la formule d'Alexandre Ledru-Rollin :

"On a dit : le droit au travail, c'est le socialisme. Je réponds : non, le droit au travail, c'est la République appliquée."

L'idée d'une chambre unique reprend quant à elle la tradition des Constitutions de 1791 et 1793, en refusant l'existence d'une seconde chambre qui rappellerait la Chambre des pairs des monarchies censitaires ou le Conseil des Cinq Cents et le Conseil des Anciens, les deux assemblées législatives du Directoire. L'amendement préconisant deux chambres est rejeté par 530 voix contre 289. Le mandat des députés est fixé à trois ans.

Le projet du comité de Constitution place à côté de cette assemblée unique un président élu au suffrage universel direct. Pour justifier ce choix, le modèle américain est convoqué : il montrerait qu'un tel système fonctionne et évite les problèmes inhérents à la collégialité telle qu'elle fut incarnée par le Directoire. Il s'agit également d'équilibrer les pouvoirs. À l'unicité de l'Assemblée répond l'unicité de l'exécutif. Seuls deux membres du comité ont plaidé pour un système mixte, où l'Assemblée présélectionnerait cinq candidats.

Élu dans cinq départements, Louis-Napoléon Bonaparte triomphe lors des élections complémentaires du 17 septembre. Ce succès renforce les craintes des constituants qui, comme le député de gauche Félix Pyat, y voient une royauté déguisée. Jules Grévy, député républicain du Jura, prévient solennellement l'Assemblée par un amendement resté célèbre :

"Je dis que le seul fait de l'élection populaire donnera au président une force excessive. Oubliez-vous que ce sont les élections de l'an X qui ont donné à Bonaparte la force de relever le trône et de s'y asseoir ? Voilà le pouvoir que vous élevez ! Et vous dites que vous voulez fonder une république démocratique ! Un semblable pouvoir conféré à un seul, quelque nom qu'on lui donne, roi ou président, est un pouvoir monarchique ; celui que vous

élevez est plus considérable que celui que vous avez renversé. Il est vrai que ce pouvoir, au lieu d'être héréditaire, sera temporaire et électif ; mais il n'en sera que plus dangereux pour la liberté."

Pour préserver la république de tels risques, les constituants ont mis en place des garde-fous : l'Assemblée dispose d'une force militaire dont elle fixe elle-même l'importance, et tout acte par lequel le président dissout l'Assemblée, suspend ses travaux ou fait obstacle à l'exercice de son mandat est un crime de haute trahison, qui entraîne sa déchéance. En outre, la Constitution interdit la rééligibilité immédiate du président sortant, ne l'admettant qu'au bout de quatre ans.

Jules Grévy souligne encore les limites de cette précaution : suffira-t-elle à contrer l'ambition d'un homme qui souhaiterait rester au pouvoir et ferait pendant son mandat des promesses au peuple qu'il monnaierait contre le renversement de la république ? Ses arguments ne sont pas retenus. Le danger représenté par la candidature de Louis-Napoléon Bonaparte paraît encore peu plausible, même si certains l'identifient clairement. C'est le cas du député républicain modéré Antony Thouret, élu du Nord, qui propose d'étendre aux Bonaparte l'inéligibilité touchant déjà les membres des autres familles ayant régné sur la France. Mais son amendement est rejeté, et l'Assemblée décide, par 627 voix contre 130, l'élection du président de la République au suffrage universel.

À aucun moment il n'est fait mention des limites de ce suffrage "universel" qui exclut les femmes. Le 4 novembre, la Constitution est adoptée. *"En présence de Dieu et au nom du Peuple français"*, proclame son préambule, tandis que l'article IV dispose que la République *"a pour principe la Liberté, l'Égalité et la Fraternité. Elle a pour base la Famille, le Travail, la Propriété, l'Ordre public"*. On est déjà loin de la république démocratique et sociale rêvée par les ouvriers au printemps 1848. Les *"journées de juin"* ont consacré l'écrasement des révolutionnaires par la troupe.

Le 10 décembre 1848, Louis-Napoléon Bonaparte est élu par 5 434 226 voix. Son plus proche rival, Eugène Cavaignac, n'en recueille que 1 448 107, et le candidat socialiste François-Vincent Raspail seulement 37 000. Si le nouveau président incarne la continuité de la légende napoléonienne, il apparaît également comme un homme neuf, qui n'appartient à aucun parti. Auteur d'une brochure teintée de socialisme utopique (*De l'extinction du paupérisme*, 1844), ce candidat *"attrape-tout"* séduit une partie de l'électorat de gauche. Défenseur de l'ordre, de la famille, de la religion, de la propriété, il bénéficie du soutien de la droite monarchiste, du *"comité de la rue de Poitiers"*. Adolphe Thiers, l'un de ses éminents représentants, est persuadé qu'il sera aisé de le manipuler.

"C'est un crétin que l'on mènera", aurait-il déclaré.

La question de l'échéance de 1852 devient cruciale en 1851, année préélectorale singulière : il n'y a pas de candidats déclarés, si ce n'est le président sortant, qui ne peut se représenter. Les autres prétendants sont hostiles à la république, comme le général monarchiste Nicolas Changarnier, ou discrédités, comme Cavaignac, l'homme de la répression de juin 1848, candidat malheureux en décembre 1848. Bien peu sont ceux qui attendent de ce scrutin un résultat positif. Déjà peu convaincus de la nécessité d'un exécutif unique, voire par le suffrage universel, certains républicains prônent toujours l'adoption d'autres formes de gouvernement, plus proches d'une démocratie directe. Victor Considérant déclare que *"la solution, c'est le gouvernement du peuple par lui-même"* ; Ledru-Rollin se prononce pour un retour à la Constitution de 1793 et la suppression de la fonction présidentielle.

L'élection de mai 1852 n'aura finalement pas lieu. Louis-Napoléon Bonaparte raye cette échéance par le coup d'État du 2 décembre 1851. La répression parisienne fait 400 morts ; 30 000 arrestations ont lieu en France ; l'état de siège est institué dans un tiers du pays. Louis-Napoléon décide cependant d'une élection présidentielle au suffrage universel, sous la forme d'un plébiscite organisé

à peine quinze jours plus tard. Sept millions de Français disent "oui" à cet appel au peuple ; 640 737 courageux votent "non", surtout à Paris. Outre le climat de répression et de terreur, la fraude est patente. On compte tout de même un million et demi d'abstentionnistes. Bon nombre de républicains pensent comme George Sand que "sans tout cela" le peuple aurait voté de la même manière. La restauration de l'empire un an plus tard consacre le retour d'un monarque et achève de discréditer le principe de l'élection du président au suffrage universel pour... un siècle. Dans *Napoléon le Petit*, pamphlet écrit en exil, Victor Hugo se prend à imaginer que le deuxième dimanche de mai 1852 aurait pu être un dimanche calme

"où le peuple serait venu voter, hier travailleur, aujourd'hui électeur, demain travailleur, toujours souverain".

Sylvie Aprile

Professeure d'histoire contemporaine à l'université Lille-III.

Auteure de *La Révolution inachevée (1815-1870)*, Belin, Paris, 2010.

En perspective

- ▶ **Bonapartisme ou Constituante** - André Bellon, avril 2014 - C'est devenu une évidence : le fossé se creuse entre les citoyens et leurs représentants. Adopté en violation de la volonté exprimée par les électeurs le 29 mai 2005, le traité de Lisbonne a signalé la tentation autoritaire d'une partie des élites. L'élection d'une Assemblée constituante en France permettrait-elle de la juguler ? (...)
- ▶ **Le suffrage universel, "invention" française** - Alain Garrigou, avril 1998 - Combien de Français lorsqu'ils ont pris part, le 15 mars, aux élections cantonales et régionales, se sont souvenus que le suffrage universel ne date que d'un siècle et demi - et, pour les femmes, de (...)
- ▶ **Le présidentielisme en accusation** - Henri Caillavet, février 1980 - Le régime politique peut changer sans modification des textes en vigueur. Méfiance à l'égard des partis déclin du Parlement et institution de nouveaux pouvoirs ouvrent alors une crise profonde Aux prises avec (...)