

Paris, le 11 octobre 2004

Institut de France
Grande salle des séances

Séance en hommage à Alexandre-Henri Wallon
Académie des Inscriptions et Belles-Lettres
Académie des sciences morales et politiques

L'amendement Wallon

INTERVENTION DE ROLAND DRAGO,
Membre de l'Académie des Sciences morales et politiques

Pierre Benot était notre confrère de l'Académie française. Dans la première moitié du XX^e siècle, sa réputation de romancier fut considérable. Il est maintenant dans sa période purgatoire, un purgatoire qui semble devoir injustement durer. A côté de romans célèbres, il écrivit quelques nouvelles fort bien bien venues et à tendance humoristique. Et il publia, en 1922, l'une d'entre elles intitulée *La surprenante aventure du Baron de Pradeyles*.

Nous sommes en janvier 1875. Pradeyles est député à l'Assemblée Nationale qui siège à Versailles après s'être réunie à Bordeaux. Il appartient à la droite conservatrice et quitte le 30 janvier, en début d'après-midi, son hôtel particulier pour se rendre à la gare Saint-Lazare afin d'y prendre le train des députés. Il s'isole dans la gare pour relire des papiers. Mais il se rend compte qu'une jeune femme d'une très grande beauté l'observe. Elle provoque chez lui une extraordinaire fascination. Quand elle se lève, il la suit et elle l'entraîne, dans les rues de plus en plus sordides qui environnent la gare, pour aboutir à un café de la rue des Martyrs. A ce moment, elle disparaît et, lui, reprend ses esprits et s'efforce de regagner la gare au plus vite pour rejoindre Versailles. Il se précipite au Château. « De la salle des séances, dans une clameur épouvantable, un torrent humain s'écoulait ». Il s'informe auprès de ses amis. On lui répond : « Absent en un tel moment ! ». Le malheureux explique alors : « Profitant de mon absence, d'une absence obtenue, vous savez maintenant par quels moyens infâmes, les partis de gauche en rangs serrés, avaient donné l'assaut. Un des leurs, M. Wallon, était monté à la tribune, avait déposé son amendement funeste... Ah ! tout avait été calculé de main de maître. L'irréparable était accompli. La République avait été votée à une voix de majorité ».

Il ne s'agit que d'une nouvelle qui ridiculise un vieux député caricatural. Mais vous avez compris tout son sens et, encore en 1922 et peut-être aujourd'hui, on dit que l'amendement Wallon a conduit à l'adoption de la République à une voix de majorité.

Ce n'est pas la seule question et je pense qu'il faut, à la fois sur le plan juridique et sur le plan politique examiner les conditions d'adoption et les conséquences de l'amendement Wallon.

I- Conditions juridiques et politiques de l'amendement Wallon.

La période qui se situe entre le 4 septembre 1870 et la date du vote des trois lois constitutionnelles de 1875 (un peu moins de cinq années) n'est pas une période vide.

Sans doute, le rôle de l'Assemblée était de donner une constitution à la France et on reviendra sur cette question fondamentale. Le chef de l'exécutif fut Thiers jusqu'à sa démission en mai 1873. mais le titre de « Président de la République » lui avait été conféré par une loi du 31 août 1871 et ce titre fut maintenu par la loi du 13 mars 1873. C'est le titre qui fut donc celui de Mac Mahon lorsqu'il fut élu le 24 mai 1873.

Il semble cependant important de signaler, avant d'en venir à la question principale, que les réformes importantes allaient intervenir dans divers domaines : décret du 19 septembre 1870 abrogeant l'article 75 de la Constitution de l'an VIII sur la responsabilité des fonctionnaires ; loi du 10 août 1871, sur les conseils généraux ; loi du 15 février 1872 (loi Treveneuc) sur le rôle des conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles, encore en vigueur aujourd'hui ; loi du 24 mai 1872 sur le Conseil d'Etat..

L'Assemblée élue en février 1871 avait des caractéristiques qui sont bien connues : 396 monarchistes dont 182 légitimistes et 214 orléanistes ; 230 députés de gauche depuis le centre jusqu'aux positions extrêmes. Ces trois composantes presque égales et dont l'existence ne pouvait en tout cas que favoriser l'adoption de textes indécis et incertains permirent l'élection immédiate de Thiers. Mais la loi du 17 février 1871 qu'on appela « Constitution Rivet », du nom de l'auteur de la proposition, employait l'expression de « Président de la République » élu seulement pour trois ans et responsable avec son gouvernement devant l'Assemblée. L'expression n'avait pas de sens précis car, pour reprendre l'expression de Jules Favre, toutes les évolutions étaient « réservées ».

On continua à demeurer dans l'ambiguïté et le temporaire avec la loi du 24 mars 1873 qui crée pourtant la « Commission des Trente » qui devait avoir pour mission essentielle d'établir un projet de Constitution. C'est alors que Thiers fit proposer par Dufaure un projet plus clair consacrant définitivement la République. Il fut rejeté par 360 voix contre 344, ce qui entraîna la démission de Thiers. Mac Mahon fut élu immédiatement avec seulement 390 voix, 1 contre et 330 abstentions !

Peu après, l'Assemblée vota la loi du 30 novembre 1873 dite « loi du septennat » ainsi rédigée :

« Le pouvoir exécutif est confié pour sept ans au maréchal de Mac Mahon, duc de Magenta, à partir de la promulgation de la loi ; le pouvoir continuera à être exercé avec le titre de Président de la République et dans les conditions actuelles jusqu'aux modifications qui pourraient y être apportées par les lois constitutionnelles ».

la loi recréait la « commission des Trente » dont le rôle exclusif était d'établir un projet de Constitution. Mais elle fit traîner les choses. La durée des travaux ajoutée à la période du septennat était un moyen d'attendre l'évolution de la situation politique. Mais l'Assemblée se heurta alors à une agitation populaire car, outre son désir d'atermoiement, la commission avait à trancher entre les diverses propositions qui lui étaient soumises. Son projet prévoyait seulement une institutionnalisation du septennat personnel, d'où d'ailleurs, l'expression « loi constitutionnelle » et non celle de Constitution. Une proposition Laboulaye essayait de clarifier les choses, mais elle fut rejetée par 374 voix contre 333. On voit que l'opposition s'effritait peu à peu en même temps que le centre gauche recherchait une solution intermédiaire.

Henri-Alexandre Wallon saisit l'occasion et proposa le texte suivant :

« Le Président de la République est élu à la majorité absolue par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en Assemblée Nationale. Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible »

le texte fut adopté par 353 voix pour avec 352 votes contre ! La désignation impersonnelle relayait la désignation personnalisée. Toute la différence était là. On peut considérer que plus d'une centaine de députés monarchistes s'étaient ralliés, les mêmes (mais avec un moindre chiffre) qui avait élu Mac Mahon. Le verrou avait sauté et la loi constitutionnelle du 25 février 1875 reprit intégralement le texte dans son article 2.

Le nom de Wallon est ainsi entré dans l'histoire, non seulement dans l'histoire de France mais aussi dans l'histoire politique et constitutionnelle avec même, on vient de le voir, un aspect folklorique qui devait durer.

Il avait, à l'époque, 63 ans. On l'avait connu à l'époque de la II^e République comme un homme de gauche ou même d'extrême gauche. Il avait été le collaborateur de Schoelcher dans son action contre l'esclavagisme. Député du Nord à l'Assemblée, il avait démissionné après le vote de la loi du 30 juin 1849 qui restreignait le suffrage universel. Pendant toute la période du Second Empire, il n'eut pas d'activité politique. Il avait été réélu député du Nord en 1871.

La proposition d'amendement était signée avec lui, par des députés peu connus sauf Laboulaye, son confrère à l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres. Il proposa d'ailleurs un autre amendement sur la dissolution de la Chambre des députés, amendement lui aussi adopté et intégré dans la loi constitutionnelle.

Pour conclure sur ce point, on dira que l'amendement Wallon a confirmé le ralliement d'une partie importante de la droite à la République et qu'il permit de sortir de l'ornière un texte constitutionnel pour un régime qui a duré 65 ans.

Il convient maintenant d'en examiner les conséquences.

II – Conséquences juridiques et politiques de l'amendement Wallon.

Le « parcours républicain » d'Henri-Alexandre Wallon a déjà été étudié et on n'y reviendra pas, pour la période postérieure au 30 janvier 1875.

Sur le plan strictement juridique, peut-on dire — comme on l'a dit à l'époque et comme on le dit encore aujourd'hui — que la République a été établie en France à une voix de majorité ? Ce serait ignorer la procédure suivie qui a été analysée avec soin par un des meilleurs spécialistes de l'époque, notre confrère Adhémar Esmein, membre de l'Académie des sciences morales et politiques, dans ses *Eléments de droit constitutionnel français et comparé* (5^{ème} éd., 1909, 560 p.)

L'amendement était présenté en première lecture du projet de loi et le texte devint un élément essentiel du projet sur « l'organisation des pouvoirs publics » qui comporte 14 articles. La plupart d'entre eux sont totalement différents dans le fond et dans le style de ceux qu'avait préparés la Commission. Wallon participa à plusieurs reprises à cette réécriture (on l'a vu pour le droit de dissolution). Lorsque, en troisième lecture, l'article 2 fut soumis au vote, le 24 février, il fut adopté par 413 voix contre 218. Et le projet soumis dans son

ensemble le 25 février obtint 425 voix contre 254. La loi constitutionnelle fut promulguée le même jour.

On peut dire que Wallon a fait preuve, pendant cette courte période, de sa compétence comme constituant mais aussi de son habileté comme homme politique. Il y a plus. Cet ensemble de circonstances a fait que le système parlementaire qui a été mis en place par les textes était un système dualiste, préconisé dès la Monarchie de juillet, créant un équilibre du pouvoir entre le chef de l'Etat et les assemblées. Son fonctionnement à contre-emploi dû aux maladresses de Mac Mahon au moment de la crise du 16 mai 1877 devait conduire à l'effacement relatif du Président dans la suite de la III^e République et aboutir à son déclin et sa fin. De ce point de vue, on l'a fréquemment souligné, les lois constitutionnelles de 1875 préfigurent la Constitution de 1958 et la V^e République.

Du point de vue politique, l'adoption de l'amendement Wallon s'inscrit dans une évolution dont le point de départ a été la fameuse lettre du comte de Chambord du 27 octobre 1874, point de départ dans les rangs des légitimistes et des orléanistes d'un mouvement de désenchantement qui a débouché sur des ralliements de l'ordre de 200 députés.

Mais ce ralliement d'une partie de la droite allait créer dans son sein un facteur de division qui lui est encore consubstantiel. L'affaiblissement qui en résultait, accentué par la crise du 16 mai, devait conduire à l'élection de Grévy en 1879, au succès du parti radical en 1880 et à la révision des lois constitutionnelles en 1884.



L'amendement Wallon n'a pas correspondu, pour une voix, à la proclamation de la République. Il n'a été qu'une étape dans une évolution qui se précisait depuis 1873 et dont les causes étaient multiples et souvent secrètes. Mais il a, comme je l'ai dit précédemment, « fait sauter le verrou ». Sa singularité, évidemment non voulue, a eu l'avantage de créer la surprise et l'émotion génératrices d'une plus grande libération des opinions. Mais c'est bien pour d'autres raisons, y compris dans le domaine constitutionnel, que Henri-Alexandre Wallon mérite l'hommage que nous lui rendons aujourd'hui.