

**LE POUVOIR ELECTORAL  
DES HAUTS FONCTIONNAIRES  
EN REGIME CENSITAIRE (1814-1848)**

PAR

Catherine LECOMTE

*Maître-Assistant à l'Université d'Amiens*

Le profil politique d'une Chambre vient-il à peine d'être modifié par des élections qu'un gouvernement se forme et qu'aussitôt des décrets nomment, déplacent, destituent quelques grands commis de l'Etat. Si un statut pourtant protège leurs droits et carrières, plusieurs centaines d'emplois supérieurs dépourvus de clause de sauvegarde y échappent et demeurent à la discrétion du gouvernement. A croire que des ministres seuls ne peuvent imposer les réformes promises à leurs électeurs sans le concours de hauts fonctionnaires placés à la tête d'institutions qu'ils sont disposés à utiliser pour servir les principes nouveaux, ayant une conception plus politique qu'administrative de leur mission.

*Si le phénomène est d'actualité, il n'est pas nouveau*, et les gouvernants de 1814-1848, pour dévier les effets du parlementarisme, ont accentué des usages centenaires. Le Prince s'est toujours entouré de familiers, d'hommes liges dont le dévouement lui était acquis. En 1526, après les désastres de la guerre, François I<sup>er</sup> renouvelle l'équipe qui le sert et appelle à ses côtés ses compagnons de jeunesse<sup>1</sup>. Henri III fait entrer au Conseil ses favoris « les plus intimes »<sup>2</sup>, puis en octobre 1588 révoque brutalement

---

1. Bourilly, *Journal d'un bourgeois de Paris* (mars-mai 1526), Paris, éd. 1910.

2. Lettre de Lippomano, ambassadeur à la cour de France, 1577, in *Mémoires des ambassadeurs vénitiens*, publiés par Tomaseo, Paris, 1838, p. 493 s.

les secrétaires d'Etat et commis qu'il juge agents de la Reine Mère<sup>3</sup> plutôt que les siens.

Les dirigeants de l'Etat absolutiste n'hésitent pas non plus à tisser des réseaux de fidélité qui les soutiennent aux divers échelons de la hiérarchie administrative. Richelieu, comme Colbert, s'appuient sur des créatures<sup>4</sup> qui forment de véritables « clans »<sup>5</sup>, d'autant plus inféodés à leurs maîtres qu'ils n'existent que par eux<sup>6</sup>. Ces compagnons, ces clients apparaissent tels les pions d'un échiquier qui constituent l'ossature, le vecteur de la volonté royale. Si la définition — *ratione materiae* — de leurs fonctions est purement administrative, leurs charges sont en réalité politiques puisqu'ils veillent à ce que dans l'ensemble du Royaume la décision du Souverain s'applique sans résistance, ni obstacle.

On pourrait bien dater des XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles *l'émergence réelle du pouvoir administratif*, l'efficacité qu'on lui reconnaît, l'autorité qu'on lui conteste. Le symbole de la toute puissance qu'acquiert l'administrateur est assurément, à la fin de l'Ancien Régime, le Contrôleur Général, « maître arbitraire du sort de tout français et de tout le royaume par les édits et déclarations qui sortent de sous sa plume, pourtant au nom du Roi »<sup>7</sup>. « La finance a tout envahi, la législation même est devenue sa proie, tout se règle sur ses intérêts »<sup>8</sup>. Son hégémonie a pris le pas sur celle du Chancelier<sup>9</sup> puis sur celle du Conseil<sup>10</sup>. Il est vrai que la complexité et la multiplicité des affaires se sont tant accrues, que les conseillers s'en remettent aux intendants des finances<sup>11</sup> et aux premiers commis dont les pouvoirs sont devenus exorbitants. « On a introduit un gouvernement bien plus funeste que le despotisme, l'Administration »<sup>12</sup>, se plaint la Cour des Aides en 1775. L'Etat moderne a engendré l'administration, et plus le pouvoir étatique s'est affirmé, plus elle est devenue envahissante<sup>13</sup>.

Aussi, dès que l'administration est assimilée au gouvernement, dès qu'elle est perçue comme le levier de commande qui assure la cohésion

3. Don Bernardino de Mendoza au Roi d'Espagne, 24 octobre 1588, in J. De Croze, *Les Guises, les Valois et Philippe II*, Paris, 1846, p. 371.

4. Jean Bérenger, « Le problème du ministériat au XVII<sup>e</sup> siècle », in *Annales E.S.C.*, janvier-février 1974, et O. Ranum, *Les créatures de Richelieu*, Paris, Pédone, 1966.

5. « Colbert recouvre tout le pays d'une toile d'araignée gestionnaire, où ses créatures, usant de la multiplicité de leurs fonctions, peuvent agir avec une large autonomie. » Cf. D. Dessert et J.L. Journet, « Le lobby Colbert : un royaume ou une affaire de famille », in *Annales E.S.C.*, novembre-décembre 1973.

6. Louis XIV, *Mémoires*, éd. J. Lognon, Paris, 1933, et Saint-Simon, *Mémoires*, éd. A. de Boislisle, t. XIII, p. 17.

7. Saint-Simon, *Ecrits inédits*, t. II, pp. 349-350, Paris, éd. M. de Jouvencel.

8. *Remontrances du Parlement de Rouen*, 10 mai 1760, in Michel Antoine, *Le Conseil du Roi sous Louis XV*, 1970, p. 414.

9. Chancelier Maupeou, *Mémoires 1769*, in Michel Antoine, *op. cit.*, p. 423.

10. *Remontrances de la Cour des Aides*, 10 avril 1775.

11. F. Mosser, *Les intendants des finances au XVIII<sup>e</sup> siècle, 1715-1777*, Genève-Paris, 1978.

12. *Remontrances de la Cour des Aides*, 16 avril 1775, in Michel Antoine, *op. cit.*

13. « Aucun arbre n'est coupé dans un boqueteau en France, aucune cloche n'est réparée dans une église de campagne sans qu'intervienne une ordonnance de l'Intendant ou un arrêt du Conseil. » M. Boulet-Sautel, « Un épisode de la lutte contre les prérogatives de l'administration : les considérations du Marquis d'Argenson », in *Le Pouvoir*, Mélanges, Burdeau.

de l'ensemble des affaires publiques, les élites sociales n'ont de cesse d'y participer, *l'attrait pour le service civil de l'Etat* se justifiant par le prestige et le pouvoir qu'il assure. D'Aguesseau évoque ainsi pour le magistrat « les honneurs rendus à sa dignité, le destin irrévocable des oracles qui sortent de sa bouche : il parle et tout obéit à sa voix, il commande et tout s'exécute devant lui »<sup>14</sup>. La prérogative de rendre la justice excitait d'autant les vanités que l'acquisition d'un office conférait une double consécration : l'anoblissement, et la participation à ce pouvoir hiératique délégué par la personne royale. D'ailleurs, beaucoup de magistrats, de surcroît parlementaires, se sont même figés dans leurs positions pour défendre leurs privilèges, confondant ainsi le bien de l'Etat et leurs intérêts patrimoniaux. Les intendants des provinces, commissaires royaux, se comportent souvent en véritables « tyrans »<sup>15</sup> et il n'est pas de gloire plus flatteuse pour ces maîtres des requêtes que d'accéder, après leur carrière provinciale, à la dignité et à la puissance d'un conseiller d'Etat ! Les premiers commis, quant à eux, fonctionnaires inamovibles de fait, se sont rendus « maîtres de la boutique, des affaires et de l'Etat »<sup>16</sup>.

L'administration et la politique sont désormais étroitement unies.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, briguer une haute fonction administrative, c'est toujours rechercher les honneurs, mais d'autres critères renouvellent et légitiment cet enthousiasme. *L'Armée*, dès la Restauration, n'offre plus de perspectives grandioses. « Elle se sent honteuse d'elle-même, et ne sait ni ce qu'elle fait ni ce qu'elle est ; ce corps cherche partout son âme et ne la trouve pas », écrit Alfred de Vigny<sup>17</sup>. Et Stendhal de renchéir : « il convenait de distinguer sept ou huit anciens officiers ... ils ne travaillaient à rien ... ils parlent d'héroïsme, d'honneur et il n'y a plus de guerre depuis vingt ans ... La plus ennuyeuse oisiveté règne dans les régiments, car que faire, lorsque les devoirs du métier ne sont pas une occupation »<sup>18</sup>. L'ambitieux n'y trouve donc plus le couronnement professionnel et social qu'il voudrait tant obtenir. En revanche, *la haute fonction publique* apparaît comme la terre d'élection par excellence pour acquérir *notoriété et puissance*. Sa sphère d'influence et d'action s'est étendue : la multiplication des domaines d'intervention de l'Etat accroît le nombre de ministères et de directions, le Cabinet est érigé en institution ; les carrières préfectorales, financières et judiciaires à la tête des administrations départementales élargissent encore le nombre de hautes charges placées

14. D'Aguesseau, *Œuvres complètes*, Paris, 1819, p. 135.

15. Cf. « Avocat Lepaige au Président Murard, 20 mars 1772 », in J. Egret, *L'opposition parlementaire sous Louis XV*, Paris, 1970, et Necker, *Mémoires sur l'établissement des administrations provinciales, 1778-1781*. « A peine peut-on donner le nom d'administration à cette volonté arbitraire d'un seul homme qui doit régir les parties les plus importantes de l'ordre public. »

16. Marquis d'Argenson, *Essais dans le goût de ceux de Montaigne*, 1736, in M. Antoine, *op. cit.*, p. 409, et *Mémoires de Gaudin*, t. I, in F. Mosser, *op. cit.*, p. 236 s.

17. Alfred de Vigny, *Servitude et grandeur militaire*, Paris, Garnier, 1955, pp. 8-22.

18. Stendhal, *Lucien Leuwen*, Paris, Seuil, 1969, pp. 355-364.

à la jonction de l'ordre administratif et gouvernemental. Les préfets sont qualifiés « d'empereurs au petit pied »<sup>19</sup> ; les directeurs de ministères de « véritables souverains »<sup>20</sup>. De quel avenir plus brillant, les jeunes talents avides de fortune et de pouvoir peuvent-ils rêver ?

Dès 1799, Bonaparte veut établir un nouvel ordre juridique, politique et social. Dans cette perspective, il doit rallier opposants et partisans, classes élevées de France et des pays conquis ; il est tenu d'attirer les familles susceptibles de former « les masses de granit » sur lesquelles le régime s'édifiera, de remplacer une aristocratie de naissance par une aristocratie de mérites dont les membres s'enorgueilleront de graviter dans l'orbite du pouvoir. Et il y parvient en excitant les amours-propres. Il pare de lustre les plus hautes fonctions publiques : le Conseil d'Etat devient le second corps de l'Etat et l'on compte bien que l'éclat dont il est auréolé rejaillisse sur ses membres ; deux mille candidats se précipitent pour quatre-vingt places à la Cour des Comptes. Il s'attache la jeunesse en créant l'auditorat au Conseil d'Etat<sup>21</sup>, destiné à devenir une pépinière d'administrateurs brillants, d'hommes d'élite « qui prêteront serment entre ses mains et qui seront tout dévoués au régime qui les aura formés »<sup>22</sup>.

En dotant la haute fonction publique de *telles lettres de noblesse*, l'Empereur la place aussi dans une position d'*allégeance* quasi certaine. Et d'emblée la question se pose de savoir si le haut fonctionnaire est acquis par avance au pouvoir constitué, si celui qui a servi Napoléon sera fidèle aux Bourbons, habile soutien de Louis-Philippe, et — pourquoi pas — plus tard défenseur des Républicains. Ou, au contraire, si la collusion entre l'administrateur et le politique est telle que les tout premiers actes d'un nouveau gouvernement seront, par la logique du « *spoils system* », des séries de destitutions afin d'écarter un personnel qui présenterait une forte résistance et même une opposition à la diffusion d'idées nouvelles. Si le Président de la Cour de Cassation, le conseiller d'Etat, le préfet ne sont que des courroies de transmission institutionnelles d'ordres qu'ils sont chargés de faire appliquer, leur carrières ne sont alors aucunement liées aux vicissitudes de la vie politique. Par contre, si ils se sont engagés dans la joute en faveur d'une faction, ils ne sont plus « sûrs » et ne peuvent en aucun cas servir un ministère dont ils auraient combattu activement la prise de pouvoir.

*L'engagement politique du haut fonctionnaire* peut se manifester par diverses attitudes allant de la rapidité d'exécution dans la gestion à des interprétations divergentes des vues du gouvernement, en passant par une paralysie des administrations qu'il commande. L'intervention dans la vie politique revêt encore des formes plus actives lorsque des mécanismes de droit ou de fait légitiment l'action de l'administrateur lors des batailles électorales. Pour appréhender le rôle et le poids politique des élites de

19. Las Cases, *Mémorial de Sainte-Hélène*.

20. *Les Directeurs de Ministères en France*, Paris, Droz, 1976.

21. Mole, « Souvenirs d'un témoin de la République et de l'Empire », 92 germinal, An XI, in *Le Conseil d'Etat 1799-1974*, Paris, CNRS, 1974, p. 67.

22. Locré, « Napoléon, 21 novembre 1809 », in *Le Conseil d'Etat*, *op. cit.*, p. 66.

l'administration, dans la première partie du XIX<sup>e</sup> siècle, il est d'abord pertinent de les situer dans la société puis de découvrir ce que le ministre attend d'eux. Alors se comprennent mieux les raisons qui ont poussé des hauts fonctionnaires à se jeter corps et âme dans le combat politique.

## I. — QUI SONT LES HAUTS FONCTIONNAIRES ?

### A) *Sociologie*

A l'aube du XIX<sup>e</sup> siècle, il est exceptionnel que collaborateurs directs du ministre, préfets, directeurs d'administrations centrales, chefs de cours royales<sup>23</sup> proviennent de milieux modestes. Certes la circulation des élites se manifeste mais très lentement et reste souvent bloquée par des facteurs financiers. Car *la préparation* à l'exercice de telles responsabilités dépend largement de la fortune familiale. En effet, la plupart des hauts fonctionnaires sont des anciens de Navale, Saint-Cyr, des Ecoles de droit<sup>24</sup>, ou encore des polytechniciens qui ont payé 1 600 francs par année d'études, des auditeurs au Conseil d'Etat qui doivent jouir d'une « pension assurée ou d'un revenu de six mille francs par an »<sup>25</sup>. D'autre part *les traitements* sont médiocres. En 1844, un chef de division ne reçoit que 12 000 francs s'il est au ministère de l'Intérieur, 10 000 s'il dépend des Affaires Etrangères, et un préfet de Louis-Philippe vit confortablement dans le Cher avec 12 000 francs mais redouterait, sans augmentation, d'être appelé à Paris.

*L'aisance financière s'impose donc* tant pour accéder à ces situations que pour cheminer dans la carrière. Ces éminents représentants de l'Etat ne pourraient, sans revenus personnels, avoir un train de maison digne de leurs fonctions, ni fréquenter les salons où se forgent les relations en tenant honorablement leur rang<sup>26</sup>. Ce sont ainsi presque naturellement les titulaires de gros revenus, les grands propriétaires fonciers qui monopolisent la haute fonction publique. De plus, les structures sociales et politiques accentuent et justifient cette prédisposition à puiser dans un *vivier relativement étroit* pour recruter les cadres de l'édifice administratif.

Dès l'an IX, les hauts fonctionnaires sont choisis parmi les 5 000 citoyens de la *liste de notabilité nationale* elle-même dressée à partir de celles des départements et communes. « ... La notabilité ressemblait à une

23. Cette énumération n'est absolument pas limitative. Sur la tentative de définition du haut fonctionnaire au XIX<sup>e</sup> siècle, cf. Christophe Charles, *Les hauts fonctionnaires en France au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Collection Archives, 1980, pp. 13-22.

24. 166 préfets du Second Empire sont issus des Ecoles de Droit.

25. *Décret du 28 décembre 1809* concernant l'organisation et le service des auditeurs près le Conseil d'Etat, in *Le Conseil d'Etat, op. cit.*, p. 61. 60 auditeurs étaient attachés au Conseil et 290 répartis dans les administrations.

26. Cf. J.P. Royer, *La société judiciaire depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, PUF, 1979 : « Il ne faut pas appeler des magistrats sans fortunes », p. 280 s.

aristocratie électorale et patricienne »<sup>27</sup> produite par les talents, les richesses, les services rendus à l'État. C'est ainsi qu'en Seine-et-Oise, le préfet Germain Garnier a retenu 106 notables dignes d'être inscrits sur la liste nationale. Ce sont des fonctionnaires publics, des propriétaires et notaires ; des membres des assemblées politiques locales et nationales ; le consul Lebrun, le secrétaire général du Conseil d'État Locré, Benjamin Constant, les généraux Moreau et Cauclaux<sup>28</sup>. Ils représentent un dixième des notables départementaux, personnages placés sous la tutelle directe du préfet, ou bien connus pour leur vigilance à sauvegarder leurs patrimoines et donc la stabilité des institutions.

*De la liste des notables communaux  
à celles des notables nationaux en Seine-et-Oise  
(la population en l'an IX est de 441 218 habitants)*<sup>28</sup>

	Total	Fonctionnaires	Autres notables
Notables communaux . . . . .	3 892	458	3 434
Notables départementaux ..	1 030	415	615
Notables nationaux . . . . .	106	54	52

*Les 1 030 notables du département de Seine-et-Oise en l'an IX*<sup>28</sup>

Le personnel politique local compte 229 personnes,  
l'ensemble des fonctionnaires retenus s'élève à 235 agents.

— Magistrats . . . . .	119
— Fonctionnaires des finances . . . . .	84
— Employés des administrations locales . . . . .	56
— Militaires . . . . .	58
— Diplomates . . . . .	4
— Maires . . . . .	119
— Membres des assemblées locales . . . . .	51
— Ex-personnel des assemblées politiques . . . . .	11
— Personnalités de l'Ancien Régime . . . . .	22
— Notaires . . . . .	86
— Propriétaires . . . . .	71
— Cultivateurs . . . . .	22
— Meuniers . . . . .	9
— Marchands . . . . .	36
— Artisans . . . . .	11
— Professions libérales . . . . .	57
— Clergé . . . . .	3

27. Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat et l'Empire, 1799-1804*, Paris, 1827, pp. 199-200. Il y a 5 000 notables nationaux, et 50 000 départementaux pour une nation de plus de trente millions d'habitants.

28. *Listes des notables de l'An IX en Seine-et-Oise*, Archives des Yvelines, série II M, 2.1. Cf. aussi Guy Chaussinand-Nogaret, « La répartition socio-professionnelle des notables en 1810 », in *Annales E.S.C.*, septembre 1971.

*Les 106 notables de Seine-et-Oise élus  
pour faire partie de la liste de notabilité nationale*<sup>28</sup>

— Magistrats .....	24
— Fonctionnaires des finances .....	7
— Fonctionnaires de l'administration centrale .....	4
— Sous-Préfets .....	4
— Maires .....	6
— Militaires .....	6
— Diplomates .....	3
— Assemblées politiques .....	7
— Membres des assemblées locales .....	22
— Personnel des assemblées politiques .....	7
— Ex-personnel politique .....	9
— Ex-ministres .....	4
— Professions libérales .....	6
— Notaires .....	2
— Propriétaires .....	2

L'osmose entre la détention de la fortune foncière, la place de choix dans l'Administration et le pouvoir politique est non seulement esquissée mais devient réelle. Elle n'ira qu'en se renforçant avec le régime électoral censitaire et la soif inassouvie des honneurs qui anime les élites, dont la renommée est motivée et reconnue tant par la naissance que par la réussite financière. Les intérêts des classes supérieures de la société et du pouvoir politique ne peuvent qu'être noués indissolublement.

Ainsi, noblesse et haute bourgeoisie vont se côtoyer aux sommets de l'État, d'autant que « ne pas être fonctionnaire c'était se trouver en quelque sorte en dehors de la société vivante et active »<sup>29</sup>.

Si la noblesse a perdu tous ses privilèges de droit — l'article 71 de la Charte de 1814 le confirme —, elle n'en reste pas moins persuadée qu'elle a vocation à servir le Roi, conviction étayée par ailleurs dans les toutes premières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle par le sentiment que « l'homme de bonne famille offre plus de garanties que celui qui a des diplômes »<sup>30</sup>. Dès la Restauration la noblesse approche le monarque, ce qui renforce son influence envers ses concitoyens ; par son ancienneté, ses traditions, son éducation, elle est aussi rassurante. De plus, à l'abri de soucis pécuniaires, elle peut davantage consacrer son temps au service de l'État qu'un négociant qui n'est pas en mesure, sans risques, d'abandonner la

29. Odilon Barrot, *Mémoires*, Paris, 1875-76, p. 264.

30. Cf. Charles Duveyrier, « Projet d'école d'administration, 1843 », in G. Thuillier, *Bureaucratie et bureaucrates au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, 1980. « Les études légales, historiques, économiques ne forment-elles pas déjà l'enseignement préféré par la classe sortie de la noblesse impériale, par la haute bourgeoisie... L'enseignement qui embrasse les connaissances nécessaires pour les emplois diplomatiques n'est-il pas déjà celui des familles de l'ancienne noblesse ? »

gestion de ses intérêts pour celle des affaires politiques. Tout concourt donc à ce que *la prépondérance nobiliaire* s'affirme sous la Restauration. La proportion de préfets nobles passe de 21 à 40 % entre 1815 et 1830 ; le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes, les Cabinets ministériels, la magistrature — aucun fief de la haute fonction publique n'échappe à l'aristocratie ; les commandements militaires<sup>31</sup> et diplomatiques deviennent même son domaine réservé.

Cependant sous la poussée de la révolution économique, la classe dirigeante se modifie dans sa structure : les quartiers de noblesse ne constitueront plus le meilleur certificat d'accès à la haute fonction publique.

La nouvelle répartition des richesses favorise l'entrée dans les avenues du pouvoir d'*hommes de fortune récente*, et qui se remarquent par la solidité de leur formation : 56 % des polytechniciens en 1830 sont issus de la « bourgeoisie conquérante »<sup>32</sup>, industrielle, et s'imposent dans quelques directions ministérielles « techniques » jusqu'à en évincer la noblesse. C'est une stratégie bien conduite pour que la croissance des affaires se poursuive avec l'appui de l'administration et du pouvoir politique. Et lorsque Delessert, député, présente au Parlement une proposition sur le règlement des mines et houillères, il sait que la loi votée aura le soutien d'administrateurs soucieux des intérêts industriels de l'Etat qui sont avant tout les leurs.

Enfin, s'il en était besoin, l'aura qui environne le haut fonctionnaire sanctifie la position sociale de celui qui aurait le complexe du parvenu. Tocqueville<sup>33</sup> remarque bien cette évolution : « le triomphe de la classe moyenne avait été définitif et si complet que tous les pouvoirs politiques, toutes les prérogatives, le gouvernement tout entier se trouverent renfermés et comme entassés dans les limites étroites de cette bourgeoisie ... Elle fut directrice unique de la société et ... en devint la fermière. Elle se logea dans toutes les places ... et s'habitua à vivre presque autant du Trésor Public que de sa propre industrie ... L'esprit particulier de la classe moyenne devint l'esprit général du gouvernement ... ».

Il est patent que pour l'auteur de *La Démocratie en Amérique*, alors député de Valognes, la classe moyenne s'entend comme la classe censitaire élargie qui comprend moins de représentants de la grande noblesse. « L'argent est devenu l'étalon général, la base de la capacité politique »<sup>34</sup>. Ce sont ces « notables »<sup>35</sup> qui désormais conduisent l'Etat avec autant de dynamisme et passion que leurs entreprises, amalgamant puissance

31. Paul-Louis Courier, « Lettre particulière, Tours 28 novembre 1820 », in *Pamphlets politiques*, Paris, Larousse, 1926, p. 201. « Vous voulez toutes les places d'officiers et vous avez raison ; car sans cela point de noblesse ». 59 % des officiers supérieurs et des généraux appartiennent à la noblesse impériale.

32. Les Perier, Laffitte, Pereire, Hottinger, cf. J. Lhomme, *La bourgeoisie conquérante*, Paris.

33. Alexis de Tocqueville, *Souvenirs*, Paris, Gallimard, 1964.

34. Honoré de Balzac, *Le Colonel Chabert*.

35. A.J. Tudesq, *Les grands notables en France, 1840-1848*, Paris, PUF, 1964, t. I-II.

économique, administrative et bientôt politique. Ils siègent au Conseil d'Etat et contribuent à l'élaboration de la jurisprudence qui engendrera la société anonyme ; ils sont préfets et, disciples de Lucien Bonaparte <sup>36</sup>, s'appliquent à ce que les voies de communications soient bien entretenues, à ce que le chemin de fer desserve leur département ; ils sont maires des villes de plus de 30 000 habitants, procureurs généraux, premiers présidents de Cours royales, et à ce titre font respecter les droits des propriétaires. Ils éduquent leurs fils de manière à ce qu'ils puissent leur succéder et ébauchent ainsi de véritables « dynasties » de préfets, et directeurs de ministères <sup>37</sup>. Le Roi les récompense en les nommant Pairs de France <sup>38</sup>, cette Chambre devenant le cénacle des hauts fonctionnaires qui se sont brillamment distingués. « Même à la Chambre des Pairs, l'aristocratie de naissance donne la main à des hommes sortis du peuple dont le talent et l'habileté ont fait la fortune politique » <sup>39</sup>.

*L'aire de recrutement* des grands commis de l'Etat s'est donc *étendue et renouvelée* : la noblesse est dépossédée ou presque, la haute bourgeoisie lui succède. Et la tentation est grande de passer de l'administration à la politique jusqu'à spolier l'ensemble des institutions de l'Etat <sup>40</sup>. Cette *mainmise* des notables sur le pays est largement facilitée par la législation électorale empreinte de monopoles et de privilèges à laquelle ils s'accrochent. Ils ne reconnaissent qu'un pays légal étroit et ignorent les aspirations du pays réel — ô combien plus nombreux — où le niveau de vie s'améliore, l'instruction se propage et qui voudrait bien participer aux décisions qui le concernent aussi.

## B) Investiture

Les modalités d'investiture <sup>41</sup> des hauts fonctionnaires, plus empiriques que juridiques, favorisent cette colonisation des places par les classes financièrement les plus nanties de la société contemporaine de Balzac et

36. Lucien Bonaparte aux préfets, *Circulaire du 21 ventôse An VIII*.

37. Cf. Adolphe Garnier, *Liberté de Presse*, Paris, 1948, t. II. « On sera étonné de voir comme ces fonctions importantes se conservent dans les mêmes familles, les fils de conseillers sont conseillers, les fils de directeurs et de préfets sont directeurs et préfets. »

38. Charte de 1814, article 27, et Charte de 1830, article 23. La loi du 29 décembre 1831 règle aussi cette matière. Augustin Périer, polytechnicien, Président du Tribunal de Commerce, sera Pair en 1832 ; Camille Périer, polytechnicien, auditeur au Conseil d'Etat, préfet de la Corrèze et de la Meuse, accédera à la Pairie en 1837.

39. Marie Aycard, « Le Pair de France », in *Les Français peints par eux-mêmes*, Paris, Cumer, 1941-1942, t. I, p. 333. En 1840, sur 311 pairs, 140 sont d'anciens fonctionnaires et en 1848, 230 sur 311.

40. Lamartine écrivait : « Ces corps soumettent à leur influence les corps politiques où ils trouveront des intéressés et des auxiliaires. Jamais gouvernement n'aura constitué une puissance d'argent, d'exploitation et même de politique plus menaçante, plus envahissante », in R. Pernoud, *Histoire de la Bourgeoisie en France*, Paris, Seuil, 1962, t. II, p. 549.

41. Cf. G. Thuillier, *op. cit.* Crétet établit le premier statut des fonctionnaires le 20 avril 1809, et dès la loi du 20 avril 1810 celui des magistrats est déterminé. Mais de la réglementation à la pratique, l'écart reste grand.

Sainte Beuve. Les ministres refusent d'ailleurs toute tentative de réglementation, affirmant que le choix de leurs collaborateurs immédiats reste le moyen le plus efficace pour exercer leurs responsabilités ministérielles.

Les Chartes de 1814 et 1830 réservent *au Roi le pouvoir de nomination* à tous les emplois de l'administration. C'est là une prérogative juridique formelle, car par nécessité il recueille l'avis de ses ministres qui veulent être « entourés d'hommes qui s'unissent intimement à eux, partagent leurs idées et leur fortune »<sup>42</sup>. Rien n'entraverait plus la bonne marche de leurs affaires qu'une équipe en laquelle ils ne pourraient avoir la plus absolue confiance. C'est sur la recommandation du ministre de l'Intérieur que sont nommés les préfets, choisis les conseillers municipaux des communes de plus de 5 000 habitants ; c'est sur la présentation du Garde des Sceaux que les juges sont retenus ; c'est avec la protection d'un Gouvion-Saint-Cyr que sont promus les officiers supérieurs et généraux.

Un tel mode de recrutement, pourtant doublé par le principe de l'égalité admissibilité de tous aux emplois civils et militaires, comporte de graves dangers : il laisse la plus grande latitude à l'arbitraire. *L'absence de normes juridiques facilite* les intrigues. Cooptation, relations forgées dans les salons, patronage, clientélisme règnent en maîtres, tempérés ou au contraire accentués par la tactique politicienne, et s'imposent comme *procédures coutumières* d'accès aux hautes charges administratives.

Le haut fonctionnaire est ainsi promu d'une façon singulière qui dose simultanément la reconnaissance de ses compétences bureaucratiques et politiques. De plus, dans un État où le régime censitaire ne retient, en 1827, que 88 000 électeurs et 17 327 éligibles<sup>43</sup>, le directeur des Postes comme le chef de cabinet appartiennent logiquement à ces deux collèges et sont fréquemment eux-mêmes des élus. Cette position éclaire la subtilité dont doit faire preuve un ministre en choisissant son entourage.

On sait que le ministre de l'Intérieur nomme 900 préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture, 20 000 ingénieurs des Ponts-et-Chaussées, agents de change, courtiers de commerce, 5 000 membres de conseils d'arrondissement et de département, 500 000 maires, adjoints et membres des conseils municipaux, que le ministre des Finances nomme 100 000 préposés aux recettes et paiements ; celui de la Guerre, 20 000 officiers de tous grades ou employés du personnel administratif ; celui de la Marine, 8 000 officiers civils ou militaires ; celui de la Justice, 8 000 procureurs généraux, procureurs du Roi, substituts, juges de paix, assesseurs, greffiers, près de 25 000 notaires, avoués, huissiers et commissaires-priseurs. En tout près de 700 000 places, dont 200 000 salariées occupées par les familles des électeurs ou par eux-mêmes, et 500 000 gratuites, remplies par les principaux propriétaires, également électeurs et donc proies des éligibles.

42. Vivien, *Etudes Administratives*, Paris, 1845, p. 105 s.

43. H. Pouthas, *Guizot pendant la Restauration*, Paris, 1962, pp. 369-379. En 1815, il y avait 96 000 électeurs mais la ruse de l'administration fait descendre ce chiffre à 67 417 avant les élections de 1827, cf. *infra*.

Les chefs des départements ministériels recommandent directement ou indirectement les personnes susceptibles d'exercer ces tâches et ont une *clientèle de prétendants* à satisfaire, d'autant plus abondante qu'ils ont un mandat politique. Leur influence est donc loin d'être négligeable et témoigne de la confiance que le gouvernement doit pouvoir leur accorder ; celle-ci passe par la *fidélité*<sup>44</sup> *inconditionnelle* qu'ils doivent au régime, et leurs attributions, d'institutionnelles, se muent en pouvoirs messianiques. Doivent-ils abjurer leurs pensées pour servir celles du ministère ?

### C) *Servitude*

L'opinion prévaut que, simples citoyens, les hauts fonctionnaires resteraient libres de leurs votes, mais qu'employés de l'Etat, « si ils refusent au ministère le suffrage qu'il attend d'eux, ils trahissent leur foi, rompent volontairement le pacte dont leur emploi avait été l'objet et la condition »<sup>45</sup>. « Elevés au pouvoir par le succès du gouvernement qu'ils ont juré de servir, ils en descendraient par une chute commune »<sup>46</sup>, ne pouvant soutenir deux maîtres à la fois — le ministère et l'opposition.

On évoque souvent cette obéissance que le grand commis doit au ministère, le principe de l'obligation de réserve étant loin d'être défini<sup>47</sup>. L'homme pourrait en être réduit à un *état de servilité*, de domesticité, *mais sa position politique vient à son secours*. Nombreux sont les fonctionnaires qui ont été députés, ou mieux, qui le sont, et tiennent donc en respect le ministre, à l'extrême limite leur créature, puisqu'il a été choisi par la Chambre<sup>48</sup>. Le chef de division d'un ministère peut donc avoir du poids politique : la Chambre étant alors l'antichambre de la haute administration — et c'est ce que dénonce Tocqueville le 7 février 1840 : « Il faut que mes collègues sachent qu'aux yeux du pays, un très grand nombre de membres de cette chambre n'y sont entrés que pour avoir de l'avancement ou pour en sortir fonctionnaire. »

Le magistrat élu député peut espérer une belle carrière judiciaire : c'est ainsi qu'entre 1830 et 1842, plus de 45 places de chefs de Cour ont été attribués. A tel point que l'on remarque avec étonnement le substitut Delespaul, député de Lille en 1845, qui est « un honorable fonctionnaire mais qui ne transige pas avec sa conscience... S'il avait voulu se faire un marchepied de la députation pour arriver aux honneurs, il occuperait un rang élevé dans la magistrature ... mais il a voulu rester substitut afin de conserver son indépendance »<sup>49</sup>.

44. La loi du 30 août 1830 exige de tous les fonctionnaires le serment de fidélité.

45. Duvergier de Hauranne, *De l'ordre légal en France et des abus d'autorité*, Paris, Baudoin, 1826, p. 92 s.

46. Duvergier de Hauranne, *op. cit.* pp. 86-87.

47. Pour les magistrats, cf. J.P. Royer, *op. cit.*, p. 287 s.

48. « Voilà donc toute la question : les ministres seront-ils les agents responsables du Roi ou des collèges électoraux ? », in Abbé d'Hauteroche, *Considérations politiques et religieuses sur les élections de 1830*, Paris, de Stahl, 1930, p. 20.

49. *Biographie des Députés*, Paris, Pagnerre, 1846, pp. 258-259.

Préfets, conseillers d'Etat, procureurs savent qu'en captant la bienveillance du ministre et en cautionnant ses actes, ils se concilient les bonnes grâces du pouvoir, deviennent certes d'abord valets, puis pressants solliciteurs escomptant le bénéfice des services rendus : un avancement autrement inespéré.

Ce n'est plus *seulement la fidélité* due au gouvernement qui est le ressort de leur action mais *le mobile des intérêts individuels* et ceci d'autant qu'à la lumière des profils de carrière de leurs pairs ils ont appris qu'*en refusant de suivre le ministère ils sacrifient leur avenir*<sup>50</sup>.

En 1831, des fonctionnaires publics honorables ont été destitués parce qu'ils ne voulaient pas intriguer en faveur des hommes du 13 mars ; par contre d'autres, complaisants proxénètes électoraux, sont arrivés de plein saut aux places les plus enviées de l'administration. On comprend mieux l'angoisse de ceux qui, placés aux commandes de l'administration par protection politique, doivent au gouvernement leur place et leur traitement, et pour qui la chute serait le néant : certains ne reculent alors devant aucune compromission. Les chefs de Cours connaissent le sort de leurs collègues qui ont refusé de prêter serment à Louis-Philippe. Entre juillet et décembre 1830, Dupont de l'Eure a sacrifié 426 membres de parquets, 178 chefs de parquets de tribunaux de première instance sur 361 ; et Dupin a même justifié la suspension de l'inamovibilité<sup>51</sup> garantie des magistrats en assurant « qu'elle n'existe qu'à une condition, c'est que l'opinion publique pourra renverser de son siège le juge prévaricateur »<sup>52</sup>. De même, comme nombre de conseillers d'Etat et de maîtres des requêtes s'étaient engagés jusqu'à la garde dans la politique active, une élimination s'avérait indispensable<sup>53</sup>.

Ce style de relations entre politiciens et administrateurs, analogues à celles de vassal à suzerain, explique comment se manigancent les changements d'hommes lorsque des régimes politiques différents se succèdent. *Le pouvoir n'est plus contrôlé que par ses propres agents, qui occupent et briguent avec synchronisme pouvoir législatif, exécutif et administratif*. La connivence est ainsi évidente entre la haute fonction publique et le Parlement, encore renforcée par le fait que le député *a priori* indépendant peut lui-même être tributaire des administrateurs de haut niveau. Les règles du gouvernement représentatif en sont complètement faussées : on

---

50. A Versailles, Bertin de Vaux, ambassadeur, était le candidat de la réunion. Son vote fut acquis à ses hauts protecteurs qui en firent un conseiller d'Etat. Mais lorsque Chateaubriand reçut congé, M. Bertin donna sa démission de conseiller, disgracié du pouvoir. Métamorphosé en candidat de l'opposition, il triompha ; Villèle renversé, Martignac lui succède et Bertin reprend ses fonctions de conseiller d'Etat. Cf. *Lettre sur la prochaine élection de Versailles adressée à M. Dorée, avocat*, Paris, 2 novembre 1830, p. 4 s. En 1818, 294 magistrats des Cours royales et 1400 juges de tribunaux avaient été évincés, cf. J.L. Debré, *La justice au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Perrin, 1981, pp. 208-209.

51. Cf. J.P. Royer, *op. cit.*, p. 250 s.

52. *Biographie des Députés*, *op. cit.*, p. 258.

53. V. de Broglie, *Mémoires*, Paris, 1886, t. IV, p. 60 s., « Les sièges au Conseil d'Etat étaient de friands morceaux. Chacun de mes confrères avait sa clientèle de prétendants ».

a voulu des armatures en acier pour protéger les apanages d'une classe dirigeante minoritaire, on a seulement fait naître des inquiétudes et excité des mécontentements.

## II. — LES HAUTS FONCTIONNAIRES ASSERVISSENT LES ELECTEURS

La docilité des hauts fonctionnaires est mise à l'épreuve pour façonner l'opinion en vue des consultations électorales : ils sont transformés en « machines à élections »<sup>54</sup>. Leur efficacité se juge tant par la virtuosité avec laquelle ils modèlent « l'esprit public » que par le zèle qu'ils déploient lors des campagnes pour obtenir des résultats favorables au régime qu'ils servent.

*Du sort des candidats ministériels dépend leur carrière*, et M. de Riquebourg, préfet du Cher, s'en ouvre à Lucien Leuwen, secrétaire particulier de M. de Vaize, ministre de l'Intérieur : « C'est une grande diable de chose que ces élections, qui depuis trois semaines m'empêche de dormir la nuit ... Ma place ne tient qu'à un fil. C'est toute notre ambition, à nous autres, pauvres préfets de province, après avoir fait deux ou trois bonnes élections que de devenir maîtres des requêtes au Conseil d'Etat. »<sup>55</sup> Comme bien d'autres de ses confrères, il mourait de peur de manquer une élection et de lire sa destitution dans *Le Moniteur*.

### A) Chefs hiérarchiques, ils s'assurent le soutien de leurs subordonnés

1) Dans le corps électoral de la Restauration, le bulletin de vote est plus un moyen de conserver une situation, que l'instrument d'expression d'une volonté politique. Les tendances politiques elles-mêmes ne sont pas organisés, tout juste des réunions, des groupes qui tentent d'ébaucher une ligne de conduite<sup>56</sup>. L'action des hauts fonctionnaires, coordonnée, animée par le gouvernement, n'en a que plus de poids, et pour assurer la victoire de ses troupes le ministre dispose d'un arsenal de mesures propres à faire bouger les plus réticents. Au collaborateur d'un Villèle ou d'un Guizot d'être loyal, de déployer son influence auprès de ces « clients », de *mobiliser tous les subalternes dont il est le chef hiérarchique*, et de convaincre le plus éloigné de ses commis afin d'éviter une élection

54. *Avis aux députés de 1824 ou politique de M. de Villèle*, Paris, Dentu, 1824, 77 p.

55. Stendhal, *op. cit.*, ch. 41-50.

56. Villèle, *Mémoires*, Paris 1888, t. I, p. 340, et Chateaubriand, *Mémoires d'Outre-Tombe*, L XXV, ch. 8, in J.J. Oechslin, *Le mouvement ultra-royaliste pendant la Restauration*, Paris, L.G.D.J., 1960.

factieuse<sup>57</sup>. A lui de couvrir le pays du réseau de ses agents, de s'assurer de la justice, de briser les fonctionnaires récalcitrants. « S'il agit dans un sens contraire à l'impulsion qu'il reçoit de l'administration, il y a félonie. »<sup>58</sup>

Et c'est sur ce déploiement de forces, sur cette *utilisation abusive des institutions administratives* que Villèle s'appuie pour préparer les élections de 1824. La véhémence ministérielle atteint son paroxysme et aucun des ministres ne laisse ignorer à son état-major administratif que de la qualité des votes résultera le maintien des emplois des intéressés, de leurs parents et de leurs enfants. Menaces et pressions allaient constituer le corps des circulaires ministérielles.

Peyronnet<sup>59</sup>, Garde des Sceaux, admirablement secondé dans cette entreprise d'intimidation par son secrétaire général de Vatimesnil, ravale *les chefs de parquet* à de simples commis électoraux et déclare que leurs destinées sont suspendues à leur zèle politique. Or, comme beaucoup ne doivent leur poste qu'aux épurations antérieures, ils agissent avec la plus grande fermeté auprès des substituts, officiers de police judiciaire et officiers ministériels de leur ressort. Le procureur de Saint-Quentin rappelle aux greffiers et huissiers : « Vous êtes fonctionnaire public, à ce titre vous vous êtes donné » ; celui d'Evreux note en marge de la circulaire : « au Chef de l'Etat appartient la nomination ... votre conduite réglera la sienne, vous disposez de votre suffrage, il disposera de votre emploi »<sup>60</sup>.

*Les généraux*, attachés à appliquer les ordres du ministre de la Guerre, sermonnent les officiers : « si vous ne votez pas en militaire franchement dévoué à Sa Majesté, vous devrez renoncer au service militaire, résultat inévitable d'une conduite déloyale »<sup>61</sup>. On pousse même l'audace et l'outrage jusqu'à tenter de transformer les lieutenants généraux en vils délateurs de leurs compagnons de gloire qui voudraient s'exprimer selon leur conscience.

*Le clergé* aussi se mobilise, et si d'aventure les évêques se montrent trop timorés, les préfets prennent le relais en rappelant que « l'intérêt du trône et de l'autel est confondu ».

Afin que ces avertissements ne restent pas lettre morte on destitue préventivement des agents subalternes peu sûrs, tels certains commis des recettes générales ; on régénère le Conseil d'Etat afin que ses membres influents dans leurs arrondissements y portent aussi la bonne parole. Les pressions sont à ce point comminatoires que beaucoup se plient aux instructions des ministres afin de sauver leur carrière.

57. H. de Balzac, *Le Député d'Arcis-sur-Aube*, Paris, La Pléiade, 1965, p. 655. « Ces deux personnages pouvaient à la faveur de leurs relations déterminer une certaine quantité de votes flottants, car ils conseillaient une foule de gens à qui les opinions politiques des candidats étaient indifférentes. »

58. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, p. 86.

59. A. de Vaulabelle, *Histoire des deux Restaurations jusqu'à la chute de Charles X*, Paris, 1857, t. VIII, p. 298.

60. A. de Vaulabelle ; et cf. *Les épurations administratives*, Paris, Droz, 1977.

61. A. de Vaulabelle, *op. cit.*, p. 299.

2) Pourtant, *des voix s'élèvent contre ces prévarications*. Déjà, le 6 mars 1820, Lainé affirme à la tribune de la Chambre « que le suffrage est volontaire, et à l'abri des suggestions du pouvoir ou des factions »<sup>62</sup>. Duvergier de Hauranne, Charles de Rémusat, des journalistes du *Globe* écrivent « que l'on perd l'un des plus grands avantages du gouvernement représentatif et que l'on s'expose à la renaissance du pouvoir absolu en disant aux fonctionnaires : « vous n'avez plus de conscience, vous avez tout vendu, tout aliéné, discernement, honneur, du moment où vous avez reçu un salaire du gouvernement »<sup>63</sup>. En 1830, la *Gazette des Tribunaux* se fait l'écho de l'indignation de la magistrature, qui constate que la nomination à la Cour de Cassation ne dépend plus des compétences mais du dévouement politique. En 1842<sup>64</sup>, la désignation de Chegaray, député de Bayonne, comme avocat général, alors qu'il est « un jurisconsulte très faible », ne trouve de justification que dans sa constante opposition aux libéraux. De même la promotion du député de Saint-Palais, Dagueneu<sup>65</sup>, qui devient à 40 ans Premier Président de la Cour Royale d'Orléans, est un exemple de la fortune d'hommes médiocres mais ministériels et provoque un grand scandale dans le monde judiciaire. Les tractations sont telles que des fonctionnaires, dépités de ne pas recevoir la promotion attendue, menacent à leur tour les ministres de se jeter dans l'opposition.

*Dans un tel système, le régime, en gratifiant ses partisans, se déconsidère*. La collusion administration et politique est indéniable et fait dire à Léon de Malleville, député de Caussade, « ne connaissons-nous pas le tarif des consciences que vous vous êtes récemment attachées ? De pareilles conquêtes, jamais l'opposition ne nous les enviera »<sup>66</sup>. Ces pressions exercées avec fracas sur les fonctionnaires apparaissent, avec le recul du temps, *démesurées par rapport à l'enjeu*. En effet, dans chaque arrondissement, il ne s'agit que de déplacer et gagner quelques votes flottants : 10, 20, 50 à Arcis-sur-Aube<sup>67</sup>. Et pour cela, tout l'appareil administratif, du sommet à la base de la pyramide est mis en mouvement.

« L'élection, étendue à presque toutes ces fonctions, a fait pénétrer l'ambition, la fureur d'être quelque chose, à des profondeurs sociales qu'elles n'auraient pas dû agiter »<sup>68</sup>. Le spectacle des hautes dignités administratives acquises subitement par suite de modifications politiques alimente continuellement la fermentation des esprits et l'exaltation parmi la jeunesse, qui se presse en foule à l'entrée de ces carrières, persuadée que les chances d'avancement seront d'autant plus fortes que des changements surviendront dans le gouvernement.

Il ne faut cependant pas oublier que les hauts fonctionnaires se plient à ces manœuvres parce qu'ils sont eux-mêmes candidats et veulent être réélus.

62. A. de Vaulabelle, *op. cit.*, p. 302.

63. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, p. 83.

64. *Biographie des députés, op. cit.*, pp. 278-279.

65. *Biographie des députés, op. cit.*, p. 250 s.

66. *Biographie des députés, op. cit.* pp. 321-322.

67. H. de Balzac, *Le député d'Arcis-sur-Aube, op. cit.*

68. H. de Balzac, *Le petits bourgeois*, Paris, La Pléiade, 1965, p. 15.

B) *Ordonnateurs, ils distribuent les dépouilles*

1) Le directeur de ministère, le général ne sont pas seulement soumis à l'emprise de leurs ministres de tutelle, ils sont aussi amplement *requis par les candidats*. Ce n'est plus de leur vote que l'on veut s'assurer, mais de leur prodigalité, des budgets qu'ils gèrent, des emplois auxquels ils pourvoient, des faveurs dont ils sont les distributeurs. Ce n'est plus l'avalissement des esprits, *mais un détournement des fonds publics* à des fins privées que l'on exige. En effet rien n'est plus efficace pour convaincre un électeur que de l'acheter. Les places, les titres, les décorations, tout se négocie. A tel point qu'on en vint à écrire que « les institutions n'étaient réduites qu'à l'exploitation du budget par quelques hommes, une espèce oligarchie »<sup>69</sup>.

Les appâts doivent être suffisants pour convaincre et les craintes de représailles assez coercitives pour que les fonctionnaires menacés dans leurs positions se placent sous les ordres des candidats. Une élection se prépare de longue date, et le parti ministériel n'a aucun scrupule à faire *marchandise de la mission de député*. « Avant de me présenter à vous, j'ai voulu m'assurer du concours de divers corps de l'Etat. »<sup>70</sup>

Les discussions qui se nouent à Arcis-sur-Aube témoignent bien de ces transactions pré-électorales : « tu dois rester fidèle à un vieux camarade qui veut te faire donner la rosette et une préfecture... — ta promesse est conditionnelle tandis que ma destitution est certaine »<sup>71</sup>. Le candidat ne peut *comparaître devant ses électeurs que les mains pleines de trésors*. Et Jérôme Paturot, en quittant Paris pour sa criconscription, exécute « une rafle générale » — les Travaux Publics lui proposent 4 ponts, 3 routes, 2 chemins de fer ; le Commerce un haras du gouvernement, la Guerre un régiment de cavalerie, l'Instruction Publique un grand séminaire, les Finances une foule de places de comptables »<sup>72</sup>.

Lorsque M. de Vaize envoie Lucien Leuwen dans le Cher pour arracher l'élection de Blondeau, il lui confie : « vous aurez de l'argent à distribuer, trois débits de tabac ... deux directions de la poste aux lettres ... De plus vous pourrez faire destituer à peu près qui vous voudrez ... je vous donne carte blanche »<sup>73</sup>. Et si Leuwen mène à bien son entreprise il deviendra lieutenant d'état-major avec le ruban ! Ailleurs, on promet des trottoirs en asphalte, la mise en valeur des terres de Champagne ; on provoque des rivalités entre chefs-lieux de canton : la direction du ministère de l'Intérieur fera retrouver à Soissons son rang de chef-lieu si le comte de Floirac, préfet de l'Aisne, aidé des « fonctionnaires publics

69. Duvergier de Haubanne, *op. cit.*, p. 97 s.

70. Louis Reybaud, *Jérôme Paturot à la recherche de la meilleure des républiques*, Paris, Levy, 1848, t. II.

71. H. de Balzac, *Le député d'Arcis-sur-Aube*, *op. cit.*, p. 117.

72. Louis Reybaud, *Jérôme Paturot à la recherche d'une position sociale*, Paris, Dubochet, 1846, p. 414.

73. Stendhal, *op. cit.*, p. 531.

74. H. de Balzac, *Le député d'Arcis-sur-Aube*, *op. cit.*, p. 722.

de tous les rangs » dirige les électeurs afin d'écartier le libéral Lecarlier <sup>75</sup>. A Bourganeuf dans la Creuse, le fief d'Emile de Girardin, « pas une place ne se donne, pas un secours n'est accordé dans une commune, pas un tableau n'est envoyé dans une église sans son intermédiaire obligé — il est devenu ... une Providence » <sup>76</sup>.

Et cette curée des places <sup>77</sup>, ces stipulations les plus friponnes entraînent à la suite des chefs des administrations centrales, les conservateurs des hypothèques comme les directeurs des contributions indirectes à exiger un *avancement en contrepartie de leurs complications*. « Dressons nos batteries — il s'agit pour vous de devenir procureur du Roi, pour moi d'être préfet » <sup>78</sup>. Les hauts fonctionnaires tiennent d'autant plus facilement ce type de discours qu'ils savent qu'ils constituent une fraction importante du corps électoral dans un arrondissement. Et plus la région est pauvre, et le nombre d'électeurs payant 300 ou 200 francs de cens insuffisant, plus il se peut que tous les agents de l'Etat, du préfet au maire de la plus petite bourgade, soient appelés à voter, ce qui accentue le rôle déterminant des pressions qui s'exercent en faveur du candidat gouvernemental.

Il arrive encore que des chefs de divisions des ministères, trop sollicités, ne puissent satisfaire aux demandes des candidats. Ils leur confient alors des lettres flatteuses assurant d'accorder prioritairement des places de garde-champêtres, de receveurs des perceptions, ou des bourses de séminaires.

2) Mais cette *chasse aux prébendes* pour les uns, cette manne budgétaire dont usent les autres, *se heurtent à plusieurs écueils*.

Le candidat s'engage, est écouté comme un oracle, puis élu, il peut assiéger les bureaux : il *n'obtient plus rien* du gouvernement. Les électeurs prennent conscience de la corruption de l'Administration et, trahis, se tournent vers une autre personnalité <sup>79</sup>. Le directeur du personnel à l'Instruction Publique, celui de l'Administration des Forêts ou des Affaires civiles au ministère de la Justice, *dès qu'ils sont eux-mêmes candidats*, se réservent alors la part du lion dans le butin à partager. En 1842, le directeur des Cultes incite le Garde des Sceaux à verser une subvention exceptionnelle à la cathédrale de Saint-Flour et le contraint de recommander à l'évêque de travailler à son profit en fermant la porte à quiconque ne voterait pas pour lui ! L'indignation du clergé est à son comble : Dessauert n'en est pas moins élu par 187 voix sur 193 suffrages exprimés <sup>80</sup>. Legrand, secrétaire général au ministère des Travaux Publics, dirige la répartition des crédits ; il en profite pour manipuler sa propre élection dans la

75. A. de Vaulabelle, *op. cit.*, pp. 304-305.

76. *Biographie des députés*, *op. cit.*, p. 82.

77. Gavarni, Traviès, Grandville, Gagniet en ont dessiné d'admirables caricatures.

78. H. de Balzac, *Le député d'Arcis-sur-Aube*, *op. cit.*, p. 707 s.

79. A Embrun, en 1842, Ardoin fut renversé par 70 voix contre 78 à son concurrent Allier, cf. *Biographie des députés*, *op. cit.*, p. 97.

80. *Biographie des députés*, *op. cit.*, p. 124.

Manche. Nombre d'élections se transforment en votes « d'intérêts matériels ». Le directeur des Cultes « avait disposé pour lui-même les réparations de clocher ; à l'Instruction Publique on s'était attribué le monopole de l'avancement universitaire ; au Commerce, un directeur poussait sa propre élection à grands renforts de bergeries modèles, d'écoles vétérinaires ; à la Justice, c'était le chapitre des grâces et commutations de peines qui était réservé à un haut fonctionnaire »<sup>81</sup>.

Tourmentés par leur propre destin parlementaire, marchepied de leur ascension administrative, les collaborateurs des ministres négligent les autres candidats jusqu'à rendre leur propagande électorale difficile. *Cette stratégie contribue à éliminer celui qui n'appartient pas au clan administratif*. Ces compromissions, ce partage des dépouilles qui se trament dans les hautes régions du pouvoir dévoilent une fois de plus la complicité entre l'administration et la politique. *La centralisation accroît l'influence des hommes de cabinet sur les fonctionnaires départementaux qui se soumettent par impécuniosité ou par ambition.*

### C) *Corrupteurs et corrompus, ils sont dénoncés*

Ce « bazar des consciences » déchaîne *la presse* qui accuse de maintenir dans le Conseil d'Etat et à la tête des départements « tous les hommes signalés comme les agents les plus hardis du système de fraude »<sup>82</sup>.

Les journaux renforcent les *accusations des parlementaires de l'opposition* qui dès 1828 dénoncent ces scandales. Odilon Barrot, Rémusat et Lamartine attestent que la corruption a progressivement tout envahi. On s'est d'abord assuré des votes par des pressions ; on a poussé à la distribution « gratuite » des places ; de là, le pas a été franchi pour que des hauts fonctionnaires peu scrupuleux n'accordent leurs crédits qu'à ceux qui seraient disposés à en payer le prix. Du trafic des influences on a glissé *vers la corruption par l'argent*. « Une somme de 80 000 francs a été payée en échange d'un siège à la Chambre des Pairs ; 100 000 francs ont été donnés pour acheter d'un ministre une concession de théâtre »<sup>83</sup>. Un ancien ministre des Travaux Publics ne s'est pas contenté d'une somme d'argent en échange d'un chantier, il a obtenu d'être Président de Chambre à la Cour de Cassation. Et Odilon Barrot de critiquer cette « grande immoralité » d'un pouvoir qui dispose d'argent, de faveurs, de mille agents pour enlacer le corps électoral. Et plus la corruption s'étend, plus le gouvernement s'affaiblit, plus, par conséquent l'arme de la corruption devient nécessaire »<sup>84</sup>. *L'Administration dès lors abandonne son impartialité !*

81. Louis Reybaud, *Jérôme Paturot à la recherche d'une position sociale*, *op. cit.*, p. 312.

82. A. de Vaulabelle, *op. cit.*, p. 361.

83. Odilon Barrot, *op. cit.*, pp. 450-451.

84. Odilon Barrot, *op. cit.*, p. 371.

Des hauts fonctionnaires députés révèlent eux-mêmes les pressions dont ils ont été l'objet. Ainsi, Bourdeau, le procureur général à la Cour royale de Limoges, démontre à la Chambre les fraudes commises dans la Creuse par le préfet, — il lui est reproché de manquer à toutes les convenances. Les élections sont validées et dès la clôture de la session il apprend sa destitution<sup>85</sup>.

Toutes les forces vives de l'administration sont ainsi livrées à la joute politique. Le grand commis de l'Etat s'immisce dans l'exercice des droits politiques qu'il devrait protéger ; le député est le client des ministères et de ses électeurs ; le ministre ne peut résister aux doubles pressions qui le harcèlent ; les uns sont les enjeux des autres. Tous, progressivement, se coupent de la réalité sociologique et économique. Ils se rendent si bien compte des dangers qui les assaillent qu'ils détournent les règles de droit à leur profit au moment précis de l'ouverture des campagnes électorales afin de se cramponner à leurs postes.

### III. — LES HAUTS FONCTIONNAIRES AU SERVICE DES CANDIDATS

« Quel pouvoir est plus important que le pouvoir électoral ? Il faut donc qu'il soit subordonné et dépendant »<sup>86</sup>. *C'est à l'époque des élections* que le haut fonctionnaire est par nécessité le plus immergé dans le combat politique dès qu'il est considéré comme le porte-parole de la volonté ministérielle.

#### A) *Détenteurs de pouvoirs légaux, ils les détournent*

Le chef d'orchestre inné de la conduite des opérations est le préfet. Il dispose de *moyens de droit qui lui assurent le contrôle légal de la campagne électorale et du déroulement du scrutin*. De l'interprétation qu'il fait des lois, décrets et circulaires qui délimitent ses compétences dépend le sort des candidats. L'autorité avec laquelle il intervient ne se mesure pas uniquement à l'aune de ses pouvoirs et ambitions. En effet, le conquérant préoccupé de sauter des échelons de la hiérarchie administrative grâce à des élections bien menées est placé dans une situation identique à celle de son confrère anxieux d'échapper à la disgrâce : ces hauts fonctionnaires associés de gré ou de force aux chances et aux risques des luttes politiques ne peuvent jamais compter sur la permanence de leur emploi qui résulte de la fortune changeante des partis. Ils redoutent les déplacements, l'exil et s'investissent totalement dans la bataille, *triturent la matière électorale* pour assurer le succès du candidat du gouver-

85. A. de Vaulabelle, *op. cit.*, pp. 314-315.

86. A. de Vaublanc, A. P. XV, p. 474, 18 décembre 1815.

nement. Et ces manipulations sont presque facilitées par les règles du régime censitaire établies tant par la monarchie restaurée que par la monarchie citoyenne.

1) *Le cens* est la base de l'aptitude électorale. Etre électeur, en 1817<sup>87</sup>, c'est payer 300 francs de contributions directes et avoir son domicile politique dans le département. En 1831<sup>88</sup> le cens est abaissé à 200 francs afin d'élargir le corps électoral de 88 000 à 275 000 citoyens<sup>89</sup>. Les contributions retenues : foncières, personnelles, mobilières, des portes et fenêtres et des patentes consacrent les droits politiques des propriétaires, des fonctionnaires ou de ceux dont la profession présente une garantie de stabilité. C'est ainsi qu'en Seine-et-Oise les propriétaires forment plus du tiers des électeurs et les fonctionnaires un quart<sup>90</sup>.

Une législation aussi restrictive réserve le bulletin de vote à une caste que sa position sociale conduit à choisir « des noms respectables », ce qui « met le Roi à l'abri d'une Chambre factieuse ». *Les partisans* de ce régime estiment que le droit de vote n'est pas un privilège accordé en vertu de propriétés mais l'exercice d'une magistrature éminente qui ne peut être confiée qu'à un nombre limité de citoyens éclairés. *En revanche*, pour Dupont de l'Eure<sup>91</sup>, il s'agit d'un simulacre de gouvernement parlementaire, « une combinaison de l'aristocratie avec le pouvoir ministériel, où la masse de la nation n'est plus comptée pour rien ».

*Ces deux thèses* animeront toutes les sessions parlementaires, de 1815 à la proclamation du suffrage universel, expliquant l'âpreté des combats et le rôle confié à l'administration dans la direction et le contrôle des élections. Les Villèle, Martignac, Guizot, Laffitte veillent jalousement au maintien de ce système qui contient l'influence d'une démocratie jugée révolutionnaire ; ils l'utilisent aussi pour lutter contre une opposition politique qui gronde et limiter toute infiltration, si tenue soit-elle, de « libéraux » dans l'appareil d'Etat.

« Le vrai but des institutions représentatives n'est pas d'asservir le gouvernement aux incertitudes de la majorité, et comme les législateurs ont prévu que le triomphe momentané d'une faction était possible, ils ont assuré au gouvernement des ressources contre ce danger : la dissolution, l'influence qu'il exerce nécessairement sur les élections. »<sup>92</sup>

2) *La dissolution* : les ministres en usent largement pour essayer d'étendre leur majorité et le délai entre l'ordonnance de dissolution et la

87. Loi Lainé, 5 février 1817, article 1<sup>er</sup>.

88. Loi du 18 avril 1831. Sous la Restauration, 14 départements comptent moins de 500 électeurs ; 27 plus de 1 000.

89. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, 275 147 électeurs acquittent 200 francs de contributions directes. Charles de Rémusat fait partie, avec Barante, Thiers et Tracy, de la commission formée par le ministère Casimir Périer pour préparer cette extension du corps électoral et souligne la vivacité des discussions sur la fixation du cens à 200 francs, cf. Charles de Rémusat, *Mémoires de ma vie*, Paris, 1959, t. II, pp. 439-441.

90. *Liste des électeurs du département de Seine-et-Oise en 1821*, pp. 11-46, *Archives des Yvelines, série II M, 2*.

91. Dupont de l'Eure, *Le Moniteur*, 21 février 1825.

92. Guizot, *Du gouvernement représentatif en France*, Paris, 1816, in J.P. Charney, *Les scrutins politiques en France de 1815 à 1962*, Paris, A. Colin, 1964.

*Qualité et fortune des électeurs de Seine-et-Oise en 1821*  
(liste électorale dressée par le préfet Hersant-Destouches)<sup>93</sup>

Cens (en francs)	300	500	15 000	3 000	6 000	15 000
	à 500	à 1 500	à 3 000	à 6 000	à 18 000	à 20 000
Propriétaires .....	236	229	141	64	13	—
Cultivateurs .....	91	57	21	4	1	—
Meuniers .....	31	43	8	1	—	—
Fonctionnaires des finances .....	25	14	8	2	—	1
Magistrats .....	14	13	11	2	—	—
Militaires .....	19	19	16	7	3	—
Maires .....	6	10	10	5	5	—
Membres des assemblées locales ....	—	—	2	1	1	—
Membres des assemblées politiques nationales .....	2	—	—	3	—	—
Clergé .....	5	—	—	1	—	—
Négociants .....	19	15	11	6	—	—
Commerçants .....	179	54	14	—	1	—
Artisans .....	48	13	1	—	—	—
Professions libérales	23	21	10	2	—	—
Notaires .....	24	16	6	—	—	—
Rentiers .....	5	8	2	1	—	—
Noblesse .....	—	2	5	8	7	—
<b>Total des électeurs</b> = 1 646 .....	<b>727</b>	<b>514</b>	<b>266</b>	<b>107</b>	<b>31</b>	<b>1</b>

*Le corps électoral de Seine-et-Oise en 1821*<sup>94</sup>

Arrondissements :	Nombre d'électeurs	Population	
		Nombre	%
Pontoise .....	380	86 920	4,37
Corbeil-Etampes ....	396	89 589	4,42
Mantes-Rambouillet ..	367	124 415	2,95
Versailles .....	503	123 466	4,07
<b>Total .....</b>	<b>1 646</b>	<b>424 490</b>	<b>3,88</b>

93. *Qualité et fortune des électeurs de Seine-et-Oise* établies d'après la liste par collège d'arrondissement, *Archives des Yvelines, série II M, 2*.

94. Le nombre des électeurs étant de 1 646, le collège de département en compte 412; l'abaissement du cens entraîne une large représentation des propriétaires fonciers notamment vers Etampes; *Archives des Yvelines, série II M, 2*.

convocation des électeurs est parfois si court qu'il ôte toute chance aux candidatures individuelles et favorise *a contrario* celles qui bénéficient de l'appui structuré de l'administration. Ainsi, en 1827, la Chambre est dissoute le 5 novembre les élections annoncées pour les 17-24 ; en 1834, l'opposition déclare qu'en appelant les électeurs pour le 21 juin, le pouvoir élimine ceux qui auraient eu 25 ans en septembre et ceux qui n'ont pu depuis l'automne se faire inscrire<sup>95</sup>. Il est patent que plus la campagne électorale est brève, plus elle affaiblit une opposition non encore soutenue par l'armature d'un parti et multiplie les atouts des candidats ministériels.

3) De plus, l'article 5 de la loi Lainé<sup>96</sup> confère *au préfet* des attributions d'officier de l'état politique des citoyens en le chargeant *d'établir et de publier la liste électorale*. Cette confection implique un contrôle qui peut se muer en sélection, en constituant un fichier des individus d'après leurs opinions politiques. Cette arme est bien utilisée, puisqu'entre 1815 et 1827, les listes seront dressées neuf fois !

*L'inscription sur la liste* par le préfet suppose le blanc-seing préalable de deux agents publics : celui des contributions et celui de la municipalité de résidence de l'électeur virtuel. A ces subordonnés de l'administration départementale de concourir à *l'épuration* du corps électoral et de ne retenir que de bons électeurs.

— *L'agent du fisc* vérifie les bases d'établissement de l'impôt et procède à des calculs tels que des citoyens douteux soient écartés. En 1824, des contribuables constatent avec stupéfaction qu'ils sont allégés d'une partie des charges supportées les années précédentes et n'ont plus à payer que 290, 295 et 299 francs 95 centimes<sup>97</sup>. Ces réductions diminuent le nombre des électeurs mais sont compensées par des augmentations au profit de « fidèles » le plus souvent fonctionnaires acquis par nature ou devoir au régime. En l'absence de texte explicatif de la loi, le préfet peut déclarer ne retenir l'imposition des portes et fenêtres qu'au bénéfice des propriétaires, éloignant les locataires jugés moins fiables<sup>98</sup>. Ces falsifications des rôles fiscaux écartent des indésirables, mais pas tous, loin s'en faut, car il est des opposants riches contribuables. De plus il faut différer les possibilités de contestations ; puisque le percepteur doit transcrire la preuve du paiement de l'impôt sur des imprimés-types, autant qu'il les reçoive le plus tard possible, ce qui abrège le délai entre leur rédaction et leur envoi à la mairie de la commune où est domicilié l'électeur. En 1824, les listes devaient être publiées pour le 16 janvier et à cette même date les formulaires n'étaient pas encore parvenus aux agents du Trésor.

95. *La loi du 2 mai 1827* ordonnait la publication annuelle des listes le 15 août et leur clôture le 30 septembre.

96. *Loi Lainé, article 5* : « le préfet dressera dans chaque département la liste des électeurs qui sera imprimée et affichée ».

97. A. de Vaulabelle, *op. cit.*, p. 292.

98. *La Cour royale de Douai* par un arrêt du 29 novembre 1828 attribue l'impôt des portes et fenêtres au propriétaire tandis que celle de *Rennes* consacre la doctrine contraire par un arrêt du 24 décembre de la même année. Le législateur adopte la jurisprudence de Douai, cf. *Code électoral*, seconde édition, Paris, Houzé, 1829, pp. 125-127.

— *Le maire doit légaliser et certifier l'état-civil. Il peut oublier d'apposer un cachet, transcrire avec erreur l'âge ou les prénoms*<sup>99</sup> du citoyen, ne pas lui reconnaître son domicile politique dans la municipalité<sup>100</sup>. C'est ce qui arrive en 1820 à *Paul-Louis Courier*, qui acquitte pourtant 1 314 francs d'impôt en Indre-et-Loire. « *Courier*, propriétaire domicilié à Paris » note le maire de Veretz, et le préfet ayant pris acte de cette déclaration irréfragable, l'auteur de *Daphnis et Chloé* est déchu de son droit de vote<sup>101</sup>. Cependant, s'il parvient à démontrer que le magistrat municipal s'est trompé, encore faut-il qu'il prouve qu'il n'a voté nulle part ailleurs depuis quatre ans : « Il m'eût fallu pour cela 34 actes d'autant de préfets aussi sincères que celui de Tours. Sans cela, je ne puis voter, et le pis c'est que ce sera ma faute ; la même circulaire le dit : vous vous empresserez de m'envoyer la pièce afin de ne pas vous priver de l'avantage de concourir à des choix utiles et honorables. On aurait droit de vous reprocher votre négligence »<sup>102</sup>.

— *Lorsqu'enfin les pièces arrivent à la préfecture*, rien n'oblige à faire diligence ; au contraire, plus le délai entre la publication de la liste et le jour du scrutin est bref, moins les électeurs exclus peuvent réunir les documents qui les rétabliraient dans leurs droits. Et dans cette dernière phase, l'habitant du chef-lieu est privilégié par rapport à celui de la campagne qui ne peut plus parcourir les cinq ou six communes différentes pour faire redresser les erreurs. Quelques préfets ont même, en dernière ressource, *violé la légalité* en affichant des listes provisoires dont ils ont retranché des noms après la clôture pour en inscrire de nouveaux, substituant des ministériels aux libéraux<sup>103</sup>.

— *Les recours contre ces excès de pouvoir* sont illusoires. Certes, l'électeur peut, à l'instar de Paul-Louis Courier, introduire une instance devant le Conseil de préfecture, mais celui-ci est présidé par le préfet<sup>104</sup> assisté de deux ou trois fonctionnaires, ses vassaux. L'action contentieuse est décourageante, inutile, le jugement rendu suffisant à trancher l'affaire avant le vote.

Ces malversations scandaleuses et réitérées provoquent de *vives réactions*. « Comme par un mouvement électrique, il se forma dans chaque arrondissement une réunion protectrice des droits électoraux. Elles se formèrent en comités correspondant entre eux et avec le comité central d'où M. Guizot dirigeait toute cette organisation. C'est là le berceau

99. Cf. P. Guiral, « Elections et administration », p. 89 s., in *Administration et Parlement depuis 1815*, Paris, 1982.

100. De droit commun, le domicile politique n'est autre que le domicile réel défini par l'article 102 du Code Civil, cf. *Code Electoral*, *op. cit.*, pp. 112-114.

101. « Paul-Louis Courier à Messieurs du Conseil de Préfecture de Tours », 1820, in *Pamphlets Politiques*, *op. cit.*, p. 180 s.

102. Paul-Louis Courier, *op. cit.*, p. 183.

103. La liste des Deux-Sèvres renfermait 1 309 noms, 446 furent retranchés dont ceux de deux électeurs qui payaient 7 532 et 2 000 francs d'impôt, cf. A. de Vaulabelle, *op. cit.*, p. 295.

104. *Loi Lainé*, article 5 : « préfet statuera provisoirement en Conseil de préfecture sur les réclamations qui s'élèveraient sans préjudice du recours de droit, lequel ne pourra néanmoins suspendre les élections ».

de cette société "Aide-toi, le ciel t'aidera" »<sup>105</sup>. Cette association fondée par de jeunes adeptes de l'école doctrinaire, pour la plupart professeurs ou journalistes, se donne pour but de vérifier la liberté des élections. Elle borne d'abord son action à la surveillance de la formation des listes électorales et « tout citoyen lésé dans son droit peut trouver auprès d'elle conseil, secours d'influence et d'argent »<sup>106</sup>. Elle diffuse aussi un « manuel de l'électeur » à 100 000 exemplaires, et l'impact de ces activités est réel : avant les élections de 1827, 15 000 électeurs « oubliés » par l'administration furent rétablis, ce qui porta le corps électoral de 67 417 à 82 953 inscrits<sup>107</sup>.

A la Chambre, l'opposition, soutenue par la presse et une opinion publique abusée, obtient grâce à la pugnacité de Benjamin Constant d'abord, puis à celle de Dupin et d'Odilon Barrot en 1842, que soit créé un Comité d'enquête. *La victoire est de droit plus que réelle*. Les contestations après chaque élection sont nombreuses, les invalidations rares<sup>108</sup> ; en 1843, des preuves d'intimidation sur des agents de l'administration sont rendues publiques, officiellement des disgrâces et déplacements sont prononcés, quelques mois plus tard ces mêmes fonctionnaires font l'objet d'une sollicitude particulière ! Mais l'opposition ne désarme pas, estimant que le véritable coupable est le ministère, et formule une proposition de blâme contre lui. La Chambre ne suit pas.

## B) *Organisateurs des élections, ils deviennent serviteurs des candidats*

1) *Dès l'ouverture officielle de la campagne électorale*, le préfet devient le véritable « directeur d'élections » du candidat ministériel. Son activisme est cependant limité par l'étroitesse du corps électoral et le style des réunions politiques, beaucoup s'apparentant davantage à des réceptions privées et mondaines<sup>109</sup> qu'à des manifestations publiques qu'il pourrait interdire en vertu de son pouvoir de police. Il conserve — et certains en usent outrageusement — le droit de censurer la presse et de réglementer les conditions d'affichage des tracts électoraux. On sait trop bien comment quelques préfets ont réservé tous les emplacements disponibles à leurs candidats et ont *a contrario* frappé de sanctions les distributions et collages de proclamations des opposants.

La personnalité, l'éloquence, le sens de la ruse politicienne du préfet sont déterminants auprès des électeurs dont *il mendie les suffrages*. S'il dispose de *crédits* alloués par le gouvernement, il doit les répartir avec

105. Comtesse de Boigne, *Mémoires*, Paris, Mercure de France, 1979, t. II, p. 125. Rémusat et Duvergier de Hauranne en faisaient partie.

106. Odilon Barrot, *op. cit.*, pp. 86-87.

107. H. Pouthas, *op. cit.*, pp. 369-379.

108. En 1846, plus de 20 élections sont contestées, 2 seulement sont annulées, cf. J.P. Charnay, pp. 23-30.

109. H. de Balzac, *Le député d'Arcis-sur-Aube*, *op. cit.*, p. 639 s.

le plus grand discernement<sup>110</sup>. S'il adresse des *directives* aux maires, il doit les gagner à sa cause et non les cabrer. Or, on peut imaginer que lorsque sur 204 maires, 36 seulement sont électeurs<sup>111</sup>, les autres, soit par dépit, soit agacés par le ton des conseils reçus, pourraient bien se mobiliser en faveur d'un député susceptible de les délivrer du préfet et de leur permettre l'accès au vote. Si le préfet est peu diplomate, manque de sagacité, le ministre de l'Intérieur lui envoie en renfort « *vn conseiller en élections* » ce qui blesse son orgueil et crée une *rivalité entre hauts fonctionnaires*, propre à faire le jeu et le triomphe du parti ministériel. Les rapports entre le préfet de Caen et Lucien Leuwen en sont une brillante illustration, le héros stendhalien allant jusqu'à menacer M. de Sérenville de destitution « par le télégraphe, s'il n'évite pas à tout prix que M. Maierobert soit élu »<sup>112</sup>.

Le préfet ne recule pas devant la multiplication des *tournées électo- rales*, flanqué de ses troupes de fonctionnaires qui s'agitent par crainte de repréailles et attisés par des appétits personnels qui, quelques décennies plus tard, apparaissent anodins, mais dont la réalisation semblait essentielle dans la lutte politique du moment.

Parmi les subordonnés que le préfet met à l'entière disposition du « bon député », les *sous-préfets* sont ses auxiliaires les plus précieux. Ceux-ci, pour la plupart, anciens auditeurs au Conseil d'Etat, rêvent naturellement de sortir du modeste local de la sous-préfecture pour entrer dans un somptueux hôtel préfectoral. Ceux qui ne deviennent pas l'esclave du candidat du gouvernement, à plus forte raison du député, sont donc des exceptions. « J'aurais demandé à celui qui m'était échu en partage des tours de force stratégiques, une voltige électorale sur la corde raide. qu'en employé pénétré de ses devoirs, il eût essayé de me satisfaire »<sup>113</sup>. Le sous-préfet qui accueille Jérôme Paturot, l'introduit dans le milieu local, fait à ses côtés le tour des bourgades rurales et ne rechigne pas aux frais d'un bal pour gagner 14 voix incertaines sur 56 ! Ce déploiement d'*énergies coordonnées* pendant une campagne électorale rapide atteste l'assujettissement de la fonction publique aux hommes politiques.

Les voix comptées et recomptées, les électeurs achetés, les menaces brandies, les épurations administratives préventives exécutées, le toho-bohu qui secoue le microcosme électoral ne prend pas fin pour autant à l'ouverture du scrutin.

2) Le préfet apporte un dernier concours au bon candidat en choisissant *le lieu du vote* et en réquisitionnant tous les moyens de transport ; les libéraux doivent par contre braver les intempéries et les distances pour venir voter. Il fixe aussi l'itinéraire des voitures pour ramasser les électeurs, et si l'un d'entre eux ne voulait pas se déplacer, il y était contra-

110. « Le ministre m'a ouvert un crédit de 1 200 francs, j'ai déjà dépensé 1 920 francs », in Stendhal, *op. cit.*, p. 542.

111. En Seine-et-Oise, cf. la liste des électeurs en 1821, *supra*.

112. Stendhal, *op. cit.*, p. 542.

113. Louis Reybaud, *Jérôme Paturot à la recherche d'une position sociale*, *op. cit.*, p. 322.

par la maréchaussée. Le préfet fait encore réserver des chambres dans les auberges, nourrit et abreuve. « Des électeurs ont été festoyés jusqu'à l'ivresse. Le vin et l'eau de vie ont coulé à flots pendant deux jours »<sup>114</sup>.

C'est le préfet aussi qui se charge de l'aménagement matériel du *bureau de vote*. Toute une mise en scène peut être montée pour vaincre à l'arraché les scrupules et hésitations des citoyens encore indécis. « Les tables de vote étaient trop étroites, le papier du bulletin ne pouvait plus être caché, le vote devenait public »<sup>115</sup>. A Guéret, le préfet brandissait une circulaire de Peyronnet, ministre de la Justice, avertissant chaque officier ministériel qu'il serait renvoyé s'il ne désignait pas le candidat de l'administration<sup>116</sup>. La présence du préfet, celle du candidat qui n'avait pas lésiné sur les faveurs distribuées, tout cela créait un climat qui conditionnait la décision.

*Le secret du vote est prévu mais non obligatoire*<sup>117</sup> : chaque électeur inscrit son vote sur le bulletin reçu à cet effet du président du collège électoral, auquel il le remet ensuite écrit et fermé. Les présidents<sup>118</sup>, souvent candidats du Roi, indiquent les bons choix et font voter les électeurs sur lesquels ils ont du crédit, dirigent les fonctionnaires, les menacent. Et c'est ainsi, qu'acculés, les petits bureaucrates notent le nom du candidat ministériel, préférant après tout un député ne répondant pas à leurs convictions à une révocation qui les plongerait dans la misère. « Je vous conteras nos élections, comment tout cela s'est passé, la messe du Saint-Esprit, le noble Pair, Comte de Villemaury, président du collège électoral, et son urne, l'embarras du préfet, M. de Waters. Oui, par ma foi c'était une chose curieuse à voir. Figurez-vous sur une estrade, un homme, devant lui une table, et sur la table une urne. Il tira de sa poche une longue écriture et lut : « Le Roi veut bien prendre notre avis. » Puis il se leva. Nous étions au parterre quelque deux cent cinquante choisis par le préfet pour en choisir d'autres qui doivent lui demander des comptes. Le président nous donna des billets sur lesquels chacun de nous devait écrire deux noms »<sup>119</sup>.

Le gouvernement indubitablement, par l'intermédiaire de ses agents les plus hauts placés dans la hiérarchie administrative, régit les choix de façon à ce que la Chambre soit peuplée de ses clients. « Il vicia le produit de l'enfantement électoral »<sup>120</sup>. « Tels électeurs, telle Chambre, tel gouvernement »<sup>121</sup>.

114. Félix Passy, à son frère candidat, en 1842. Cf. Vidalencq, *Le département de l'Eure sous la monarchie constitutionnelle*, Paris 1952.

115. A. de Vaulabelle, *op. cit.* p. 306.

116. A. de Vaulabelle, *op. cit.*, pp. 306-307.

117. Loi du 2 juin 1820, article 6 et loi du 19 avril 1831, article 46.

118. Les présidents de collèges électoraux sont nommés par le Roi, *Loi Lainé, article 10*.

119. Paul-Louis Courier, *op. cit.*, pp. 194-196. Tours 14 novembre 1820.

120. *Première lettre adressée aux électeurs par R. Southon*, Paris, Paulin, juin 1834, pp. 31-33.

121. Lamartine, *Ecrits politiques*, 4 décembre 1845, t. IV, p. 270.

C) *Des réformes s'imposent*

*Ces abus de pouvoirs sont inlassablement dénoncés.* « O vous législateurs nommés par les préfets »<sup>122</sup> n'est plus un slogan rassurant, et certains hauts fonctionnaires doutent aussi d'un régime qui ne leur garantit plus aucune sécurité, tant leurs destinées sont devenues dépendantes des enjeux politiques<sup>123</sup>. « Que je meurs si il y a une place qu'une compagnie d'assurances voulût garantir pour un mois »<sup>124</sup>.

La mise en lumière des faits scandaleux dont sont entachées les opérations électorales ne profite pas toujours aux ministériels. Elle les contraint même parfois à accepter *des modifications du régime du suffrage*.

*Ainsi en 1828*, Martignac présente un projet de loi sur la confection des listes électorales. Il veut rassurer et *diminue singulièrement les pouvoirs des préfets* en leur ôtant la faculté incontrôlable de créer ou de supprimer des électeurs. Ce sont désormais les maires qui arrêtent cette liste et la transmettent au préfet qui ne dispose une fois par an que de six semaines — 1<sup>er</sup> juillet-5 août — pour la rectifier. L'omnipotence préfectorale est encore réduite en matière contentieuse puisque le recours devant le conseil de préfecture devient suspensif, et l'affaire peut être portée en appel devant le Conseil d'Etat et les Cours royales judiciaires. Cette loi fixe aussi un intervalle minimum entre l'ordonnance de convocation des collègues et sa réunion ; enfin, elle interdit au fonctionnaire de se présenter à la députation dans le département où il exerce. Les députés ministériels, fonctionnaires pour beaucoup<sup>125</sup>, accusent le projet de dépouiller l'administration de ses prérogatives au profit des électeurs et de porter une grave atteinte au rôle du gouvernement dans la direction des élections. Rien n'y fait, Martignac ne retire pas sa proposition. La loi passe à une majorité de 152 voix<sup>126</sup>.

Mais elle ne constitue *pas un bouclier assez puissant* et les préfets, conseillers d'Etat, procureurs généraux, entre autres, continuent d'altérer les élections par des intrigues. Ainsi, en 1830, *le Franc-Parleur du Vaucluse* vitupère contre les agissements de l'autorité administrative : « Toujours les mêmes noms sur les listes électorales, il y en a fort peu d'ajoutés, surtout parmi les hommes nouveaux. Que la jeunesse assiège les bureaux de l'hôtel de la préfecture, qu'elle exige son inscription »<sup>127</sup>. Et le journaliste de conclure : « M. le préfet est un homme de pouvoir, il fait preuve de zèle ».

L'impopularité de l'administration, du gouvernement et de la Chambre atteint Paris et les départements : *la situation est verrouillée*. Le renversement du régime devient la seule issue aux yeux de l'opposition pour tenter d'être non seulement entendue mais reconnue légalement. Un trop grand

122. Paul-Louis Courier, *op. cit.*, p. 209.

123. Cf. Christophe Charles, *Les épurations, op. cit.*, pp. 238-239.

124. Paul-Louis Courier, *op. cit.*, p. 196.

125. Cf. Julien Laferrère, *Les députés fonctionnaires sous la Monarchie de Juillet*, Paris, PUF, 1970.

126. 257 boules blanches en faveur de la loi et 105 boules noires contre.

127. *Le Franc-parleur du Vaucluse*, 14 juillet 1830, Henri Maumet éd., p. 58 s.

fossé sépare gouvernants et gouvernés. *La légalité des mandats des dirigeants est aussi contestée que leur légitimité profonde.* Trop crispés sur leurs privilèges, les hommes de la Restauration ne sont plus maîtres que de leurs propres affaires, pensant que ce sont celles de tous. Par méconnaissance et reniement des principes nouveaux qui depuis 1789 pénètrent lentement les esprits, confondant restauration et renouveau, ils provoquent leur chute : les légitimistes et d'autres sont écartés de la vie publique pour plusieurs décennies. *La réforme de 1828 n'a pas su calmer les passions.*

Et c'est parce qu'il a une parfaite connaissance de cette exaspération qui a déjà engendré une révolution que, dès décembre 1830, Odilon Barrot, en politologue avisé, interpelle Louis-Philippe : « Votre Majesté demandera-t-elle la loi électorale indispensable pour consulter la nouvelle représentation nationale ? »<sup>128</sup>.

Si la Monarchie de Juillet veut se stabiliser et s'enraciner, il faut que ses ministres acceptent de refondre la législation électorale : *ils consentent à un abaissement du cens en 1831*<sup>129</sup>, *mais il faut aller plus loin.* Les classes absentes du jeu politique attendent du Roi bougeois la reconnaissance de leurs droits, alors que la coterie qui se partage les places supérieures de l'administration continue à filouter des majorités pour éviter toute réforme préjudiciable à ses intérêts, et qui se prononcerait sur la question des incompatibilités entre les mandats de législateur et les fonctions d'administrateur. Dépourvue d'armes légales, elle use de la corruption<sup>130</sup> : « Arrachons à des mains toujours prêtes à s'ouvrir pour recevoir ce que la corruption daigne y jeter, la direction de nos affaires »<sup>131</sup>. *Il n'est plus admis que les mêmes hommes votent la loi, créent le droit dont ils seront les bénéficiaires exclusifs*<sup>132</sup>. « Il faut chasser les marchands du temple et faire que les calculs de l'intérêt ne viennent pas pervertir le verdict du pays »<sup>133</sup>.

Duvergier de Hauranne, Thiers, Dufaure et Odilon Barrot s'opposent à Guizot dans *un débat parlementaire à l'issue duquel ils voudraient voir accepter le suffrage universel.* Pour Guizot les 200 000 électeurs<sup>134</sup> qui se prononcent, retenus parce qu'ils paient 200 francs de cens, sont largement représentatifs des aspirations de leurs concitoyens. Admettre une plus large expression de la volonté politique serait reconnaître à une foule non éduquée<sup>135</sup> la capacité électorale et provoquer une perturbation permanente de la vie publique. Le chef du gouvernement était son argumentation sur le calme de la nation qui, dit-il, ne revendique pas de représentation parlementaire plus large.

128. Odilon Barrot, *Mémoires, op. cit.*, p. 205.

129. Cf. *supra*.

130. Sur la corruption, cf. *supra*.

131. *Le Franc-parleur du Vaucluse, op. cit.*, p. 58 s.

132. En 1830, il y a 38 % de fonctionnaires à la Chambre.

133. Odilon Barrot, *op. cit.*, pp. 455-456.

134. 200 000 électeurs pour 35 millions d'habitants.

135. Cette idée est à rapprocher de celle exprimée en 1864 par le *Manifeste des Soixante* qui réclame non plus le droit de vote obtenu, mais le droit d'apprendre à lire, cf. « L'opinion nationale », in *Le Second Empire*, A. Gérard, PUF, 1973.

En revanche, *ses détracteurs*, que l'on peut juger, avec le recul du temps, sûrement plus perspicaces, estiment que les modalités électorales en vigueur ne sont plus adaptées aux nouvelles structures sociales d'une part, et d'autre part qu'elles sont entâchées de vices. L'électeur, en effet, ne choisit plus son député pour défendre les grands intérêts du pays mais dégrade son mandat en lui faisant jouer le rôle ignoble de coureur de bureaux à l'affût de dépouilles. « Le député est le patron de toutes les ambitions, toutes les infortunes du département accourent à lui ; chaque lettre de congratulation contient un placet, une sollicitation ; on le charge d'emplètes pour les dames »<sup>136</sup>. *Le député n'est plus le détenteur d'une parcelle de la souveraineté nationale mais le délégué de ses clients* auprès du pouvoir pour extorquer des bénéfices ; s'il est agent du gouvernement, fonctionnaire dans la citadelle, il sera plus efficace qu'un élu isolé parmi d'autres.

Odilon Barrot affirme que de telles conventions non écrites mais coutumières pervertissent la conscience publique et le sens moral ; que les hommes de progrès, éloignés du débat public, parce que leurs aptitudes ne sont pas attestées par la quotité de leur impôt, n'en ont pas moins une volonté ardente de participer à la vie politique. Leurs réclamations restent officiellement méconnues puisque les lois permettent aux administrateurs d'interdire les réunions, de museler la presse. Mais le Parlement et le Monarque ne peuvent sans risques graves frapper d'ostracisme plusieurs centaines de milliers de citoyens ; *la société présente une nouvelle physiologie avec laquelle il faut compter*. « Dans nos mœurs sociales en politique, nous n'avons plus d'aristocratie, nous n'avons pas encore de démocratie ; entre ces deux extrêmes, tout se meut et s'agite »<sup>137</sup>.

Même si la Chambre de 1846 donne des preuves tangibles de sa volonté de respecter le droit<sup>138</sup>, elle n'est pas mûre pour une innovation de fond en matière électorale. Il est vrai que sur 459 députés, 287 sont fonctionnaires<sup>139</sup> et ont des réflexes et préjugés de caste. Ils craignent que la réforme, en diminuant leur proportion à la Chambre, ne restreigne la facilité qu'ils trouvent dans leur titre de député à s'ouvrir la carrière des emplois. Ils disposent des destinées de la France entière, expédient sous leur estampille des choix exécutés en conscience, délivrent des brevets de civisme. Les plus prestigieux d'entre eux ont conscience de former une aristocratie nouvelle, seule apte à gérer les intérêts de l'État, et ils sont convaincus que leur exclusion ne serait pas compensée par l'entrée de talents équivalents. *Tout les pousse à rejeter une réforme*. La collusion Fonctionnaires-Députés provoque un *statu quo* de la vie politique qui l'éloigne chaque année un peu plus de l'appui des élites nouvelles. Apprenant la proposition de Barrot, Louis-Philippe s'écrie : « jamais je ne consentirai à une réforme. Tenez-le vous pour dit ».

136. Eugène Briffaut, « Le Député », in *Les Français peints par eux-mêmes*, op. cit., p. 191.

137. Eugène Briffaut, op. cit., p. 192.

138. Cf. J.P. Charnay, op. cit.

139. Cf. Julien Laferrière, op. cit.



Dès lors, aucune transformation n'est à escompter. « Nous-mêmes, nous ne pouvions plus guère espérer vaincre par la tribune la résistance obstinée de la Couronne et l'obéissance systématique de la majorité : nous n'avions plus d'espoir que dans un appel à l'opinion publique »<sup>140</sup>. Et tandis que les propos des gouvernants sont ceux de gestionnaires d'intérêts partisans, le discours de l'opposition plaide en faveur de causes nobles propres à rallier les sensibilités de tous ceux qui, dans le calme d'abord, puis dans l'exaspération, réclament le rétablissement du fonctionnement libre et régulier des institutions parlementaires. *Entre la classe dirigeante et le pays, le dialogue est rompu, la confiance brisée.* L'idée d'une épreuve de force, seule capable de dénouer le conflit et d'obtenir des modalités électorales en conformité avec les données sociales nouvelles, commence à fermenter dans les esprits et est exploitée par ceux qui veulent radicaliser le mécontentement et le transformer en appel à un régime politique fondamentalement différent.

*Les origines de la Révolution de 1848* sont sujettes à de multiples explications : idéologiques, sociales, économiques... *Il en est UNE* qui ne peut être écartée : *la politisation des administrateurs et la fonctionnarisation des législateurs.* Le mandat électoral et la carrière administrative sont confondus au point de faire de la vie publique un service privé d'intérêts bas et égoïstes et d'oublier que la mission de l'État est d'assurer le respect des principes fondamentaux du droit parmi lesquels, l'égalité civile et juridique. La collusion administration et politique a irrémédiablement bloqué les rouages de la Monarchie Constitutionnelle. Le principe de séparation des pouvoirs n'est plus qu'un mythe ! Le coup d'état apparaît comme l'unique procédé pour évincer ceux qui accaparent le pouvoir, et il réussit !

Aux fonctionnaires députés succèdent des hommes nouveaux qui, au moins pour un temps, ne rechercheront plus dans l'élection le marche-pied et le couronnement de leur cursus administratif. Mais les républicains redoutent tout de même cette dissociation totale entre la politique et l'administration, et songent rapidement à faire *contrôler* les actes d'une *Assemblée Nationale* toute-puissante par des *conseillers d'État* qui, tout en étant ses élus<sup>141</sup>, n'en seront pas moins des juges et des fonctionnaires. « Le Conseil d'État est un frein, il atténue les absorptions tentées par le pouvoir législatif, il maintient dans sa sphère le pouvoir exécutif, ses pouvoirs sont administratifs et juriciaires »<sup>142</sup>. Mais le risque est grand que le Conseil d'État, compte tenu de ce mode de désignation, ne soit politisé et dans la dépendance de la Chambre<sup>143</sup>.

140. Odilon Barrot, *op. cit.*, p. 461.

141. Loi du 3 mars 1849, Titre II, articles 11 s.

142. Rouher, 27 septembre 1848, in *Le Conseil d'État, op. cit.*, p. 409.

143. Stourm, 13 octobre 1848, in *Le Conseil d'État, op. cit.*, pp. 410-412.

Finalement, la sagesse des députés, leur rejet des errements antérieurs, l'emporteront sur leur fougue révolutionnaire, et ils préféreront élire des conseillers d'Etat, déjà éminents praticiens du droit administratif plutôt que des républicains convaincus et éprouvés<sup>144</sup>. Si l'on a pu craindre une politisation de cette haute assemblée, et donc la renaissance des liens fonctionnaires-politiciens, elle fut donc à cette époque momentanément écartée et de peu de portée.

---

144. Cf. *Le Conseil d'Etat, op. cit.*, p. 430 s.