

DROIT CONSTITUTIONNEL (1)

Séance 8 - La deuxième République et le Second Empire

I. La deuxième République.....	3
A) Les principes fondamentaux de la constitution	4
B) Une séparation stricte des pouvoirs	5
1) <i>L'Assemblée nationale législative.....</i>	<i>5</i>
2) <i>Le président de la République</i>	<i>6</i>
a) <i>S'agissant du statut du président de la République</i>	<i>6</i>
b) <i>S'agissant des pouvoirs du président de la République</i>	<i>7</i>
3) <i>Une séparation stricte des pouvoirs.....</i>	<i>9</i>
II. Le Second Empire.....	11
A) La démocratie autoritaire (1852-1860)	12
1) <i>La Constitution du 4 janvier 1852</i>	<i>12</i>
a) <i>Le chef de l'État : le centre du pouvoir.....</i>	<i>12</i>
b) <i>La soumission au chef de l'État des autres corps de l'État</i>	<i>13</i>
(i) <i>En ce qui concerne le Conseil d'État :</i>	<i>13</i>
(ii) <i>En ce qui concerne le Sénat :</i>	<i>14</i>
(iii) <i>En ce qui concerne le Corps législatif :</i>	<i>16</i>
2) <i>Le rétablissement de l'Empire.....</i>	<i>17</i>
B) Le retour progressif au parlementarisme (1860-1870)	17
1) <i>La libéralisation hésitante (1860-1868).....</i>	<i>18</i>
a) <i>La restauration d'un contrôle parlementaire.....</i>	<i>18</i>
b) <i>Le rétablissement du contact entre les chambres et l'opinion</i>	<i>19</i>

c) Le réaménagement de la fonction législative.....	19
2) <i>La libéralisation nécessaire (1869-1870)</i>	20
a) Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869	20
b) Le sénatus-consulte du 21 mai 1870	22

I. La deuxième République

La **révolution de 1848** débouche sur l'abdication du roi Louis-Philippe et la formation d'un gouvernement provisoire très hétérogène politiquement.

Composé de Dupont, Crémieux, Marie, Armand Marrast, Ferdinand Flocon, Lamartine, Ledru-Rollin, Arago, Crémieux, Garnier-Pagès, Louis-Blanc et d'Albert, ce gouvernement proclame la République le **24 février 1848** et prend dans de brefs délais un certain nombre de mesures résolument révolutionnaires :

- Abolition le **26 février 1848** de la peine de mort en matière politique ;
- Création le **26 février 1848** d'ateliers nationaux afin de lutter contre le chômage ;
- Abolition le **29 février** des titres de noblesse ;
- Instauration le **2 mars 1848** du suffrage universel masculin sans aucune condition de cens ;
- Les modalités d'application du principe du suffrage universel masculin sont fixées par un décret du **5 mars 1848**. L'âge électoral est abaissé à 21 ans, l'éligibilité accordée à 25 ans. La condition de résidence est entendue avec souplesse : six mois suffisent pour accéder à la qualité d'électeur. Il en résulte que la France comptait 9 millions d'électeurs en **1848**
- Abolition le **27 avril 1848** de l'esclavage dans les colonies.

Afin de régulariser le fait révolutionnaire par un vote du peuple, le gouvernement provisoire convoque ce dernier pour élire une assemblée constituante.

Élue au suffrage universel le **23 avril 1848**, l'Assemblée nationale constituante a, comme son nom l'indique, pour fonction d'élaborer une nouvelle Constitution.

En outre, étant la seule autorité régulière du fait de son élection, elle détient le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. C'est la raison pour laquelle le gouvernement provisoire démissionna dès la première réunion de l'Assemblée nationale constituante le **4 mai**.

L'Assemblée nationale constituante décida néanmoins, par un **décret du 9 mai**, de déléguer la fonction exécutive à une commission exécutive composée de 5 membres. Elle élit comme membre de cette commission Arago, Marie, Garnier-Pagès, Lamartine et Ledru-Rollin.

Le **21 juin 1848**, la dissolution brutale des ateliers nationaux provoque une insurrection populaire à Paris. L'Assemblée nationale constituante décide alors de proclamer l'état de siège et de confier « *tous les pouvoirs exécutifs* » au général Cavaignac, qui réprime l'insurrection. Le **28 juin**, elle lui confère le titre de président du Conseil et lui confie le pouvoir de nommer les ministres.

Cette Constitution proclame certains principes issus de la tradition révolutionnaire (A) et instaure une séparation stricte des pouvoirs exécutif et législatif (B).

A) Les principes fondamentaux de la constitution

En vertu du **IV du préambule**, 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* ».

Il en résulte des devoirs incombant à la République comme aux citoyens.

La République doit assurer aux citoyens la protection, leur garantir l'instruction et procurer aux nécessiteux « *du travail dans les limites de ses ressources* ».

Le **chapitre 2 de la Constitution** précise certains de ces Droits des citoyens garantis par la Constitution. Il consacre l'abolition de l'esclavage et de la peine de mort en matière politique, confirmant en ces domaines l'œuvre du Gouvernement provisoire. Il proclame par ailleurs l'inviolabilité du domicile, la protection des cultes et la liberté de l'enseignement.

Quant aux devoirs des citoyens, outre l'impôt d'argent (participer aux charges de l'État en proportion de leur fortune) et l'impôt du sang (défendre la République au prix de leur vie), ils « *doivent concourir au bien-être commun en s'entraidant* ».

fraternellement les uns les autres, et à l'ordre général en observant les lois morales et les lois écrites qui régissent la société, la famille et l'individu ».

Par ailleurs, la **Constitution du 4 novembre 1848** réactive la conception révolutionnaire de la souveraineté en empruntant aux **Constitutions de l'an I, de l'an III et de 1791**. En effet, l'**article unique de son premier chapitre** dispose que « La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français. - Elle est inaliénable et imprescriptible. - Aucun individu, aucune fraction du peuple ne peut s'en attribuer l'exercice. » De même, conformément à la tradition révolutionnaire, la souveraineté est exercée par le peuple par l'intermédiaire de ses représentants. Aux termes de l'**article 34**, « Les membres de l'Assemblée nationale sont les représentants, non du département qui les nomme, mais de la France entière ». En vertu de l'**article 35**, « Ils ne peuvent recevoir de mandat impératif. »

B) Une séparation stricte des pouvoirs



À retenir : La **Constitution de 1848** sépare les pouvoirs de façon presque étanche (1) car la séparation de pouvoirs est « *la première condition d'un gouvernement libre* » (**article 19**) : le pouvoir exécutif est confié au Président de la République (2) tandis que le pouvoir législatif est confié à l'Assemblée nationale législative (3).

1) L'Assemblée nationale législative



À retenir : Afin de ne pas affaiblir le pouvoir législatif avec deux chambres éventuellement en concurrence, ce pouvoir est confié à une seule chambre. Cette chambre, dénommée Assemblée nationale législative, comprend 750 membres, est élue au suffrage universel direct, siège pour une durée de 3 ans et se renouvelle intégralement. En outre, elle est permanente, c'est-à-dire qu'elle se convoque elle-même, sans attendre que le gouvernement l'appelle.

2) Le président de la République

La **Constitution du 4 novembre 1848** se démarque des constitutions révolutionnaires en instituant un président de la République. Afin d'éviter l'instauration d'un pouvoir personnel, elle le place dans une situation de subordination à l'égard de l'Assemblée nationale législative.

a) S'agissant du statut du président de la République



À retenir : Il est l'objet de précautions destinées à endiguer toute velléité d'indépendance.

En premier lieu, le président - doit être natif Français, âgé de trente ans au moins, et n'avoir jamais perdu la qualité de Français – est élu à la majorité absolue des votants, par le suffrage direct de tous les électeurs des départements français et de l'Algérie (**article 46**).

Toutefois, il peut être élu par l'Assemblée nationale dans une hypothèse : « *Si aucun candidat n'a obtenu plus de la moitié des suffrages exprimés, et au moins deux millions de voix, ou si les conditions exigées par l'article 44 ne sont pas remplies, l'Assemblée nationale élit le président de la République, à la majorité absolue et au scrutin secret, parmi les cinq candidats éligibles qui ont obtenu le plus de voix* » (**article 47**).

En deuxième lieu, la durée du mandat présidentiel est supérieure d'un an à celle du mandat parlementaire (**article 45**) en vue d'éviter une simultanéité des élections susceptible de déstabiliser la démocratie.

En troisième lieu, le président n'est pas immédiatement rééligible. Après son premier mandat, il doit laisser s'écouler un délai de quatre ans avant de candidater à la présidence de la République.

En dernier lieu, avant d'entrer en fonctions, il doit prêter devant l'Assemblée nationale le serment dont la teneur suit : « *En présence de Dieu et devant le Peuple français, représenté par l'Assemblée nationale, je jure de rester fidèle à la République* »

démocratique, une et indivisible, et de remplir tous les devoirs que m'impose la Constitution » (**article 48**).

b) S'agissant des pouvoirs du président de la République



À retenir : Deux traits caractérisent la fonction présidentielle : « *impuissance dans la sphère législative, étroite dépendance dans la sphère exécutive* » pour reprendre les termes de Tocqueville (discours prononcé à la Constituante le **5 octobre 1848**).

En ce qui concerne ses attributions dans la sphère législative, le président a droit de faire présenter des projets de loi à l'Assemblée nationale par les ministres (**article 49**).



Attention : Si la Constitution retient le système de l'initiative législative partagée (chaque parlementaire disposant du droit d'initiative parlementaire), cette initiative n'est pas équilibrée. En effet, le Conseil d'État, véritable auxiliaire de l'Assemblée (ses membres sont nommés pour 6 ans par l'Assemblée nationale qui, seule, peut les révoquer sur proposition du Président de la République), est consulté, non seulement sur les projets d'initiative parlementaire que celle-ci lui aura renvoyés, mais encore sur les projets du Gouvernement qui, « *d'après la loi, devront être soumis à son examen préalable* ».

Cette supériorité parlementaire n'est remise en cause :

- Ni par le droit du président de demander une nouvelle délibération de la loi pendant un délai d'un mois après son vote. Cette prérogative n'a rien d'un droit de veto, aucune majorité qualifiée n'étant requise lors de la nouvelle délibération.
- Ni par la promulgation de la loi par le président.

À défaut de promulgation de la loi par le président de la République, il y sera pourvu par le président de l'Assemblée nationale (**article 59**).

En ce qui concerne ses attributions exécutives, il est soumis à un contrôle étroit en matière interne et le domaine international.

En matière interne, l'Assemblée contrôle le président par l'intermédiaire du Conseil d'État.

Tout d'abord, le président « *surveille et assure l'exécution des lois* » (**article 49**).



Attention : Toutefois, le Conseil d'État « prépare les règlements d'administration publique ; il fait seul ceux de ces règlements à l'égard desquels l'Assemblée nationale lui a donné une délégation spéciale » (**article 75**).

En outre, l'exercice du droit de grâce par le président de la République et la révocation des agents du pouvoir exécutif élus par les citoyens sont subordonnés à l'avis du Conseil d'État (**articles 55 et 65**).

L'Assemblée ne se délimite pas à intervenir par l'intermédiaire du Conseil d'État.

D'une part, si le président de la République nomme et révoque les ministres, leur nombre et leurs attributions sont fixés par le pouvoir législatif (**articles 64 et 66**).

D'autre part, la force publique, employée pour maintenir l'ordre à l'intérieur, n'agit que suivant les règles déterminées par le pouvoir législatif (**article 105**).

Dans le domaine international, si le président de la République négocie et ratifie les traités, ceux-ci ne sont définitifs qu'après avoir été approuvés par l'Assemblée nationale (**article 53**).

En outre, il ne peut céder aucune portion du territoire (**article 51**).

Enfin, s'il veille à la défense de l'État, il se voit interdit d'entreprendre une guerre sans le consentement de l'Assemblée (**article 54**).

On relèvera que la fonction présidentielle est l'objet d'une véritable suspicion.

D'une part, l'**article 50** prévoit qu'il « dispose de la force armée, sans pouvoir jamais la commander en personne. »

D'autre part, « il réside au lieu où siège l'Assemblée nationale, et ne peut sortir du territoire continental de la République sans y être autorisé par une loi » (**article 63**).

Enfin, il ne peut « ni dissoudre ni proroger l'Assemblée nationale » (**article 51**). Aux termes de l'**article 68** : « Toute mesure par laquelle le président de la République dissout l'Assemblée nationale, la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat est un crime de haute trahison. Par ce seul fait, le président est déchu de ses fonctions ; les citoyens sont tenus de lui refuser obéissance ; le pouvoir exécutif passe de plein droit à l'Assemblée nationale. »

3) Une séparation stricte des pouvoirs



À retenir : La **Constitution de 1848** instaure une séparation stricte des pouvoirs :

- Le président de la République ne peut ni dissoudre ni proroger l'Assemblée nationale.
- L'Assemblée nationale ne peut renverser ni les ministres ni le président de la République ;



Attention : Si la Constitution ne mentionne pas la possibilité pour l'Assemblée nationale de renverser les ministres, Marcel Morabito estime que l'on ne peut pas pour autant conclure à l'inexistence d'une responsabilité politique des ministres. Cette forme de responsabilité n'a pas besoin de loi.

Ainsi, alors que les Chartes prévoyaient seulement une responsabilité pénale des ministres, ces derniers s'estimaient responsables politiquement devant les chambres et considéraient, par voie de conséquence, qu'ils ne pouvaient se maintenir en fonction lorsqu'ils n'avaient plus la confiance de ces dernières.

En n'interdisant pas expressément la dissolution et en ne permettant donc pas au peuple d'être l'arbitre des éventuels différends entre l'Assemblée nationale consultative et le gouvernement, la constitution de la IIe République a causé sa perte.

Tocqueville avait relevé cette défectuosité du système constitutionnel en **1851** : « *Une Chambre chargée seule de faire la loi, un homme chargé seul de l'application de toutes les lois et de la direction des affaires. Tous les élus de même, directement par l'universalité de tous les citoyens. L'assemblée toute puissante dans le cercle de la constitution. Le Président, obligé de lui obéir dans la même limite, mais tenant de son élection une force morale qui permet d'imaginer la résistance, et qui rend la soumission malaisée. Ces deux grands pouvoirs, égaux par l'origine, inégaux par le droit, condamnés par la loi à la gêne, obligés pourtant de vivre dans un tête-à-tête éternel sans un intermédiaire ou un arbitre, qui puisse les concilier ou les contenir* »

Cette défectuosité n'a pas tardé à voir le jour. Pour que la Constitution puisse fonctionner, il fallait procéder à l'élection du président de la République et à celle de l'Assemblée nationale législative.

Le **20 décembre 1848**, Louis Napoléon Bonaparte est élu à la présidence de la République.

Le **13 mai 1849**, l'élection des 750 membres de l'Assemblée nationale législative débouche sur la victoire des monarchistes. Plus de 450 sont élus.

Un président bonapartiste ne pouvait évidemment pas s'entendre avec une Assemblée monarchiste.

Une révision de la Constitution autorisant Louis Napoléon Bonaparte à effectuer un second mandat ayant échoué en raison de l'hostilité de plus d'un quart des députés, ce dernier décide le **2 décembre 1851**, le jour de l'anniversaire de la victoire d'Austerlitz, de réaliser un coup d'État.

Le **2 décembre 1851**, Louis Napoléon Bonaparte convoque les électeurs et l'armée pour se prononcer sur le plébiscite suivant : « *le peuple français veut le maintien de*

l'autorité de Louis Napoléon Bonaparte et lui délègue les pouvoirs nécessaires pour établir une constitution ».



À retenir : L'appel au peuple précise les cinq bases du futur texte qui reflètent une nette volonté de restauration césarienne :

- Instituer « un chef responsable nommé pour dix ans » ;
- Instituer aux côtés de ce chef « des ministres dépendants du pouvoir exécutif seul » ;
- Confier au Conseil d'État le soin de préparer les lois et de soutenir leur discussion devant le Corps législatif ;
- Confier à un Corps législatif, élu au suffrage universel, le soin de discuter et de voter les lois ;
- Confier à une seconde assemblée, formée de toutes les illustrations du pays, le rôle de gardien du pacte fondamental et des libertés publiques.

Le plébiscite eut lieu les **20 et 21 décembre 1851** et se solda par un succès massif de Louis Napoléon Bonaparte : 7 439 216 oui et 640 737 non.

II. Le Second Empire



À retenir : Si la deuxième République a survécu un an au coup d'État, le régime mis en place par Louis Napoléon Bonaparte apparaît d'emblée comme une restauration de la tradition césarienne. La **Constitution du 14 janvier 1852**, établie sur les cinq bases soumises au plébiscite, ne subira ainsi que des modifications mineures lors du rétablissement de l'empire par le décret du **2 décembre 1852**.

Cependant, Louis Napoléon ne pouvait méconnaître les transformations intervenues **depuis 1815** et devait composer avec deux legs : le régime parlementaire et le suffrage universel.

Privilégiant **jusqu'en 1860** le deuxième legs au détriment du premier, le Second Empire réalise alors, selon l'expression de Jules Simon, « *la démocratie sans la liberté* » (I). **À partir de 1860**, on assiste à une évolution libérale du régime et à une progression du parlementarisme (II).

A) La démocratie autoritaire (1852-1860)

1) La Constitution du 4 janvier 1852



À retenir : L'**article 3 de la Constitution** condense l'esprit du régime en disposant que « le Président de la République gouverne au moyen des ministres, du Conseil d'État, du Sénat et du Corps législatif ».

Cette soumission au président de la République des ministres et des membres du Sénat, du Corps législatif et du Conseil d'État est symbolisée par le serment que ceux-ci doivent prêter. Ce serment est le suivant : « *Je jure obéissance à la Constitution et fidélité au président* » (**article 14**).

a) Le chef de l'État : le centre du pouvoir

Aux termes de l'**article 2 de la Constitution**, « *le Gouvernement de la République française est confié pour dix ans au prince Louis Napoléon Bonaparte, président actuel de la République.* »

La Constitution est silencieuse quant au mode de réélection du président au terme du délai de dix ans et à son éventuelle rééligibilité. Elle confie des attributions de type monarchique au président Louis Napoléon Bonaparte.

D'une part, Louis Napoléon Bonaparte détient l'intégralité de la fonction exécutive. Il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois, fait les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois (**article 6**). La justice est rendue en son nom (**article 7**). Il exerce le droit de grâce (**article 9**). Il peut déclarer l'état de siège (**article 12**).

D'autre part, Louis Napoléon Bonaparte joue un rôle essentiel dans la procédure législative. Il a seul l'initiative des lois et dispose d'un droit de veto absolu (**articles 8 et 10**).

Enfin, Louis Napoléon Bonaparte dispose de la maîtrise de toute modification constitutionnelle. Les modifications aux bases fondamentales de la Constitution, telles qu'elles ont été posées dans la proclamation du **2 décembre** et adoptées par le peuple français, doivent être proposées par le Sénat et soumises au suffrage universel par le président. Les autres modifications doivent être proposées par le Sénat et acceptées par le président (**articles 31 et 32**).

Le président de la République se trouve assisté dans l'exercice de ses fonctions par des ministres qui ne dépendent que de lui et ne sont responsables que devant lui (**article 13**).

b) La soumission au chef de l'État des autres corps de l'État

(i) *En ce qui concerne le Conseil d'État :*

Par son recrutement (40 à 50 conseillers en service ordinaire nommés par le président de la République et révoqués par lui) et sa présidence (confiée au chef de l'État et, en son absence, à un vice-président qu'il désigne), le Conseil d'État ne peut agir qu'en conformité avec le président.

Il bénéficie d'importantes prérogatives.

Tout d'abord, il est chargé, sous la direction du président de la République, de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière d'administration (**article 52**).

En outre, il intervient de manière déterminante dans la procédure législative. D'une part, tout projet de loi est examiné par lui avant d'être soumis au Corps législatif (**article 50**).

D'autre part, chaque amendement adopté par la commission, en charge d'examiner un projet de loi doit être renvoyé, sans discussion, au Conseil d'État par le président

du Corps législatif. Si l'amendement n'est pas adopté par le Conseil d'État, il ne peut pas être soumis à la délibération du Corps législatif (**article 40**).

Enfin, il soutient, au nom du Gouvernement, la discussion des projets de loi devant le Sénat et le Corps législatif, les conseillers d'État chargés de cette tâche étant désignés par le président de la République (**article 51**). Le Conseil d'État joue ainsi le rôle essentiel d'écran entre exécutif et législatif.

(ii) *En ce qui concerne le Sénat :*

Le Sénat comprend deux catégories de membres qui sont inamovibles à vie : les membres de droit (cardinaux, maréchaux et amiraux) et les citoyens que le président de la République juge convenable d'élever à cette dignité (**articles 20 et 21**).

En dépit de l'inamovibilité de ses membres, le Sénat n'est pas indépendant à l'égard du président de la République, lequel :

- Le convoque, le proroge et fixe la durée de ses sessions (**article 24**) ;
- Nomme son président et ses vice-présidents (**article 23**) ;
- Peut porter à 150 le nombre initial de sénateurs (**article 19**) ;
- Peut accorder au sénateur de son choix une dotation personnelle de 300 000 francs par an « *en raison de services rendus et de leur position de fortune, une dotation personnelle* » (**article 22**).

Soumis au président de la République, le Sénat possède d'importantes attributions.

D'une part, il peut concourir dans une hypothèse exceptionnelle à l'action du Gouvernement. En cas de dissolution du Corps législatif, et jusqu'à une nouvelle convocation, il pourvoit, sur la proposition du président de la République, par des mesures d'urgence, à tout ce qui est nécessaire à la marche du Gouvernement (**article 33**).

D'autre part, il possède en matière législative de la possibilité d'adresser un rapport au président de la République, qui indique « *les bases de projets de loi d'un grand intérêt national* » (**article 30**).

Et surtout enfin, il se voit confier un rôle important en matière constituante.

À ce titre, il règle par sénatus-consulte :

- La Constitution des colonies et de l'Algérie
- Tout ce qui n'a pas été prévu par la Constitution, mais nécessaire à sa marche
- Le sens des articles de la Constitution qui donnent lieu à différentes interprétations

De tels sénatus-consultes destinés à modifier la Constitution requièrent l'accord préalable du président de la République.

En outre, gardien du pacte fondamental et des libertés publiques, il exerce un contrôle de constitutionnalité dans deux hypothèses.

D'une part, aucune loi ne peut être promulguée avant de lui avoir été soumise (**article 25**). Il doit s'opposer à la promulgation :

1 ° Des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à la Constitution, à la religion, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens devant la loi, à l'inviolabilité de la propriété et au principe de l'inamovibilité de la magistrature ;

2 ° De celles qui pourraient compromettre la défense du territoire (**article 26**).

D'autre part, il maintient ou annule l'intégralité des actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le Gouvernement, ou dénoncés, pour la même cause, par les pétitions des citoyens (**article 29**).



Attention : Cependant, le Sénat n'a jamais joué en pratique son rôle de gardien de la Constitution.

(iii) *En ce qui concerne le Corps législatif :*

La Constitution isole le Corps législatif, dont les membres sont élus au suffrage universel direct, de la Nation en :

- Supprimant l'indemnité parlementaire, réserve aux seuls citoyens aisés l'accès au Corps législatif ;
- Prévoyant un mandat législatif de 6 ans, ce qui a pour effet de raréfier les contacts entre le Corps législatif et les électeurs ;
- Prévoyant que les séances du Corps législatif ne sont pas publiques en cas de demande en ce sens de 5 de ses membres.

La Constitution isole le Corps législatif, non seulement de la Nation, mais aussi des ministres, lesquels ne peuvent :

- Être membres du Corps législatif ;
- Être mis en accusation que par le Sénat ;
- Prendre part à la discussion des projets de loi, cette tâche étant dévolue au Conseil d'État.

Enfin, la Constitution assure la dépendance du Corps législatif envers le chef de l'État :

- Si le Corps législatif « *discute et vote des projets de loi et d'impôts* » (**article 39**), il voit sa marge de manœuvre considérablement restreinte par la possibilité donnée au Conseil d'État de s'opposer aux amendements des députés (**article 40**) ;
- Le Corps législatif est dépourvu de permanence (**article 43**) ;
En dehors des sessions ordinaires d'une durée de trois mois, il ne peut siéger que sur convocation du président de la République (**article 46**).
- Le président de la République peut dissoudre le Corps législatif et doit alors convoquer un nouveau que dans un délai de six mois (**article 46**).

2) Le rétablissement de l'Empire

À la demande de Louis Napoléon Bonaparte, le Sénat adopta le **7 novembre 1852** un sénatus-consulte rétablissant la dignité impériale au profit de l'intéressé.

En son **article 8**, ce texte exposait la proposition de modification constitutionnelle qui serait soumise à l'approbation du peuple : « *le Peuple français veut le rétablissement de la dignité impériale dans la personne de Louis Napoléon Bonaparte, avec hérédité dans sa descendance directe, légitime ou adoptive, et lui donne le droit de régler l'ordre de succession au trône dans la famille Bonaparte, ainsi qu'il est prévu par le sénatus-consulte du 7 novembre 1852* ».

Cette proposition fut soumise au plébiscite les **21 et 22 novembre 1852** et obtint 7 824 189 voix favorables, contre 253 145 bulletins défavorables.

Le **2 décembre 1852**, un décret proclama l'avènement du Second Empire.

Un sénatus-consulte du **25 décembre 1852** tira les conséquences institutionnelles de la modification en accroissant les pouvoirs du chef de l'État vis-à-vis du Sénat et du Corps législatif. S'agissant du Sénat, l'**article 2** autorise l'empereur à le présider quand il le souhaite et l'**article 10** accroît le nombre de sénateurs qu'il nomme. Quant au Corps législatif, l'**article 4** exclut du domaine de la loi les travaux publics et l'**article 12** prévoit qu'il ne vote plus le budget par chapitres, mais par ministères, ce qui laisse concrètement à Louis Napoléon Bonaparte une grande liberté d'exécution.

B) Le retour progressif au parlementarisme (1860-1870)

L'empire s'est engagé dans la voie parlementaire, d'abord avec hésitation, puis résolument.

1) La libéralisation hésitante (1860-1868)



À retenir : L'évolution libérale du régime se traduit entre **1860** et **1868** par la restauration d'un contrôle parlementaire, le rétablissement d'un contact entre les chambres et l'opinion et le réaménagement de la fonction législative.

a) La restauration d'un contrôle parlementaire

Entre **1860** et **1867**, plusieurs décrets rétablissent un dialogue entre l'exécutif et le législatif :

- Le **décret du 24 novembre 1860** opère une distinction entre les ministres sans portefeuille, qualifiés de « *ministres de la parole* », et les ministres titulaires de portefeuilles, qualifiés de « *ministres de l'action* » ;
Les premiers sont chargés de défendre les projets de loi devant les chambres, de concert avec le président et les membres du Conseil d'État. Bien qu'ayant une meilleure connaissance des projets de loi, les seconds ne peuvent assister aux séances des chambres.
- Le **décret du 23 juin 1863** substitue aux ministres sans portefeuille un ministre d'État qui cumule leurs attributions ;
- Le **décret du 19 janvier 1867** prévoit que « *chacun des ministres peut, par une délégation spéciale de l'empereur, être chargé de concert avec le ministre d'État, le président et les membres du Conseil d'État, de représenter le Gouvernement devant le Sénat et le Corps législatif, dans la discussion des affaires ou des projets de loi.* »
Le ministre d'État cesse ainsi d'être l'intermédiaire indispensable entre le Gouvernement et les assemblées.

En outre, sans aller jusqu'à donner aux chambres le pouvoir de renverser le gouvernement, plusieurs textes leur confèrent les moyens de faire connaître leurs vues :

- Le **décret du 24 novembre 1860** restaure l'adresse, qui avait été un instrument efficace de contrôle parlementaire sous la Restauration et la Monarchie de juillet ;
Il prévoit que l'adresse sera discutée en présence de commissaires du Gouvernement, « *qui donneront aux chambres toutes les explications nécessaires sur la politique intérieure et extérieure de l'Empire* ».
- Le **sénatus-consulte du 31 décembre 1861** accroit le contrôle du Corps législatif sur le budget en substituant au vote du budget par ministères le vote par sections ;
- Le **décret du 19 janvier 1867** remplace l'adresse par l'interpellation, qui avait permis au contrôle parlementaire de s'épanouir sous la Monarchie de juillet.
En effet, il prévoit que « *les membres du Sénat et du Corps législatif peuvent adresser des interpellations au gouvernement* ».



Attention : Toutefois, l'interpellation ne peut être discutée qu'avec l'assentiment de deux des cinq bureaux du Sénat ou de quatre des neuf bureaux du Corps législatif. En outre et surtout, l'interpellation ne débouche sur aucune sanction.

b) Le rétablissement du contact entre les chambres et l'opinion

Le **sénatus-consulte du 2 février 1861** rétablit le contact entre les chambres et l'opinion en assurant une meilleure publicité des débats du Corps législatif et du Sénat.

c) Le réaménagement de la fonction législative

Deux sénatus-consultes procèdent à un réaménagement de la fonction législative.

Le **sénatus-consulte du 18 juillet 1866** améliore la situation du Corps législatif à deux égards.

D'une part, il abroge l'**article 41 de la Constitution** qui prévoyait une durée maximale de trois mois pour les sessions du Corps législatif.



Attention : Toutefois, le chef de l'État demeure maître de la durée des sessions, puisqu'il lui appartient d'en prononcer la clôture.

D'autre part, il prévoit que les amendements non adoptés par la commission ou le Conseil d'État peuvent être pris en considération par le Corps législatif avant d'être renvoyés à la commission pour un nouvel examen.



Attention : Si la commission ne propose pas de rédaction nouvelle ou si celle qu'elle propose n'est pas approuvée par le Conseil d'État, seul le texte original du projet est mis en discussion.

Le **sénatus-consulte du 14 mars 1867** confère au Sénat un droit de veto suspensif. En effet, le Sénat peut exiger du Corps législatif une seconde délibération de la loi. Si à l'issue de cette nouvelle délibération le Corps législatif adopte la loi sans changements, le Sénat ne peut plus intervenir que pour examiner la conformité du texte à la Constitution et aux principes énumérés à son **article 26**. Le Sénat acquiert ainsi la faculté d'examiner, non plus seulement la constitutionnalité, mais la valeur intrinsèque de la loi.

2) La libéralisation nécessaire (1869-1870)



À retenir : Les sénatus-consultes du **8 septembre 1869** et du **21 mai 1870** parachèvent l'évolution vers le parlementarisme engagé en 1860.

a) Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869

Le **6 juillet 1869**, 116 députés du Tiers Parti interpellent le Gouvernement sur la nécessité de l'associer de manière efficace à la direction de ses affaires.

Louis Napoléon Bonaparte charge alors le Sénat de proposer plusieurs réformes susceptibles de satisfaire la demande du Tiers Parti.

Le **sénatus-consulte du 8 septembre 1869** accentue l'évolution vers le parlementarisme à trois égards.

D'une part, il renforce les prérogatives du Corps législatif :

- En instaurant un partage de l'initiative de la loi entre le Corps législatif et l'empereur ;
- En prévoyant un vote du budget par chapitres ;
- En lui donnant une plus grande autonomie d'organisation (droit de faire son règlement intérieur et de désigner son président et son vice-président).

D'autre part, il transforme le Sénat en une véritable chambre législative. En effet, son **article 5** dispose que : « *Le Sénat peut, en indiquant les modifications dont une loi lui paraît susceptible, décider qu'elle sera renvoyée à une nouvelle délibération du Corps législatif. - Il peut, dans tous les cas, s'opposer à la promulgation de la loi. - La loi à la promulgation de laquelle le Sénat s'est opposé ne peut être présentée de nouveau au Corps législatif dans la même session* ». L'octroi d'un veto absolu au Sénat rendant inutile le veto constitutionnel, l'**article 26** confiant à ce dernier l'exercice du contrôle de constitutionnalité est abrogé.

Enfin, il marque un progrès sensible dans la voie de la collaboration entre exécutif et législatif (**article 3** : « *Les ministres peuvent être membres du Sénat ou du Corps législatif. - Ils ont entrée dans l'une et l'autre assemblée, et doivent être entendus toutes les fois qu'ils le demandent.* »), libère l'interpellation de ses entraves (**article 7** : « *Tout membre du Sénat ou du Corps législatif a le droit d'adresser une interpellation au gouvernement.* ») et proclame le principe de l'unicité ministérielle, les ministres délibérant en conseil des ministres sous la présidence de l'empereur (**article 2**).



Attention : En revanche, il n'instaure pas une responsabilité politique et solidaire des ministres devant les chambres. Ces derniers ne dépendent que de l'empereur. Toutefois, le ministère constitué le **2 janvier 1870** par Emile Ollivier entend s'affranchir du texte constitutionnel et déclare : « *Il est nécessaire que nous jouissions de la confiance du souverain. Il est nécessaire en outre que votre confiance (celle du Corps législatif) vienne également s'ajouter à celle du souverain* ».

b) Le sénatus-consulte du 21 mai 1870

Le **sénatus-consulte du 21 avril 1870**, ratifié par plébiscite le **21 mai 1870**, parachève l'évolution vers le parlementarisme à trois égards :

- D'une part, il achève de transformer le Sénat en une véritable chambre législative et instaure un bicaméralisme égalitaire ;
- D'autre part, il confie au peuple le pouvoir constituant, la Constitution ne pouvant être modifiée que par ce dernier, sur proposition de l'Empereur ;
- Enfin, il établit une responsabilité plus explicite des ministres devant les chambres.

Cependant, moins de 4 mois après l'entrée en vigueur de ce plébiscite, Louis Napoléon Bonaparte capitule à la suite de la défaite militaire de Sedan.