



## Revue d'histoire du XIXe siècle

Société d'histoire de la révolution de 1848 et des révolutions du XIXe siècle

35 | 2007

La Restauration revisitée - Les formes de la protestation - Une histoire de l'Etat

---

# Apprendre le travail parlementaire et construire la séparation des pouvoirs dans les années 1870

*Learning parliamentary work and setting up the separation of powers in the 1870s*

Hélène Lemesle

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rh19/2132>

DOI : 10.4000/rh19.2132

ISSN : 1777-5329

### Éditeur

La Société de 1848

### Édition imprimée

Date de publication : 20 décembre 2007

Pagination : 125-139

ISSN : 1265-1354

### Référence électronique

Hélène Lemesle, « Apprendre le travail parlementaire et construire la séparation des pouvoirs dans les années 1870 », *Revue d'histoire du XIXe siècle* [En ligne], 35 | 2007, mis en ligne le 20 décembre 2009, consulté le 03 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rh19/2132> ; DOI : 10.4000/rh19.2132

---

Tous droits réservés

HÉLÈNE LEMESLE

*Apprendre le travail parlementaire et construire  
la séparation des pouvoirs dans les années 1870*

La vie parlementaire<sup>1</sup> ne se réduit pas à la présence d'élus en hémicycle, prononçant des discours, questionnant le gouvernement, votant des lois : une grande partie du travail des députés et sénateurs, moins visible, a lieu en commission<sup>2</sup>. La plupart des commissions parlementaires sont chargées d'examiner projets et propositions de loi, de les amender et de préparer leur discussion devant les Chambres<sup>3</sup>. D'autres servent à informer les élus sur des sujets précis (économiques par exemple), ou à contrôler les actes de l'exécutif : ce sont les commissions d'enquête. Celles-ci apparaissent sous la Restauration, mais leur création ne devient fréquente que sous la Troisième République<sup>4</sup>. Elles constituent un laboratoire privilégié d'analyse du travail parlementaire et des relations, éventuellement conflictuelles, entre législatif et exécutif.

Au lendemain de 1870, l'Assemblée met en place trois commissions pour enquêter sur la guerre : celle sur les actes du gouvernement de la Défense nationale<sup>5</sup>, celle sur la Commune, celle enfin dite « des marchés ». Cette dernière, au cœur de cet article, est créée par la loi du 6 avril 1871<sup>6</sup>, à la

---

1. Un grand merci aux lecteurs des premières versions de cet article pour leurs remarques et suggestions précieuses : Claire Lemercier, Sylvie Aprile, les deux rapporteurs anonymes et les responsables de ce numéro, Carole Christen-Lécuyer et Emmanuel Fureix.

2. Sur l'histoire du Parlement au XIX<sup>e</sup> siècle, voir Jean Garrigues [dir.], *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*, Paris Armand Colin, 2007. Sur le travail dans l'hémicycle voir Jean-Marc Guislin, *L'affirmation du parlementarisme au début de la Troisième République. L'exemple du Pas de Calais (1871-1875)*, Arras, Artois Presses universitaires, 2004, 328 p., Bruno Marnot, *Les ingénieurs au Parlement sous la Troisième République*, Paris, CNRS, 2000, 322 p.

3. Sur cette question, voir Olivier Nay, « Le travail politique à l'Assemblée. Note sur un champ de recherche trop longtemps déserté », *Sociologie du travail*, n° 45, p. 537-554, 2003. François Goguel [dir.], *Le travail parlementaire en France et à l'étranger*, Paris, PUF, 1955. Pierre Guiral et Guy Thuillier, *La vie quotidienne des députés en France de 1871 à 1914*, Paris, Hachette, 1980, 379 p. Pour la V<sup>e</sup> République, voir Jean-Pierre Camby, *Le travail parlementaire sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, Montchrestien, 2004 (1992), 158 p.

4. Joseph Barthelemy, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, Delagrave, 1934, 376 p. ; Pierre Béguin, *Les commissions d'enquête parlementaire*, Paris, Montchrestien, 1931 ; Jules Poudra et Eugène Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire*, Paris, Cerf, 1878.

5. Sur cette commission, voir Éric Bonhomme, *La République improvisée. L'exercice du pouvoir sous la Défense nationale 4 septembre 1870-8 février 1871*, Paris, Eurédit, 2000, 532 p.

6. Cela est rare : la plupart des commissions d'enquêtes sont créées par de simples résolutions.

demande du ministre des Finances Pouyer-Quertier<sup>7</sup>. Celui-ci veut en effet payer au plus vite les quelque 84 000 marchés publics<sup>8</sup> passés pendant la guerre. Fonctionnaires, fournisseurs, ministres et consuls sont mis en cause pour des achats de chaussures, de vêtements, de viande ou d'armes. Quatre ministères sont particulièrement concernés, l'Intérieur (via les préfets), la Guerre, la Marine et les Travaux publics.

Les rapports des commissions d'enquête sont certes connus des historiens, mais leur processus d'élaboration n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie pour le XIX<sup>e</sup> siècle<sup>9</sup>. Une telle analyse permet pourtant de comprendre comment des individus souvent guère préparés à cela par leur parcours professionnel deviennent « enquêteurs ». Les procès-verbaux des commissions fournissent de précieuses indications sur la conception que les élus ont de leur propre rôle et des limites de leurs attributions. Le contexte institutionnel propre à cette période – entre 1871 et 1875, donc avant l'adoption des lois constitutionnelles – donne une acuité particulière à ces questions : par leur travail quotidien, les députés enquêteurs jouent un rôle essentiel dans la répartition des tâches entre les différentes institutions (gouvernement, tribunaux, parlement).

Les procès-verbaux de cette commission des marchés, source à ce jour inexplorée<sup>10</sup>, permettent d'approcher très concrètement ce travail des élus<sup>11</sup>. Cette commission, au-delà de son rôle consultatif – elle conseille aux ministres de payer tel ou tel marché –, est un « tribunal d'honneur »<sup>12</sup>, explique son président, Audiffret-Pasquier. Elle enquête en effet sur la moralité des acheteurs et des vendeurs, puis, une fois convaincue de leur culpabilité, « juge » leur comportement et le sanctionne éventuellement en rendant public leurs noms et leurs actes. C'est l'honneur et la réputation des individus visés qui sont alors atteints.

Après une brève présentation de cette commission, nous montrerons comment ces députés, pour la plupart sans expérience du travail parlementaire, s'organisent progressivement, définissent eux-mêmes leur rôle, et créent dans un contexte d'incertitude institutionnelle, une séparation – et parfois une collaboration – des pouvoirs.

7. Cela la distingue de celle sur les actes du gouvernement de la Défense nationale, créée sur la proposition de Louis Blanc, par un vote rassemblant monarchistes et extrême gauche. Éric Bonhomme, *ouv. cit.*, p. 29.

8. Assemblée nationale, séance du 27 juin 1871, *Journal Officiel*, 28 juin 1871, p. 1611.

9. Pour le XX<sup>e</sup> siècle, voir le travail de Fabienne Bock, *Un parlementarisme de guerre 1914-1919*, Paris, Belin, 2002, 350 p.

10. Nous remercions chaleureusement la famille Audiffret-Pasquier de nous avoir ouvert ses archives. Rassemblés dans deux volumes reliés de 500 pages chacun, ces procès-verbaux manuscrits semblent rendre un compte fidèle des discussions. Ils n'ont jamais été exploités auparavant à notre connaissance.

11. Sur le travail en commission, voir Denis Barbet, « Travail en commission et commission du travail », dans Jean Luciani [dir.], *Histoire de l'Office du travail (1880-1914)*, Paris, Syros, 1992.

12. AAP (Archives privées de la famille Audiffret-Pasquier), PV (procès-verbaux manuscrits de la commission), 8 avril 1871.

UNE COMMISSION SOUS LA PRÉSIDENCE  
DU « DERNIER DES PARLEMENTAIRES D'ANCIEN RÉGIME »<sup>13</sup>

La composition<sup>14</sup> de cette commission élue<sup>15</sup> de 60 membres peut être confrontée à celle de l'Assemblée de 1871 dans son ensemble, désormais bien connue<sup>16</sup>; la commission rassemble environ un député sur dix – au sein des 676 élus du 8 février 1871<sup>17</sup>. Ses membres sont en moyenne plus jeunes que l'ensemble de l'Assemblée – 50 ans contre 58<sup>18</sup> – et dépourvus d'expérience parlementaire : 71 % sont de nouveaux élus. Cela ne signifie pas pour autant qu'ils n'ont aucune connaissance du monde politique : ils sont probablement nombreux à avoir fréquenté les conseils municipaux et généraux sous le Second Empire<sup>19</sup>. Les nobles sont sur-représentés – de l'ordre d'un sur trois, contre un sur quatre pour l'Assemblée, tout particulièrement au sein du bureau – cinq sur sept membres.

Au plan professionnel, on constate une sur-représentation du monde de la banque, de l'industrie et du commerce : 26 % des membres de la commission sont issus de ce secteur contre seulement 14 % dans l'Assemblée. Certains utilisent d'ailleurs cette expérience professionnelle lors du travail parlementaire en commission. Ainsi, Desseilligny, directeur du Creusot, participe-t-il activement aux enquêtes. Bien que juge et partie – son usine a participé à l'approvisionnement de l'armée en armes et munitions –, il est fréquemment consulté par ses collègues, notamment pour juger de la validité de calculs de prix de revient. C'est également le cas de Riant, député légitimiste très actif, qui met à profit ses compétences d'inspecteur des Finances. Enfin, concer-

13. Daniel Halévy, *La fin des notables*, Paris, Livre de Poche, 1930, p. 95.

14. Nous avons utilisé une base de données constituée à partir de dictionnaires biographiques par M. Anglès d'Auriac, administrateur-adjoint à l'Assemblée nationale. Elle a été réalisée principalement à partir du dictionnaire Adolphe Robert, Edgar Bourloton, Gaston Cougny, *Dictionnaire des parlementaires français (1789-1889)*, Genève, Slatkine, 2000 [1891]. Pour l'appartenance politique, les données proviennent de Jacques Gouault, *Comment la France est devenue républicaine*, Paris, Armand Colin, 1954. Son classement à partir d'une dizaine de votes significatifs nous a semblé plus fiable que les dictionnaires biographiques. Pour les activités professionnelles, nous avons réparti les individus au sein de six catégories : métiers de l'industrie, de la banque et du commerce, métiers du droit, médecine, professions militaires, « propriétaires » et non classés. En raison de la difficulté à classer les individus et de la nature de la source, il faut utiliser les résultats d'une telle analyse avec précaution (voir Hervé Fayat, Nathalie Bayon, « Le Robert et Cougny et l'invention des parlementaires », *Revue d'histoire du XIX<sup>e</sup> siècle, Relations sociales et espace public*, n° 33, 2006/2, p. 55-78.).

15. Élection au sein des quinze bureaux de l'Assemblée (partition tirée au sort). Chaque bureau élit quatre membres.

16. Un travail prosopographique (Jean-Marie Mayeur, Jean-Pierre Chaline, Alain Corbin [dir.], *Les parlementaires de la Troisième République*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003) a récemment complété les travaux de Jacques Gouault (ouv. cité) et de Mattei Dogan (*Political Ascent in a class society : French deputies 1870-1958*, sl, The Free Press, 1961).

17. Ce sont ces 676 élus qui servent de référence, et non les 854 élus progressivement, au cours de la législature, entre 1871 et 1876.

18. La distribution des âges est sensiblement la même.

19. Mais notre base ne nous permet pas de conclure sur ce point.

nant les sensibilités idéologiques, les monarchistes sont sur-représentés<sup>20</sup> au sein de la commission, mais toutes les tendances à l'exception de l'extrême gauche y sont présentes.

L'appartenance à une commission est une étape importante dans une carrière politique<sup>21</sup>. Le « membre de commission » apparaît alors dans les *Physiologies parisiennes*, accédant ainsi au statut de type social :

« Hier, il n'était rien ou pas grand chose ; un pauvre petit député de province, inconnu à Paris, timide, hésitant, arrivant tout juste à deux heures pour se faufiler à sa place et y rester coi et immobile. Soudain, un beau jour, dans son bureau réuni pour examiner une question importante, il a demandé la parole et a prononcé quelques phrases plus ou moins baroques. Du coup, il a été élu membre de la commission. Son nom a été publié dans les journaux, son opinion imprimée à 100 000 exemplaires »<sup>22</sup>.

Les députés ne travaillent pas seuls, ils sont assistés par des personnalités extérieures : deux militaires, trois magistrats de la Cour des comptes et trois fonctionnaires de l'Inspection des Finances, désignés par leurs ministres respectifs, sont ainsi mis à leur disposition. Ils assistent aux séances de la commission avec voix consultative.

L'ampleur du travail exige de nombreuses séances de travail : du 8 avril 1871 au 29 juillet 1874, la commission se réunit au moins une fois par semaine, parfois même tous les matins. Son président Audiffret-Pasquier, témoigne dans sa correspondance de ce travail éreintant :

« Je suis revenu en hâte à ma commission à midi ayant déjeuné sur le pouce. J'ai fini mon interrogatoire à trois heures et demie. Lundi, mardi, commission interrogatoire de Bahier, de Gambetta. Mercredi, délibération sur l'ensemble du rapport et j'espère dépôt à la tribune jeudi »<sup>23</sup>.

Toutefois tous les membres ne sont pas présents à chaque séance en raison notamment des appartenances multiples : chaque député appartient simultanément à plusieurs commissions<sup>24</sup>. Parmi les 60 membres de la commission, une vingtaine se montrent particulièrement actifs, les rapporteurs.

20. Cela s'explique notamment par l'élection dans les bureaux, procédure qui a tendance à disperser les groupes minoritaires et les empêcher d'obtenir des places dans les commissions.

21. Mattei Dogan a montré qu'être rapporteur ou président d'une commission, c'est augmenter très nettement ses chances de devenir ministre un jour. Mattei Dogan, "How to become a cabinet minister in France. Career pathways (1870-1978)", *Comparative politics*, vol 12, oct. 1979, p. 11.

22. Albert Millaud, *Physiologies parisiennes*, Paris, Librairie illustrée, 1886, « Le membre de la Commission », 316 p. Il semble que la figure du « membre de commission » n'apparaisse dans les physiologies qu'à partir des années 1880.

23. Lettre d'Audiffret-Pasquier à sa femme, avril 1872, citée par Laetitia Wallet, *Le duc d'Audiffret-Pasquier. Un orléaniste dans la genèse de la Troisième République, 1871-1879*, Mémoire de maîtrise sous la direction de Francis Choisel et Jean Tulard, Université Paris-IV, 1998, p. 16.

24. Jules Poudra et Eugène Pierre, ouv. cité, p. 510. « Il a été plusieurs fois constaté, sous toutes les

Quant au président, Audiffret-Pasquier, il ne se contente pas de convoquer la commission, de maintenir l'ordre et de diriger les délibérations<sup>25</sup>, mais participe largement aux discussions, assiste aux réunions des sous-commissions et réalise de nombreux interrogatoires. En raison de son aura politique, de son charisme et de son expérience professionnelle<sup>26</sup>, son avis est fort écouté et généralement adopté. Cet orléaniste a 50 ans lorsque, en 1871, il accède à la députation<sup>27</sup>. Daniel Halévy le décrit comme « l'entraîneur, l'animateur des droites » : « Grand seigneur, juriste savant et orateur véhément (...), il était le dernier des parlementaires d'Ancien Régime »<sup>28</sup>. Formé dans le souvenir des Lumières, admirateur du modèle parlementaire britannique, c'est un proche du duc de Broglie. S'il n'a pas d'expérience du travail parlementaire proprement dit, il dispose incontestablement des qualités pour le mener à bien : une bonne connaissance du droit, une habileté à la direction des groupes d'élus et une expérience des combats politiques. Sa première tâche consiste à créer un consensus sur le rôle de la commission puis de le faire admettre par tous – Assemblée, gouvernement et opinion publique.

#### DÉFINIR SES PROPRES ATTRIBUTIONS

D'après la loi du 6 avril 1871, la commission est « chargée d'examiner tous les marchés passés par les administrations publiques à l'occasion de la guerre, payables en tout ou partie sur les fonds de l'État et de contrôler la régularité des conditions auxquelles ils ont été consentis ainsi que celles de leur exécution »<sup>29</sup>. Trois éléments doivent donc être réunis pour qu'elle intervienne : la date (entre la déclaration de guerre et le traité de paix, donc autant sous l'Empire que sous le gouvernement du 4 septembre), le statut de l'acheteur, et la nature des fonds utilisés. Très vite, ces critères initiaux sont cependant modifiés. Sans consulter l'Assemblée, la commission ajoute un critère à ceux énoncés par la loi : tous les dossiers devront être soumis par le ministère concerné, après examen. Les négociations entre l'administration et le fournisseur pour l'exécution du marché (délais, résiliation partielle, modalités de réception...) restent donc du ressort des ministères. Audiffret-Pasquier veille particulièrement à la préservation de ce partage des tâches. Mais, au delà de l'objet de l'enquête, c'est la définition de la fonction de la commission qui fait débat.

---

Assemblées, que beaucoup de membres appartenaient à trois commissions, d'autres à quatre ou cinq, quelques-uns même à sept ou huit.»

25. *Ibid.*, p. 522.

26. Il travaille au Conseil d'État dans sa jeunesse, puis préside dans les années 1860 l'une des chambres de la Cour des comptes. Il devient maire puis conseiller général de l'Orne sous le Second Empire.

27. Voir Adolphe Robert, Edgar Bourloton, Gaston Cougny, *ouv. cit.*, p. 113.

28. Daniel Halévy, *La fin des notables*, Paris, Livre de Poche, 1930, p. 95.

29. *Bulletin des lois de la République Française*, n° 50, 6 avril 1871.

La commission a tout d'abord un rôle consultatif, elle donne un avis sur chacun des 84 000 marchés, avis par lequel elle conseille ou non au ministre de payer. Or, les ministres souhaitent souvent « abriter leur responsabilité »<sup>30</sup> derrière les décisions de la commission. Audiffret-Pasquier refuse l'extension du rôle de la commission vers des tâches qui incombent, estime-t-il, à l'exécutif. La commission répète inlassablement que son rôle doit demeurer consultatif et que le ministre doit conserver « la responsabilité entière de ses décisions »<sup>31</sup>. Ainsi observe-t-on une situation inverse de celle qui inquiètera les juristes et politistes des années 1930 et 1950<sup>32</sup> : l'extension du rôle de ces commissions vers la sphère de l'exécutif.

Rôle consultatif certes, mais très vite il est entendu que la commission ne se limite pas à examiner les comptes, mais recherche aussi les intentions des acteurs. Elle est ainsi amenée à préparer des rapports pour dénoncer publiquement les agissements de personnes impliquées (fournisseurs, intermédiaires, acheteurs). Au total, 31 rapports<sup>33</sup> sont déposés, tous adoptés par l'Assemblée sans difficulté<sup>34</sup>, traitant chacun d'un ensemble de marchés<sup>35</sup>. Souvent constitués autour d'un acheteur – préfet, consul ou ministre – ou d'un produit (par exemple, les armes, le boeuf salé, etc.), ils dénoncent les fraudes et malversations les plus graves. Les parlementaires s'assignent un double rôle : constater les fraudes et les vols, mais aussi dire « ce qu'il y a de bien », exerçant ainsi un rôle de juge de moralité et de patriotisme.

Pour mener à bien ce travail, chacun est prié de faire abstraction de son engagement politique<sup>36</sup>. Audiffret-Pasquier le rappelle fermement : « Nous sommes des magistrats, nous jugeons sur l'honneur de bien des gens mais nous devons le faire avec une impartialité sans borne »<sup>37</sup>. Les députés statuent sans autre loi que « la morale » et le « patriotisme ». À la tribune, Audiffret-Pasquier critique autant le Second Empire que le Gouvernement du 4 septembre. Ce refus de prendre parti trouve cependant ses limites. Audiffret-Pasquier, figure montante de l'orléanisme, joue un rôle actif dans les

30. AAP, PV, 12 mai 1871.

31. AAP, PV, 12 mai 1871.

32. Voir par exemple Joseph Barthelemy, *ouv. cité*, Pierre Béguin, *ouv. cité*. et François Goguel [dir.] *ouv. cité*.

33. Quatre en 1871, quinze en 1872, neuf en 1873 et les trois derniers en 1874. Contrairement à ceux de la commission sur les actes du gouvernement de la Défense nationale, ces travaux ne connurent pas une édition propre.

34. Ce n'est pas le cas pour les commissions de la guerre de 1914. Seul un rapport sur les 44 présentés à l'assemblée nationale a été adopté. Fabienne Bock, *ouv. cité*, p. 236.

35. Cela est inhabituel. D'ordinaire, lorsque une commission est nommée, elle rend un rapport et non plusieurs. L'ampleur de la tâche a conduit à adopter ce système.

36. Sur les groupes politiques avant leur reconnaissance officielle en 1910, voir Raymond Huard, *La naissance du parti politique en France*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1996, p. 187 et suivantes, ainsi que Jean Joana, *Pratiques politiques des députés français au XIX<sup>e</sup> siècle. Du dilettante au spécialiste*, Paris, l'Harmattan, 1999, p. 270-275 et Jean Garrigues, « Les groupes parlementaires aux origines de la III<sup>e</sup> République », *Parlements, Revue d'histoire parlementaire et politique*, n° 1, 2003.

37. AAP, PV, 10 mai 1872.

tractations entre orléanistes et légitimistes pour conquérir le pouvoir<sup>38</sup>. Lorsque les débats sur les rapports sont nettement politiques, il est entendu que chaque élu peut se désolidariser des positions du président<sup>39</sup>.

Cette volonté d'impartialité ne conduit par la commission à se substituer aux tribunaux ordinaires : dépourvue d'un « comité de jurisconsultes »<sup>40</sup>, elle apprécie « la moralité des marchés sans se livrer à l'examen des questions de droit ». Refusant de devenir un « comité du contentieux », elle répète à l'envi qu'elle doit « signaler les abus sans formuler les conclusions », « avertir le ministre [de la justice] et c'est lui qui agira »<sup>41</sup>. Son rôle est donc « politique, moral et financier », mais « ni administratif, ni judiciaire »<sup>42</sup>. Cette position ne fait toutefois pas l'unanimité en son sein, certains critiquant la prudence d'Audiffret-Pasquier. Ainsi, dans un projet de rapport, un fonctionnaire est accusé de « flagrant délit de détournement »<sup>43</sup>. Après discussion, ces termes sont retirés du rapport final, car, s'il y a eu détournement, la commission peut seulement le « soupçonner », non l'affirmer.

Peu à peu, un consensus apparaît : la commission doit « faire la lumière et dire son appréciation morale sur des faits qui ont pu paraître condamnables », mais en aucun cas proposer des réformes, ni « requérir la répression »<sup>44</sup>. C'est au gouvernement de conclure, et éventuellement à un procureur de requérir. On observe pourtant une utilisation constante du vocabulaire judiciaire : on « fait comparaître le fautif », « l'instruction se poursuit », et dans un projet de note à publier, certains proposent même d'indiquer que « la commission jugera en dernier ressort »<sup>45</sup>.

Sur la sanction, tous sont d'accord : la commission est certes un « tribunal », mais la peine qu'elle prononce n'est autre que la « publicité ». Elle « n'a pas à saisir directement les tribunaux, affirme Audiffret-Pasquier. Elle infligera des punitions plus graves en faisant connaître de pareils faits »<sup>46</sup>. Ce thème de la publicité est alors central dans le débat politique<sup>47</sup>. Par opposition au Second Empire et aux régimes monarchiques, les républicains désignent ainsi leur volonté de mettre l'État à la fois sous l'œil du Parlement et de l'opinion (*via* une presse libre)<sup>48</sup>. Que ce terme soit repris sans discus-

38. Sur ces tractations voir par exemple Jean-Marie Mayeur, *La vie politique française sous la Troisième République*, Paris, Seuil, 1984, p. 51, et sur leur réception en province, Jeanne Gaillard, « La presse de province et la question du régime au début de la Troisième République », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, octobre 1959, p. 295-310.

39. AAP, PV, 18 mai 1872.

40. AAP, PV, 10 janvier 1872.

41. AAP, PV, 27 juin 1871.

42. AAP, PV, 27 juin 1871.

43. AAP, PV, 27 juin 1871.

44. AAP, PV, 15 juin 1871.

45. AAP, PV, 28 avril 1871.

46. AAP, PV, 23 mai 1871.

47. Sur les liens entre l'achat public et la notion de « publicité », voir Hélène Lemesle, *L'État au marché. L'achat public en France à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle*, thèse en cours sous la direction de Michel Lescure, Université Paris X-Nanterre.

48. Voir article « publicité », *Grand dictionnaire du XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Larousse, 1863-1885. La publi-

sion par une commission majoritairement monarchiste, certes dans un sens plus traditionnel<sup>49</sup>, est significatif de la diffusion, y compris dans les milieux conservateurs, d'un modèle de gouvernement que l'on dirait aujourd'hui plus « transparent ».

À travers cette « publicité » c'est la réputation des fournisseurs, des fonctionnaires ou des anciens ministres qui est visée. La commission fait dès lors figure de juridiction informelle chargée de juger une atteinte à la morale, de « tribunal d'honneur »<sup>50</sup>. Les parlementaires se présentent comme des médecins de « l'âme nationale »<sup>51</sup>, chargés de faire connaître au pays les « symptômes d'un mal profond ». Analysant le cas d'un consul corrompu et de ses complices, ils constatent ainsi qu'un « désir du lucre immodéré a fait taire en eux tout sentiment des vertus civiques et d'honnêteté. Accourus comme à une curée, ces corbeaux voleurs et rapaces se sont abattus sur le cadavre de la France »<sup>52</sup>. Il s'agit alors de montrer au pays que « même ici-bas, le mal peut être puni et le vice flétri »<sup>53</sup>. Cette allusion à l'au-delà est exceptionnelle dans les procès-verbaux mais les thèmes de la mission, de l'honneur, de la restauration morale sont en revanche omniprésents.

L'étendue de cette fonction de « juge moral » inquiète Audiffret-Pasquier en 1872. Pour se rassurer quant à la légitimité de son travail, il prend conseil auprès du duc de Broglie, alors ambassadeur à Londres. Celui-ci transmet sa lettre à un jurisconsulte du Parlement anglais qui conclut que « le blâme moral du Parlement est absolument distinct de la pénalité appliquée par la suite ; la Chambre ne doit donc pas hésiter à formuler un blâme sur des personnes ou des actes qui ne peuvent être poursuivis par la justice »<sup>54</sup>. On est loin ici du simple rétablissement d'une comptabilité saine. Pour donner une légitimité à ce « blâme moral », un travail d'enquête approfondi est toutefois nécessaire.

## ORGANISER LE TRAVAIL D'ENQUÊTE

### *Mettre en place une procédure*

La procédure, l'organisation du travail, le statut des commissions d'enquête – dont la création était exceptionnelle avant 1871<sup>55</sup> – ne sont alors fixés ni

---

citée y est opposée à l'arbitraire, à l'oppression, et associée à l'idée d'un pouvoir rendant des comptes aux citoyens.

49. « Notoriété résultant de la publication par le moyen de la presse ou d'autres moyens de divulgation », *Ibid.*

50. Sur cette notion, voir William M. Reddy, *The Invisible Code. Honor and Sentiment in Postrevolutionary France, 1814-1848*, Berkeley et Los Angeles, University of California Press, 1997. Il n'existe pas à notre connaissance de travaux sur la notion d'honneur commercial à cette période.

51. Cette rhétorique de la « crise morale » est très proche de celle qu'a étudiée Claude Digeon dans *La crise allemande de la pensée française (1870-1914)*, Paris, Presses universitaires de France, 1957.

52. AAP, PV, 27 juin 1871.

53. AAP, PV, 27 juin 1871.

54. AAP, PV, 3 novembre 1872.

55. Avant 1871, seules neuf commissions d'enquête avaient été nommées et plus rares encore étaient

par des lois, ni par le règlement de l'Assemblée<sup>56</sup>. Les députés sont donc tenus d'innover et de créer des règles par leur travail quotidien. Examen des dossiers, audition de témoins, recherche d'informations, rédaction de rapports : les 60 élus réalisent un travail d'enquête de grande ampleur qui nécessite une véritable division du travail. Le nombre considérable de dossiers<sup>57</sup> à examiner rend nécessaire la création de sous-commissions spécialisées. La division suivante est adoptée : génie, remontes<sup>58</sup>, armement, équipement et habillement.

Il s'agit d'abord d'éliminer les dossiers qui ne posent pas problème. Ce sentiment d'urgence, de pression de l'Assemblée, de l'opinion publique et des fournisseurs, est omniprésent. Craignant d'être tenus responsables des lenteurs de paiement, certains membres souhaitent alléger la procédure, traiter ces achats administratifs comme des affaires commerciales, sans se préoccuper des règles de comptabilité publique ni des habitudes administratives<sup>59</sup>. Audiffret-Pasquier impose alors le respect d'une procédure minimale : les ministères envoient pour chaque marché un dossier à la commission, composé de la facture du fournisseur, des pièces justificatives de la livraison lorsqu'elles existent, et éventuellement de témoignages des acheteurs publics. La sous-commission compétente examine le dossier, recherche parfois des informations complémentaires avant d'indiquer si le marché doit être payé ou non. La commission en séance plénière valide généralement ces conclusions<sup>60</sup>. Le dossier est ensuite renvoyé au ministre pour qu'il décide de la suite à donner : paiement total ou partiel, non paiement, résiliation, poursuites judiciaires contre le fournisseur, etc. Cette procédure se stabilise dossier après dossier, pour devenir la norme d'instruction.

### *Construire des preuves*

Les dossiers envoyés par les différents ministères constituent la première source d'information. Ils sont loin d'être complets : la plupart des marchés ont été passés oralement, les clauses improvisées dans l'urgence, sans faire aucun cas des décrets et règlements de comptabilité publique<sup>61</sup>. Les dires des officiers encore en vie constituent donc souvent la seule preuve que les produits ont été réellement et correctement livrés. Les enquêteurs ont également recours aux tribunaux de commerce<sup>62</sup>, ou à des négociants connus

---

celles qui avaient pour but de contrôler le gouvernement.

56. En 1871 est remis en service le règlement adopté par l'assemblée législative en 1849.

57. À chaque dossier, correspond un fournisseur qui demande à être payé.

58. Approvisionnement de l'armée en chevaux.

59. AAP, PV, 12 avril 1871.

60. Lorsqu'elle ne les adopte pas, il s'agit de modifications de détail. Vu la complexité des affaires, on peut s'interroger sur la capacité réelle de la commission à modifier les conclusions des sous-commissions.

61. Le principal texte en vigueur en 1870 est le décret du 31 juillet 1862 sur la comptabilité publique.

62. AAP, PV, 8 décembre 1871.

pour déterminer quel était le prix de tel bien à telle date<sup>63</sup>. Ils s'appuient sur les dépêches télégraphiques, pièces principales des enquêtes en raison du rôle des télégraphes dans les communications de guerre<sup>64</sup>.

Lorsqu'un certain nombre d'éléments à charge sont rassemblés sur un fournisseur ou un acheteur, un membre de la commission rédige un rapport. Si l'affaire est jugée suffisamment grave, la commission convoque le présumé « coupable » pour l'interroger et lui permettre de se défendre<sup>65</sup>. On trouve parmi les personnes auditionnées des anciens ministres devenus députés (Gambetta par exemple), des fonctionnaires, des agents plus ou moins officiels et enfin des fournisseurs<sup>66</sup>. Le rapport étant déjà rédigé, le vote porte seulement sur l'utilité de le modifier : la fonction d'information de ces interrogatoires semble assez limitée. Audiffret-Pasquier encourage cependant les députés à les multiplier « pour les intérêts de la vérité mais aussi pour rester dans les limites de l'impartialité absolue ». Ces interrogatoires ont donc une fonction autant politique que judiciaire : montrer que la commission a été équitable, qu'en l'absence de tout code, elle a cependant respecté les droits de la défense, qu'elle n'a en particulier pas maltraité ses ennemis politiques. Chaque député mis en cause peut également consulter les pièces qui l'accusent<sup>67</sup>. Audiffret-Pasquier veille en cela au respect des « règles consacrées par les usages et convenances parlementaires »<sup>68</sup>.

La commission fait également appel au public, s'éloignant ainsi de la procédure judiciaire<sup>69</sup>. Dès la fin avril 1871, Audiffret-Pasquier souhaite « qu'à l'exemple de ce qui se passe en Angleterre, chacun s'empresse d'adresser [...] les documents qui seraient de nature à l'éclairer »<sup>70</sup>. Cet appel à témoin par voie de presse n'est pas une nouveauté : la commission d'enquête sur les tabacs, en 1835, y avait déjà eu recours<sup>71</sup>. Certains témoins demandent à être payés pour donner des informations. La commission, plutôt favorable à ce système dans un premier temps, y renonce finalement, sur les conseils du ministre des Finances.

63. AAP, PV, 29 décembre 1871.

64. AAP, PV, 9 mai 1871.

65. Si « les Chambres ont toujours autorisé leurs commissions d'enquête, soit implicitement, soit explicitement, à entendre des témoins et à réclamer des dossiers administratifs », la capacité à convoquer des personnes n'a rien d'une évidence. La commission sur les événements de mai-juin 1848 est la première autorisée à faire comparaître des témoins, éventuellement par la force. Cette autorisation est renouvelée à la commission sur les actes du gouvernement de la Défense nationale et sur les événements du 18 mars 1871. Jules Poudra, Eugène Pierre, *ouv. cité*, p. 798.

66. AAP, PV, 8 décembre 1871. Avant 1872, par manque de personnel, tous ne sont pas sténographiés. Parmi les débats sténographiés peu ont été transcrits et seuls quelques rares ont été publiés en tout ou en extraits en annexe des rapports.

67. AAP, PV, 6 janvier 1873.

68. AAP, PV, 8 décembre 1871.

69. La Commission sur les actes de la Défense nationale utilise essentiellement auditions et dépêches télégraphiques. Il ne semble pas qu'elle ait procédé à un appel à témoins dans la presse. Éric Bonhomme, *ouv. cité*, p. 16.

70. AAP, PV, 28 avril 1871.

71. Jules Poudra, Eugène Pierre, *ouv. cité*, p. 798.

Nombre de pièces justificatives sont publiées à l'appui des rapports : interrogatoires, dépêches télégraphiques, lettres, rapports d'officiers<sup>72</sup>. En raison du nombre d'affaires, de la complexité des dossiers et des choix qui président à la publication de ces documents, ces pièces servent davantage à prouver la qualité du travail réalisé qu'à ouvrir le débat sur la culpabilité des accusés. La commission est en effet constamment tenue de prouver la qualité et la légitimité de son intervention, alors que certains ministères ne voient pas d'un bon œil l'extension de son rôle.

#### ENTRE COLLABORATION ET CONFLIT, LES RELATIONS AVEC L'EXÉCUTIF

Nous mettons « sans cesse les pieds sur le terrain du pouvoir exécutif, jaloux enfant gâté »<sup>73</sup>. Ainsi Audiffret-Pasquier décrit-il les relations de la commission avec l'exécutif en décembre 1871. En l'absence d'une définition précise des attributions de chacun par une Constitution, la répartition du travail entre ministres, juges et élus se construit par la pratique. Elle est le fruit de la tradition (parlementaire, administrative, judiciaire), mais aussi des rapports de force politiques et de la personnalité des individus alors aux commandes. La « séparation des pouvoirs » est alors un principe juridique dont l'application, loin d'être absolue<sup>74</sup>, évolue constamment.

La coordination du travail de la commission avec celui des tribunaux ordinaires est complexe : en effet, de nombreux acheteurs et vendeurs sont l'objet à la fois d'une enquête parlementaire et de poursuites judiciaires. Les délits sont de deux types : soit il s'agit de fraude, d'escroquerie, ou d'abus de confiance, soit il y a conflit sur l'application de certaines clauses du cahier des charges (par exemple délais, modalité de résiliation et d'expertise, lieux de livraison, etc.). Dans le premier cas, l'affaire relève des tribunaux ordinaires, dans le second, du ministre concerné (avec possibilité d'appel au Conseil d'État).

La communication de pièces ne pose pas problème, ni des tribunaux vers le Parlement, ni en sens inverse<sup>75</sup>. Lorsque les parlementaires veulent faire des enquêtes en province, le Garde des sceaux<sup>76</sup> promet son « concours le plus

72. La Commission sur les actes de la Défense nationale publie elle aussi de nombreuses pièces. Éric Bonhomme, *ouv. cité*, p. 463.

73. Lettre d'Audiffret-Pasquier à sa femme, décembre 1871, citée par Laetitia Waller, *ouv. cité*, p. 16.

74. Alain Pariente [dir.], *La séparation des pouvoirs. Théorie contestée et pratique renouvelée*, Paris, Dalloz, 2007. Il faut distinguer : la question de l'autonomisation de plusieurs institutions, la répartition des tâches entre elles, enfin les interactions entre elles.

75. Ce n'est pas le cas pour la commission sur les actes du gouvernement de la Défense nationale. Callet, député membre de la commission, refuse de donner des pièces à des magistrats militaires car « ces dépositions n'ont pas, en elles-mêmes, un caractère juridique, elles ont un caractère politique » Jules Poudra, Eugène Pierre, *ouv. cité*, p. 802.

76. AAP, PV, 8 décembre 1872. L'orléaniste Dufaure est alors ministre de la Justice et vice président

absolu » et met à la disposition de la commission « les juges de paix et même les juges d'instruction »<sup>77</sup>. Il donne des ordres pour que ces magistrats remplissent s'il y a lieu « l'office de commissions rogatoires »<sup>78</sup>. Ainsi le ministre prête-t-il ses agents à des juges extérieurs, les parlementaires. Cela ne constitue pas une innovation : en 1848, lors de l'enquête sur les événements de mai et juin, un juge d'instruction avait participé au travail d'enquête<sup>79</sup>. Lorsque le rapport de la commission et la décision d'un tribunal risquent d'être en contradiction, le rapport est modifié afin d'autoriser le ministre à agir quelle que soit l'issue du procès<sup>80</sup>. Mais lorsque, et cela est nettement plus fréquent, la justice confirme les appréciations de la commission, Audiffret-Pasquier s'en réjouit<sup>81</sup> : cela renforce la légitimité de son travail.

Ces contacts fréquents avec le ministère de la Justice influencent les méthodes de travail : s'il n'existe aucun code pour guider leurs investigations, les élus cherchent cependant à construire des preuves, en s'inspirant des habitudes judiciaires, et à démontrer la culpabilité des personnes avant de « livrer leur nom à la publicité ». Pour ce faire, ils ont souvent besoin de l'aide d'un ministère peu réputé pour son goût pour la publicité, celui de la Guerre.

Les relations sont nettement plus conflictuelles avec le ministère de la Guerre. Alors que le ministre des Finances et celui des Travaux publics se déplacent en personne lors des premières séances pour venir parler aux parlementaires, le ministre de la Guerre, Le Flo<sup>82</sup>, n'envoie que le secrétaire général de son ministère<sup>83</sup>. Celui-ci présente sa conception de la coopération entre l'armée et l'assemblée : la commission doit déléguer l'enquête aux militaires. Or, ces derniers, en particulier au sein de l'artillerie, manifestent des réticences à fournir des informations<sup>84</sup>. La résistance n'est pas seulement passive, le ministre nommant même un comité chargé de contrôler et de contredire les travaux de la commission.

En raison de ces relations tendues, certains enquêteurs demandent s'ils doivent vraiment toujours passer par l'administration centrale quand ils cherchent des renseignements. Audiffret-Pasquier leur répond par l'affirmative : bien que la loi lui donne tous pouvoirs pour enquêter « sans l'astreindre à passer par aucun intermédiaire », il croit « que la commission agira sagement

du conseil. Déjà ministre sous la monarchie de Juillet et la Seconde République, son passage à la Justice de 1871 à 1873 est surtout connu pour la vigueur avec laquelle il a dirigé la répression des Communards. Benoît Yvert, *ouv. cité*.

77. AAP, PV, 5 janvier 1871.

78. Une commission rogatoire est une délégation d'un tribunal à un autre de ses pouvoirs pour accomplir un acte de procédure ou d'instruction

79. Jules Poudra, Eugène Pierre, *ouv. cité*, p. 799.

80. AAP, PV, 29 décembre 1871.

81. AAP, PV, 7 février 1871.

82. Le Flo, ministre de la Guerre est pourtant orléaniste, comme Audiffret-Pasquier. Il est remplacé le 5 juin 1871 et jusqu'à la chute de Thiers par Cisse, proche de Thiers. Les rapports semblent plus conflictuels sous Cisse que sous Le Flo. Benoît Yvert, *ouv. cité*.

83. AAP, PV, 12 avril 1871.

84. Fabienne Bock retrouve cette réticence en 1914-1918 (*ouv. cité*, p. 219).

en n'usant de ce droit qu'avec réserve»<sup>85</sup>. On perçoit bien ici un souci d'éviter les conflits entre parlementaires et militaires. De même, lorsque des généraux commencent à être entendus, certains membres s'inquiètent de «faire naître des impressions défavorables à l'armée»<sup>86</sup> au sein de l'opinion publique.

Au début de 1872, le conflit entre la commission et la Guerre s'aggrave pourtant, lorsqu'un général critique ouvertement la commission en raison d'un rapport le mettant en cause. Thiers et le ministre de la Guerre interviennent et prennent la défense du général, «en raison de ses bons et anciens services»<sup>87</sup>, exigeant seulement de lui des excuses. Audiffret-Pasquier obtient cependant son renvoi. Il explique son intransigeance par sa volonté de «faire respecter le contrôle et les prérogatives du Parlement»<sup>88</sup>. Il ne s'agit pas alors seulement de l'honneur sali d'un général, ni même de l'obstruction exercée par l'armée dans une enquête parlementaire, mais d'un conflit entre Audiffret-Pasquier, chef des droites à l'Assemblée, et Thiers, président de la République qui soutient son ministre et un général qu'il connaît de longue date. Si ce conflit met en lumière les relations tumultueuses de Thiers avec l'Assemblée et la difficulté pour l'armée à accepter un réel contrôle parlementaire, il révèle surtout la grande indétermination qui régit les rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif à cette période.

Ainsi cette commission nous semble jouer un rôle central dans la stabilisation du pays après 1870<sup>89</sup>. Dotée par l'élection d'une légitimité incontestable, elle possède une structure souple, qui permet aux administrations de la Guerre et des Finances de régler rapidement les dettes contractées par l'État au cours de la guerre, sans être accusées de partialité. Elle contribue aussi à la reconstruction de l'unité du pays par la condamnation publique de quelques individus, refusant donc de considérer que l'ensemble de l'armée et de l'administration sont coupables. Cette dénonciation des abus a rendu possible une réforme de l'armée<sup>90</sup> à laquelle Audiffret-Pasquier et de nombreux membres de la commission participent par la suite.

D'un point de vue institutionnel, les frontières entre travail parlementaire, administratif et judiciaire apparaissent alors particulièrement floues. Au cours de leur travail, Audiffret-Pasquier et ses proches sont conscients de participer à la construction d'une nouvelle séparation et d'un nouvel équilibre des pouvoirs. Chaque acte de la commission est pensé par son président et par la plupart de ses membres comme un pas de plus vers l'installation d'un

---

85. AAP, PV, 9 mai 1871.

86. Idem.

87. AAP, PV, 6 février 1872.

88. AAP, PV, 8 février 1872.

89. Sur cette question, voir Philip Nord, «Les origines de la III<sup>e</sup> République en France (1860-1885)», *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 116-117, mars 1997, p. 53-68.

90. Jean-François Chanet, *Vers l'armée nouvelle. République conservatrice et réforme militaire (1871-1879)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006.

système parlementaire solide. Audiffret-Pasquier évite d'ailleurs soigneusement d'engager le débat sur l'opposition entre république et monarchie. Il veut construire un régime parlementaire inspiré du modèle britannique, la question de l'exécutif et de son nom étant secondaires.

Enfin, les thèmes de la publicité et de l'honneur nous semblent être particulièrement pertinents pour comprendre ces années post-1870. Quelle publicité pour les actes du gouvernement? Quel contrôle parlementaire sur l'exécutif? Qui est qualifié pour juger de l'honneur dans une société démocratique<sup>91</sup>? Autant de questions qui se posent très concrètement alors, et dont les réponses, construites au jour le jour, constituent autant d'étapes vers l'abandon progressif de la monarchie au profit du système républicain.

*Hélène Lemesle est doctorante à l'université Paris X-Nanterre.*

---

91. Voir Alexis de Tocqueville, « De l'honneur au États-Unis et dans les sociétés démocratiques », dans *De la démocratie en Amérique*, Paris, Vrin, 1990, p. 192-202.