



HAL
open science

”La loi de Tréveneuc du 15 février 1872, relative aux rôles éventuels des conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles” : entre défense des institutions légitimes et affirmation de la souveraineté de l’Assemblée

Julien Sausse

► **To cite this version:**

Julien Sausse. ”La loi de Tréveneuc du 15 février 1872, relative aux rôles éventuels des conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles” : entre défense des institutions légitimes et affirmation de la souveraineté de l’Assemblée. *Le droit face aux circonstances exceptionnelles*, Nov 2014, Poitiers, France. hal-02125142

HAL Id: hal-02125142

<https://amu.hal.science/hal-02125142>

Submitted on 10 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**« La loi de Tréveneuc du 15 février 1872, relative aux rôles éventuels
des Conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles » :
entre défense des institutions légitimes et affirmation de la souveraineté
de l'Assemblée.**

Votée sans grande difficulté entre la loi relative aux institutions départementales d'août 1871 et la loi de Broglie relative au pouvoir exécutif de mars 1873, la loi de Tréveneuc est un texte quelque peu singulier. Il confie aux assemblées départementales la mission d'assurer la permanence de l'Assemblée nationale dans les cas où celle-ci serait empêchée de se réunir en raison d'une crise politique grave : un coup d'État, une invasion étrangère ou une insurrection civile. Le souvenir du coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte en 1851 et de l'insurrection communarde en 1870 explique évidemment l'origine de cette proposition. À ce titre, ses dispositions lui permettent d'une certaine manière de figurer auprès des autres grands textes relatifs aux situations d'urgences à l'instar de la loi sur l'état de siège de 1849 ou sur l'état d'urgence en 1955 ; néanmoins l'ambition de ce texte diffère. En effet, plutôt que de conférer des pouvoirs de polices aux assemblées départementales en vue de rétablir l'ordre, la loi de Tréveneuc entend garantir la pérennité du régime représentatif de telle sorte qu'il ne peut jamais être renversé.

Cette loi porte le nom de son auteur Henri de Tréveneuc (1815-1893) député du centre-droit monarchiste en 1871 qui avait débuté sa carrière politique en qualité de député élu par les Côtes d'Armor en 1848. Le texte voté le 15 février 1872 est assez bref et se résume à cinq articles :

Art. 1^{er} :

« Si l'Assemblée nationale ou celles qui lui succéderont viennent à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir, les conseils généraux s'assemblent immédiatement de plein droit, et sans qu'il soit besoin de convocation spéciale, au chef-lieu de chaque département.

Ils peuvent s'assembler partout ailleurs dans le département, si le lieu habituel de leurs séances ne leur paraît pas offrir de garanties suffisantes pour la liberté de leurs délibérations.

Les conseils ne sont valablement constitués que par la présence de la majorité de leurs membres ».

Art. 2 :

« Jusqu'au jour où l'assemblée dont il sera parlé à l'article 3 aura fait connaître qu'elle est régulièrement constituée, le conseil général pourvoira d'urgence au maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal ».

Art. 3 :

« Une assemblée composée de deux délégués élus par chaque conseil général, en comité secret, se réunit dans le lieu où se seront rendus les membres du Gouvernement légal et les députés qui auront pu se soustraire à la violence.

L'assemblée des délégués n'est valablement constituée qu'autant que la moitié des départements, au moins, s'y trouve représentée ».

Art. 4 :

« Cette assemblée est chargée de prendre, pour toute la France, les mesures urgentes que nécessite le maintien de l'ordre et spécialement celles qui ont pour objet de rendre à l'Assemblée nationale la plénitude de son indépendance et l'exercice de ses droits.

Elle pourvoit provisoirement à l'administration générale du pays ».

Art. 5 :

« Elle doit se dissoudre aussitôt que l'Assemblée nationale se sera constituée par la réunion de la majorité de ses membres sur un point quelconque du territoire.

Si cette reconstitution ne peut se réaliser dans le mois qui suit les événements, l'assemblée des délégués doit décréter un appel à la nation pour des élections générales.

Ses pouvoirs cessent du jour où la nouvelle Assemblée nationale est constituée.

Art. 6 :

« Les décisions de l'assemblée des délégués doivent être exécutées, à peine de forfaiture, par tous les fonctionnaires, agents de l'autorité et commandants de la force publique ».

La lecture de ces dispositions révèle que les circonstances exceptionnelles énoncées dans le titre de la loi sont celles où la permanence des institutions parlementaires est menacée. Le texte ne donne pas de pouvoir spécifique aux institutions départementales hormis celui de tenter de rétablir l'ordre public, pas plus qu'il ne prévoit un état de siège semblable à celui prévu par la loi de 1849. Certains

auteurs ont d'ailleurs fait valoir que l'extension des prérogatives des instances gouvernantes en situation de crise n'est pas nécessairement logique puisque leur fonctionnement régulier peut être interrompu et les communications avec les provinces empêchées¹. La loi de Tréveneuc apparaît plutôt pour l'Assemblée nationale comme un « moyen de survie » aux fins de parer toutes tentatives de renversement des représentants de la nation.

L'autre singularité de ce texte provient du fait qu'il n'a jamais été abrogé, même si pour certains auteurs le vote des Lois Constitutionnelles de 1875 aurait entraîné sa caducité². Pour Esmein, la loi de Tréveneuc, qui évoque en son article 1^{er} les Assemblées succédant à l'Assemblée nationale contemporaine, a été conçue pour un régime monocaméral. Par conséquent, l'installation du Sénat à la suite du vote des Lois Constitutionnelles rend la loi de 1872 inapplicable. En outre, Esmein critiquait l'étendue des pouvoirs donnés aux conseils généraux et concluait que : « (...) *les Lois Constitutionnelles de 1875 ne les confirmant point, ils ne sauraient être admis comme légaux dans le nouvel ordre constitutionnel qu'elles ont fondé* »³.

Hauriou était moins catégorique quant à l'incompatibilité de la loi de Tréveneuc avec les Lois Constitutionnelles de 1875, mais il estimait que le cadre politique était dorénavant modifié :

« (...) la loi Tréveneuc est conçue dans l'esprit conventionnel ; ce qui lui paraît le plus pressant, dans un cas de désorganisation des pouvoirs publics, c'est de réorganiser une assemblée. Cette conception est périmée et, s'il y a une moralité à tirer de l'histoire de l'Assemblée nationale de 1871, c'est bien qu'elle a voulu de ses propres mains, détruire la dictature de l'assemblée en instituant une seconde Chambre d'abord, et ensuite en réorganisant un pouvoir exécutif. Si l'on voulait aujourd'hui faire une loi constitutionnelle sur la question de la suppléance des pouvoirs publics, on veillera d'abord à la suppléance de l'exécutif »⁴.

¹ Jean LAMARQUE, « La théorie de la nécessité et l'article 16 de la Constitution de 1958, *RDP*, 1961, p. 558.

² D'autres auteurs soulignent que l'adoption de l'article 16 de la Constitution de 1958 rend la loi de Tréveneuc inopportune en raison de la concentration des pouvoirs dans les mains du chef de l'État (André CABANIS, Michel-Louis MARTIN, *La dissolution parlementaire à la française*, Paris, Presse de Science-Po, 2001, p.33).

³ Adhémar ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2001, p. 952-953.

⁴ Maurice HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, p. 338.

Pourtant, malgré ces réserves, la loi de Tréveneuc demeure théoriquement encore en vigueur et a été évoqué lorsque la France était en péril : en 1940, ses dispositions furent rappelées par le général de Gaulle pour contester la légitimité de la décision prise par les Chambres de donner le pouvoir au maréchal Pétain.

Il est vrai que les mesures envisagées par cette loi peuvent paraître irréalistes mais elles sont symboliques⁵ : elles témoignent de la volonté d'une génération de parlementaires à stabiliser les institutions politiques et ce, alors même que la France ne savait à quel régime se vouer ; mais surtout, l'analyse des conditions de son élaboration, révèle, d'une part, que le rôle dévolu aux Conseils généraux résulte d'une ambition politique qui s'est développée au cours du XIXe siècle (I) et, d'autre part, que ses auteurs ont recherché « une seconde ligne » de défense institutionnelle, en vue de pérenniser la souveraineté de l'Assemblée nationale (II).

⁵ « (...) Faute d'avoir jamais été appliquée, on est réduit pour cette loi à faire des conjectures. On peut imaginer que le dispositif qu'elle prévoit ne pèserait pas bien lourd face à un aspirant dictateur soutenu par l'armée, ou à une révolution populaire qui répond aux vœux du pays. En cas de coup de force d'une minorité ou d'un homme sans appuis réels, il serait sans doute inutile (...) » (François BURDEAU, Maurice QUESNET, « De l'inefficacité des pouvoirs en temps de crise en France de la Révolution à Vichy », *Pouvoirs*, n°10, 1979, p. 17).

I. La reconnaissance du rôle des Conseils généraux dans la vie politique et administrative

En confiant aux assemblées du département le soin d'assurer le maintien de l'ordre public en cas de crise grave, les parlementaires reformulent en partie des dispositions déjà éprouvées au cours du XIXe siècle mais dont la réussite avait été très relative (A) et soulignent leurs attachements à cette institution décentralisée qui vient d'être renforcée par la loi du 10 août 1871 (B).

A) Une loi inspirée par des dispositions anciennes

Le recours aux Conseils généraux aux fins de sauver les institutions parlementaires n'est pas une idée novatrice. Louis XVIII, au moment du retour de Napoléon Bonaparte, avait déjà adopté une solution semblable dans l'ordonnance du 11 mars 1815. Celle-ci prévoyait que les Conseils généraux, réunis à l'appel de chaque préfet, prendraient les mesures de salut public qui leur auraient semblées utiles pour stabiliser la situation⁶.

Ces assemblées récentes – créées par l'article 6 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, étaient autorisées pour la première fois à sortir du cercle normal de leurs attributions. Elles bénéficiaient jusqu'alors de prérogatives essentiellement administratives mais n'avaient pas de rôle politique.

On peut alors s'interroger sur l'opportunité pour Louis XVIII de s'en remettre à ces assemblées. Pour Pierre Simon, cette décision s'explique par des considérations d'ordres plus pratiques que théoriques. Les conseillers généraux connaissaient

⁶ Ordonnance du 11 mars 1811.

« Art 1 : Les conseils généraux des départements seront convoqués extraordinairement par les préfets, à l'instant même de la réception de notre présente ordonnance.

Art 2 : Ils resteront en séance permanente pour l'exécution des mesures de salut public, prescrites par notre ordonnance de ce jour, tant pour l'organisation des gardes nationales que pour la formation des corps de volontaires.

Art 3 : Ils sont autorisés à prendre toutes autres mesures de salut public, que les circonstances ou les localités pourront leur suggérer, à la charge de communiquer leurs délibérations aux préfets de départements, qui en rendront compte à notre ministre de l'intérieur (...) » cit. in. Pierre SIMON, *La loi de Trévèneuc et ses précédents*, Paris, V. Girard & Brière, 1911, p. 32.

parfaitement les territoires dans lesquels ils avaient été désignés et disposaient d'un réseau relationnel conséquent. Ils pouvaient donc juger de la fidélité du personnel administratif au régime, déterminer les personnalités de confiance, mais aussi connaître précisément l'étendue des ressources financières du département et de chaque commune de leur ressort. En outre, les conseillers généraux auraient pu, le cas échéant, veiller à la fidélité du préfet à l'autorité souveraine⁷.

Mais la réception d'une telle ordonnance aurait pu être ambivalente ; en donnant une telle mission aux assemblées du département lors de circonstances graves, l'autorité royale aurait pu craindre les velléités fédéralistes de certaines d'entre elles. Aussi l'ordonnance du 11 mars a été immédiatement suivie d'un commentaire daté du 16 mars et rédigé par l'abbé de Montesquiou, pour en préciser la portée : le conseil général seconde le préfet et autorise par ses délibérations ce qui est hors du champ ordinaire de ses compétences ; ses délibérations qui sont en effet obligatoires car elles ont pour objet de défendre la nation. Plus précisément encore, l'assemblée du département doit tout mettre en œuvre pour exalter le patriotisme des Français et s'opposer à la progression de l'ennemi⁸.

De tels principes reviennent à expliciter l'article 3 de l'ordonnance du 11 mars 1815 qui disposait que les conseils généraux « (...) *sont autorisés à prendre toutes autres mesures de salut public, que les circonstances ou les localités pourront leur suggérer, à la charge de communiquer leurs délibérations aux préfets des départements, qui en rendront compte à notre ministre de l'intérieur* ».

L'appel aux conseils généraux a donc pour ambition de multiplier les zones de résistances face à l'ennemi. Leurs actions s'appuient sur la connaissance de leurs territoires et leurs capacités à relayer les informations recueillies sur le terrain auprès des autorités centrales. Ainsi entendu, leur rôle ne peut être confondu en aucune manière avec un embryon d'autorité politique qui reste parfaitement concentré dans les mains du roi.

⁷ *Ibid* p. 40.

⁸ *Ibid*. p. 44.

Ultérieurement à cette première ordonnance, le recours éventuel aux conseils généraux en cas de circonstances extraordinaires a été suggéré dans une proposition de loi du 12 janvier 1850 du député Pradié en vue de stabiliser l'édifice constitutionnel de la IIe République qui disposait à l'article 110 que « *l'Assemblée nationale confie le dépôt de la présente Constitution, et des droits qu'elle consacre, à la garde et au patriotisme de tous les Français* ».

La commission chargée d'étudier la proposition Pradié rendit un projet, lequel envisageait, en cas de menace imminente, que les conseils généraux se serait réunit pour désigner des délégués qui auraient siégé au chef-lieu de leur division militaire respective afin de former un conseil supérieur divisionnaire, tandis que d'autres membres auraient épaulés le préfet dans la gestion de la crise. Ainsi que le souligne Pierre Simon, ce système aurait eu pour conséquence que les institutions administratives soient secondées par des corps électifs⁹.

Cependant le projet de la commission n'a pas obtenu de majorité. À nouveau, la crainte d'une éventuelle ambition fédéraliste des élus départementaux était trop forte pour convaincre l'Assemblée. D'ailleurs l'ordonnance du 11 mars 1815 n'a pas sauvé Louis XVIII du retour de Bonaparte et l'on pouvait aisément douter de l'efficacité d'une telle loi. En outre, l'analyse de cette proposition *a posteriori*, permet de douter de l'opportunité pour Louis-Napoléon Bonaparte d'adopter un tel projet en raison de ses ambitions futures.

B) Le renforcement des pouvoirs locaux contre les abus du pouvoir central

La chute du Second Empire profite aux assemblées départementales dont le rôle va être mis en valeur dans la vie institutionnelle. Le régime de Napoléon III avait en effet muselé ces assemblées par la loi du 7 juillet 1852 qui les avait renouvelées intégralement et avait ordonné que les présidents soient nommés par le chef de l'État. Un infléchissement avait été initié par la loi du 23 juillet 1870 qui allait réformer le statut des Conseils Généraux mais la défaite de Sedan interrompit cet élan. Un retour au statut

⁹ *Ibid.* p. 117.

de 1833 était proposé et incluait le droit pour les Conseils de désigner leurs présidents, vice-présidents et secrétaires, de déterminer l'ordre de leurs délibérations et d'élaborer un règlement intérieur, à l'ouverture de chaque session.

Toutefois, l'installation de la République dès 1870 n'allait pas troubler l'élan favorable aux assemblées des départements. La loi du 10 août 1871 libéralise les Conseils généraux en les éloignant de l'influence du gouvernement : le chef de l'État doit informer l'Assemblée nationale de sa décision de dissoudre les Conseils généraux, et doit motiver cette décision si celle-ci intervient en dehors des sessions de l'Assemblée. Par ailleurs, les compétences des Conseils Généraux sont accrues : bien que les budgets soient fixés par décret, les assemblées peuvent délibérer sur tous les sujets d'intérêt départemental et émettre une opinion sur toutes les questions économiques et politiques générales sans pouvoir néanmoins formuler un vœu politique ; en outre, la loi crée les commissions départementales qui se réunissent dans l'intervalle des sessions ordinaires aux fins de contrôler la mise en œuvre des décisions du conseils par le préfet¹⁰.

Cette loi ambitieuse, votée avant même les lois fondatrices des institutions parlementaires, résulte d'une convergence de vues dans la société politique de la seconde moitié du XIXe siècle qui percevait dans les libertés locales un moyen d'entrave à la domination jugée trop excessive du pouvoir central. Le manifeste le plus fameux de cette opinion se trouve dans le « programme de Nancy » publié en 1865. Dans cet ouvrage collectif, les auteurs plaidaient pour une réforme de l'administration locale fondée en quatre points : « *fortifier la commune, qui chez nous n'existe à peine, créer le canton qui n'existe pas, supprimer l'arrondissement, qui ne répond à rien, émanciper le département* »¹¹. Ces volontés décentralisatrices ont été un terrain d'entente pour les libéraux et les opposants au régime de Napoléon III. Entre 1859 et 1872, sept ouvrages ont été publiés chaque année sur ce sujet. Parmi ces défenseurs, le comte de Chambord et les légitimistes étaient les plus virulents, mais les libéraux étaient

¹⁰ François BURDEAU, *Histoire de l'administration française du XVIIIe au XXe siècle*, Paris, Montchrestien, 1994, p.199-200.

¹¹ Coll., *Projet de décentralisation*, Nancy, Vagner, 1865, 2^e édition, p. 65.

également favorables à l'émancipation des institutions locales. Jules Simon, dans la « *liberté politique* » (1867) s'engageait dans le même combat :

« Non seulement, sous notre administration compliquée, les individus ne sont rien ; mais les communes et les départements ne sont pas autre chose que des cercles de l'administration centrale avec un semblant d'autonomie. Si nous ressuscitons le département et la commune, le Briarée aux cent bras va prendre enfin des proportions humaines. C'est ici une des conditions fondamentales, la pierre d'assise de la liberté »¹².

En somme, il s'est développé au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle, une littérature politique qui entendait accroître le pouvoir des institutions locales pour diminuer l'action du pouvoir impérial.

La loi de Tréveneuc procède de cet état d'esprit. Écrite à l'origine pour être jointe à la loi de décentralisation d'août 1871, la proposition du député breton traduit la méfiance des conservateurs face aux éventuelles ambitions de Thiers ainsi qu'à la résurgence des votes républicains lors des élections partielles de juillet 1871.

En donnant la mission aux Conseils généraux de constituer un rempart face aux situations graves qui auraient pu empêcher la réunion des représentants de la Nation, le député breton s'est fait la voix des conservateurs qui souhaitaient alors pérenniser les institutions parlementaires en cas de coup d'État, d'invasion étrangère ou d'insurrection populaire.

Néanmoins, les contemporains l'interprétant comme une proposition constitutionnelle plus qu'administrative, c'est à dire comme une proposition de loi de nature politique, cette proposition fut renvoyée auprès de la commission afin qu'elle soit examinée comme une loi distincte de la loi d'août 1871.

Dès lors, il convient de s'interroger sur le mécanisme prévu par la loi de Tréveneuc qui a pour conséquence de rendre impossible tout renversement de l'autorité l'Assemblée nationale.

¹² Jules SIMON, *La liberté politique*, Paris, Librairie Hachette et Cie, 1867, 3^e édition, p. 281.

II. Garantir la pérennité des institutions parlementaires

Le mécanisme institué par la loi de Tréveneuc assure l'Assemblée nationale d'être substituée dès l'instant où une menace politique rend impossible sa réunion. Dès lors, ce texte permet de préserver l'autorité du régime représentatif de toute attaque portée contre lui (A) même si les modalités concrètes de l'application de la loi sont incertaines (B).

A) Préserver l'autorité du régime représentatif et de l'Assemblée nationale

L'énumération des crises politiques de la France au XIX^e siècle suffirait à comprendre l'intérêt pour les parlementaires à voir établir un mécanisme institutionnel en vue de préserver leur autorité. En 1871, les craintes d'un soulèvement de la part des radicaux restaient présentes et ce, malgré l'écrasement de la Commune. Elles justifiaient le souci des conservateurs, républicains ou monarchistes, à vouloir garantir leurs intérêts politiques quelle que soit la nature définitive du régime. Il s'agissait donc de « sécuriser » les institutions alors même que leur forme définitive n'avait pas été élaborée.

À ce climat de tension s'ajoutaient les incertitudes du Gouvernement de la Défense Nationale quant à l'étendue de son pouvoir : la décision prise le 25 décembre 1870 de dissoudre les anciens Conseils Généraux, établis sous Napoléon III, avait été contestée au sein de l'Assemblée en raison de son manque de légitimité. Pour Antonin Lefèvre-Pontalis, ce Gouvernement n'aurait prit que deux formes de décrets valables : ceux, d'une part, tendant à l'élection d'une Assemblée nationale, et ceux, d'autre part, relatif à l'organisation de la défense nationale. La sanction de l'Assemblée nationale manquait aux autres décrets pour leur reconnaître une véritable valeur. Car, en effet :

« Admettre que les décrets du Gouvernement de la défense nationale, aurait par eux-mêmes force de loi, ce serait introduire dans la jurisprudence cette funeste maxime que le premier aventurier assez hardi pour s'emparer du pouvoir un jour de révolution, qu'il s'appelle prince-président, gouvernement provisoire ou Commune de

Paris, a le droit de bouleverser toute notre législation, et que la France lui doit obéissance »¹³.

Ces propos témoignent de l'actualité de cette question au moment où Tréveneuc exprime sa proposition de loi qu'il présente de la sorte : « (...) *nous ne voulons plus que l'Assemblée puisse être dissoute par un complot venant de la rue pas plus que par un complot venant d'en haut. Nous ne voulons pas plus de 15 mai, de 4 septembre et de 18 mars, que de 18 brumaire et de 2 décembre* » ; et le rapport présenté le 14 septembre par la commission chargée d'étudier cette proposition de loi ne saurait être plus clair :

« Des questions d'un intérêt secondaire peuvent nous diviser, mais nous sommes tous, dans cette Assemblée, également désireux d'asseoir sur des bases inébranlables les principes du gouvernement libre, d'assurer le plein exercice de la souveraineté nationale, et résolu à ne permettre que plus jamais une minorité factieuse, homme, ville, ou parti, quel qu'il soit puisse imposer sa loi au pays, par surprise ou par force.

À ses représentants élus librement appartient le droit exclusif de manifester les volontés de la nation, et bien criminelles seraient les minorités qui, dans un pays de suffrage universel refuseraient de se soumettre à ces décisions souveraines, oui qui ne sauraient tout au moins attendre du temps et de la persuasion le triomphe de leurs idées (...) ».

Le député Fournier, rapporteur du projet, suit une idée semblable :

« (...) il ne s'agit ici ni de monarchie ni de République. La loi que nous vous proposons n'est pas une loi de parti ; il s'agit d'apprendre à tous les partis, quels qu'ils soient, de quelques noms qu'ils s'appellent, de quelques prétextes qu'ils se couvrent, il s'agit de leur apprendre à respecter la loi, à respecter la représentation nationale (...) »

Ces propos révèlent toute la portée de la loi de Tréveneuc : le régime représentatif constitue le cadre indépassable de la vie politique.

Avant même de se prononcer sur la limite des pouvoirs présidentiels ou la création d'une seconde Chambre, la majorité des représentants (la loi est votée par 482 voix contre 75) s'est accordée sur la nécessité de faire de l'Assemblée nationale le fondement de toute légitimité. En effet, en prévoyant un dispositif de défense (même

¹³ Journal Officiel, *Séance du 3 juin 1871*, p. 1205.

improbable) en cas de coup de force contre les représentants de la Nation, la loi de Tréveneuc place le régime représentatif comme seul moyen de légitimation du pouvoir.

Cette ambition est renforcée par les dispositions de l'article 5 qui prévoient l'organisation d'élections générales si l'assemblée de suppléance, composée des conseillers généraux désignés, ne parvient pas à restaurer l'ordre public ainsi que l'autorité de l'Assemblée nationale un mois après avoir débuté ses réunions. Ainsi, les insurgés ne disposent jamais, théoriquement du moins, d'une quelconque légitimité pour prendre le pouvoir. La légitimité politique ne peut résulter que du seul fait de l'élection, dans les conditions déterminées par la loi.

On pourrait donc être tenté de reconnaître au travers de la loi de Tréveneuc une forme de « loi salique » du régime représentatif. L'expression est d'ailleurs suggérée par l'auteur de la proposition lui-même le 5 février 1872 :

« Notre loi est une loi de salut public ; mais, contrairement à la plupart des lois de salut public, elle ne porte aucune atteinte à la tranquillité de l'État, à la liberté de la personne. C'est une mesure de précaution, voilà tout. Dans les grandes guerres (...), dans les entreprises lointaines, celui qui dirige est toujours doublé d'un suppléant, prêt à prendre l'épée du commandement si la mort ou la captivité la faisait tomber des mains du chef. Dans les monarchies héréditaires (...), la succession est réglée de telle sorte que le pouvoir ne saurait rester vacant (...)¹⁴.

Une publication de 1877 confirme ce sentiment : « *La loi de Tréveneuc affirme le droit du peuple d'élire ses représentants, elle affirme le devoir du peuple de respecter sa représentation nationale qu'il a élu en souverain, de respecter et de faire respecter par tous sa volonté souveraine qui est la Loi ; toute atteinte directe ou indirecte portée à la Loi par qui que ce soit et de quelque façon que ce soit, est une atteinte portée à la souveraineté nationale qui mérite châtement* »¹⁵.

Il faut souligner que la loi de Tréveneuc sanctuarise la légitimité de l'Assemblée nationale, mais n'accorde pas de prérogative particulière à l'assemblée de suppléance. Elle se distingue alors de la loi sur l'état de siège du 9 août 1849, modifiée en 1878 et 1916, qui prévoit notamment un droit de perquisition ainsi que la compétence des

¹⁴ Journal officiel, *Séance du 5 février 1872*, p. 858.

¹⁵ Eugène MÉNIER, *Plus de guerres civiles : la loi de Tréveneuc et sa mise en application*, Paris, s.l. 1877, p. 14.

tribunaux militaires à juger les civils pour certains crimes et délits. Elle se différencie également de la loi relative à l'état d'urgence de 1955 par laquelle le préfet peut restreindre la liberté de circulation ou réquisitionner les armes.

La loi de Tréveneuc est avant tout une loi de principe ayant pour objet de sauver l'existence du pouvoir représentatif désigné par la Nation ; elle n'est pas une loi d'administration donnant des moyens à la République pour se défendre. C'est peut-être justement cette absence qui fait que la portée de cette loi a été critiquée dès son adoption.

B) Une protection hypothétique de la souveraineté nationale.

Quoique l'adoption de la loi de Tréveneuc fût faite sans difficulté, les contemporains sont restés sceptiques devant les modalités de son application. Le *Journal des débats*, au lendemain de l'adoption de la loi en soulignait les limites. En effet, on peut y lire :

« On aura beau s'ingénier, on ne pourra donner à un pareil projet une grande décision. Il essaie d'établir en France une seconde ligne de défense contre la Révolution et les coups d'État : il est impossible de savoir à l'avance, si cette ligne est assez forte et où est le point faible que l'ennemi attaquera. Mais on a beau dire également, il est évident qu'en certain cas, ce projet peut-être utile et cette seule possibilité est un motif suffisant pour le voter... Si l'immense majorité est hostile au coup de force d'en haut ou d'en bas (et cela s'est déjà vu), cette mesure lui indique un moyen de se rallier, comme après le 18 mars, et de faire triompher sa volonté. C'est bien quelque chose (...) »¹⁶.

Si la loi de Tréveneuc a un intérêt politique, elle tente néanmoins de régir un ensemble de questions qui semble difficile à anticiper. Les représentants, lors de la discussion à l'Assemblée, avaient justement perçu cette difficulté et recherché le meilleur agencement afin de garantir l'efficacité de la loi.

¹⁶ Pierre SIMON, *op. cit.*, p. 262.

L'article 3 du projet disposait que : « *Une Assemblée composée de deux délégués par le Conseil général se réunit dans le plus bref délai. Ces délégués sont élus dans la première séance tenue en vertu de l'article premier de la présente loi.*

Ils s'assemblent dans une ville du centre : Bourges, Tours ou Poitiers autant que possible, ou dans tout autre lieu choisi d'urgence ; l'Assemblée des délégués n'est valablement constituée qu'autant que la moitié des départements s'y trouvent représentés ».

Pour certains députés, ces dispositions auraient pu s'avérer contre-productives, voire dangereuses. Cézanne et Bethmont, auteurs d'un amendement demandant la suppression des articles 3 et suivants, ont fait valoir que ces dispositions renfermaient selon eux un vice : il n'était pas exclu que plusieurs départements, favorables au coup d'État ou à l'insurrection, auraient refusé de participer à cette assemblée et l'auraient empêchée de pouvoir se réunir s'ils avaient été majoritaires¹⁷. Il aurait été plus opportun, pour ces auteurs, de se limiter aux deux premiers articles relatifs à l'action des Conseils Généraux dans les départements qui offraient un cadre général à la résistance.

Le vœu de Cézanne et Bethmont est écarté par l'Assemblée mais le projet subit quelques modifications. Il prévoyait en effet une liste de trois villes situées au centre de la France (Bourges, Tours et Poitiers) pour réunir les délégués du département. Si la dernière était prise par les insurgés, alors une quatrième devait être désignée par les conseillers généraux. Selon le représentant Cézanne, cette liste était néfaste à l'organisation de la résistance : elle indiquait, à l'avance, aux ennemis de la représentation nationale le lieu où les défenseurs du pouvoir légal avaient prévu de se retrouver.

Les craintes de Cézanne sont entendues par les représentants qui a écarté cette formulation pour se limiter à inviter les délégués des Conseils Généraux à se joindre aux membres de la représentation nationale qui auront pu s'échapper des mains de l'ennemi afin de constituer l'Assemblée secondaire.

¹⁷ Journal Officiel, *Séance du 6 février 1872*, p. 885.

On ne pourra en effet que constater les difficultés pour les parlementaires à anticiper des situations presque imprévisibles ; toutefois l'ambition profonde de la loi de Tréveneuc n'est pas d'offrir à la représentation nationale un ensemble de moyens de défense mais de préserver son autorité face aux situations les plus graves pour la stabilité politique. Ce faisant, elle aboutit à faire du régime représentatif le cadre indépassable de la vie politique et le fondement incontestable de la légitimité des institutions.