



*Que
sais-je?*



HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE DE LA FRANCE

Pierre Bodineau
Michel Verpeaux

puf

QUE SAIS-JE ?

Histoire constitutionnelle de la France

PIERRE BODINEAU

Professeur des Universités

(Université de Bourgogne)

Enseignant à Sciences-Po

MICHEL VERPEAUX

Professeur agrégé des facultés de droit

(Université de Paris-1 - Panthéon Sorbonne)

Enseignant à Sciences-Po

10e mille



Introduction

Plusieurs raisons légitiment l'intérêt qu'il peut y avoir à examiner l'histoire constitutionnelle française. La connaissance de l'histoire est nécessaire pour comprendre la société juridique actuelle, non seulement en droit public mais aussi en droit privé. Le droit de propriété, la place et le rôle du juge, la hiérarchie des normes ou les rapports entre traité et loi sont en effet hérités de principes fixés dans notre histoire.

Il s'agit seulement de retracer ici les grandes lignes d'une évolution et les lignes de force, de montrer les constantes et les ruptures. Il ne peut être question d'étudier le détail de chacune des constitutions mais de les replacer dans leur contexte. Chaque régime politique réagit par rapport à son ou ses prédécesseurs, et le système constitutionnel actuel est le résultat de cette évolution et de cette somme de « réactions », à la fois positives par l'acceptation du passé ou l'héritage et négatives par le rejet, la modification ou l'amélioration. Pour ne citer qu'un seul exemple, le Conseil

constitutionnel de 1958 a cherché à tirer les leçons des insuffisances du comité constitutionnel prévu par la Constitution de 1946.

S'il faut montrer les évolutions, il est nécessaire aussi de respecter la chronologie depuis la fin de l'Ancien Régime jusqu'au 4 octobre 1958. La question du point de départ se pose tout d'abord. S'il y avait bien une société politique sous l'Ancien Régime, et s'il existait peut-être une constitution coutumière avec les lois fondamentales du royaume, il n'y avait pas de droit constitutionnel conçu comme l'ensemble des règles de droit régissant les rapports entre les gouvernés et le pouvoir. Les règles coutumières concernaient l'État et les titulaires du pouvoir, mais en rien les sujets. Il n'est pas certain qu'il y ait eu une réelle limitation du pouvoir par le droit, mais des règles relatives à l'exercice à la transmission du pouvoir. En outre, c'est sous la Révolution que sont nés les principes constitutionnels actuellement applicables tels que la séparation des pouvoirs, le principe d'une déclaration des droits, la primauté de la Constitution. De cette époque datent aussi les réflexions sur la souveraineté et le suffrage et beaucoup de règles techniques, notamment celles intéressant le droit parlementaire.

La France est un pays « consommateur de constitutions », selon l'expression de D. Turpin, à la différence des pays anglo-saxons. Il existe cependant une incertitude sur le nombre de constitutions : de 1789 à 1958 compris, il y aurait eu 14 constitutions (trois sous la Révolution, trois sous le Consulat et l'Empire, deux chartes plus la Constitution de 1815 dite des Cent-Jours, les Constitutions de 1848, 1852 et 1875, de 1946 et 1958). Mais ce chiffre prend en compte des constitutions non appliquées, comme celle de 1793, ou fort peu appliquées (1815) ou des simples modifications de la Constitution initiale (1802 et 1804). Ce chiffre ne comprend pas les périodes en dehors de toute constitution comme le gouvernement révolutionnaire en 1793-1794 ou les gouvernements provisoires de 1848 et 1870 ni les changements coutumiers à l'intérieur de l'application d'un même texte tels que la modification en faveur d'un empire libéral à partir de 1860 ou la « Constitution Grévy » à partir de 1879.

Une telle instabilité peut apparaître choquante, notamment par rapport aux États-Unis qui n'ont connu qu'une seule Constitution, d'autant que presque tous les changements de texte constitutionnel se sont faits de manière non

pacifique et sans respecter les formes prévues par les textes antérieurs ou en modifiant pour la circonstance le procédé de révision pour permettre une modification totale, comme en 1958 par exemple. Mais cette instabilité est peut-être plus apparente que réelle : les hommes ont pu rester en place si les institutions ont changé. Des personnages comme Sieyès ou Thiers ont pu ainsi marquer de longues périodes. En outre, des institutions politiques ou administratives ont pu survivre aux tempêtes, comme le Conseil d'État, les grandes administrations et les administrations locales, à l'image des préfets. Il est fréquent de souligner la longue continuité administrative derrière l'apparente discontinuité constitutionnelle.

Envisager de traiter de l'histoire constitutionnelle de la France nécessite aussi de déterminer le point d'arrivée. La mise en place des institutions de la V^e République a été choisie, parce que le régime né en 1958 continue de vivre sous nos yeux et qu'il est impossible de le regarder avec le recul de l'histoire.

Compte tenu de la diversité des textes constitutionnels français, les auteurs proposent des coupures chronologiques variées : si P. Ardant considère que 1789 et

1875 constituent deux dates charnières, parce que 1875 voit la mise en place d'éléments de la tradition constitutionnelle et que s'ouvre une expérience parlementaire, G. Burdeau, F. Hamon et M. Troper distinguent quatre phases autour de l'idéal démocratique : 1789-1814, 1814-1848, 1848-1870, 1870-1940, tandis que 1946 appartient, pour ces auteurs, au domaine des réalités présentes. P. Pactet met à part les III^e-IV^e Républiques parce qu'elles expliquent directement la V^e République, et distingue ainsi 1789-1870 et l'après-1870 jusqu'en 1958. C'est aussi le cas de D. Turpin qui sépare les expériences (1789-1870) et la tradition républicaine (1870-1958). J. Gicquel, fidèle à M. Hauriou, cherche à voir des cycles qui se répètent dans l'histoire constitutionnelle, entre 1789 et 1848, d'une part, et entre 1848 et 1958, d'autre part : tour à tour se succèdent la primauté de l'Assemblée, la réaction du pouvoir exécutif et la collaboration des pouvoirs par un équilibre, ce qui explique la longévité des régimes, à la fois des chartes et de la III^e République.

Toutes ces tentatives apparaissent parfois comme des reconstructions et des justifications *a posteriori* qui cherchent le sens caché d'une évolution qui serait ainsi parfaitement cohérente. Il existe certes une évolution, mais

il est difficile de lui trouver un sens ou une logique. La France a cherché un régime de séparation des pouvoirs qui est passé par toutes les couleurs de la palette, depuis le régime d'assemblée jusqu'au présidentielisme le plus dictatorial. On constate aussi un mouvement vers la démocratie et le suffrage universel, comme dans d'autres pays et parce qu'il correspond à l'évolution des sociétés. Il y a enfin l'enracinement – fragile – de l'État de droit et la constitution d'une hiérarchie des normes qui connaît aussi des bouleversements, sous l'influence du droit comparé et de la construction européenne. Mais peut-on soutenir raisonnablement que tout était écrit au préalable ?

Comment faut-il alors classer les différentes périodes ? Il est nécessaire d'aller au plus près des réalités politiques et juridiques et de distinguer quatre phases principales en n'oubliant jamais le caractère artificiel de telles coupures.

« Les révolutions constitutionnelles » de 1789 à 1799 correspondent aux trois régimes qui se succèdent et ont en commun les idéaux du départ mais cherchent à les traduire différemment.

« Le retour à l'ordre » de 1799 à 1815 marque à la fois la fin et la consolidation de la Révolution. Il s'agit d'un

régime dominé par le pouvoir d'un individu et la confiscation des autres pouvoirs. Mais en même temps, certains des principes juridiques de la Révolution sont installés en matière d'administration et de codification. Par certains côtés, cette période peut se rattacher à la précédente.

« La difficile émergence du régime parlementaire » de 1814 à 1870 recherche un gouvernement équilibré entre les différents pouvoirs. Cette période est marquée par les hésitations autour de la démocratie et de la forme du gouvernement, monarchie, république ou empire. L'Histoire est heurtée, avec des retours en arrière, la volonté de retrouver le passé et d'imiter les grands ancêtres. Mais ces « cycles » sont volontaires et conscients et n'ont rien de naturel.

« La démocratie parlementaire » consacre l'association du régime parlementaire et de la démocratie entre 1870 (ou 1875) et 1958. Une grande unité caractérise cette période, malgré la coupure des gouvernements de fait, lors de la Seconde Guerre mondiale, marquée par la stabilité de la V^e République.

Chapitre I

Les révolutions constitutionnelles : 1789- 1799

Tout n'a pas commencé en 1789 : quelques mots sur l'Ancien Régime sont nécessaires pour comprendre l'histoire constitutionnelle française, même si 1789 marque le début du constitutionnalisme.

Le régime politique est organisé autour du pouvoir royal qui a connu une stabilité de dix siècles. Le roi est héréditaire et absolu, mais ces caractères sont en réalité apparus bien tard : l'hérédité est acquise au début du ^{xiii}^e, après l'élection. La féodalité va retarder l'évolution vers l'absolutisme : tout le mérite de la monarchie capétienne sera de se servir des institutions féodales pour asseoir

l'autorité royale, en se comportant comme le suzerain des suzerains. C'est au xiv^e siècle que les légistes du roi vont développer l'idée de souveraineté, pouvoir inconditionnel et absolu. Le peuple va se rapprocher du roi pour échapper à l'emprise des seigneurs plus proches et donc plus haïs. En cela, la monarchie anglaise se distingue de la monarchie française.

Le pouvoir absolu est aussi caractérisé par la confusion des pouvoirs qui veut que le roi dispose de tous les pouvoirs, et dans l'exercice de chacun d'eux le roi ne connaît pas de limites : « Au roi seul appartient la puissance souveraine dans son royaume », écrit le chancelier Lamoignon en 1787. Il exerce le pouvoir législatif par voie d'ordonnances. Le pouvoir exécutif et administratif est en grande partie concentré entre ses mains et celles de ses représentants, les intendants, même si quelques provinces conservent des libertés locales, surtout dans les pays d'États. La justice est rendue au nom du roi, notamment au sein des parlements, qui sont des juridictions supérieures, mais qui cherchent à acquérir une indépendance à l'égard du roi et à jouer un rôle politique en tentant de contrôler l'enregistrement des édits et des ordonnances du roi. Mais le roi pouvait évoquer à tout moment un procès et faire

appeler toute cause devant son conseil.

C'est ce qu'exprime Louis XV lors de la « séance de la flagellation » en 1766 devant le parlement de Paris, à l'occasion d'un lit de justice, en réponse aux remontrances faites par le Parlement, c'est-à-dire des observations sur les ordonnances et édits royaux : « C'est en ma personne que réside l'autorité souveraine, dont le caractère propre est l'esprit de conseil, de justice et de raison. C'est à moi seul qu'appartient le pouvoir législatif sans dépendance et sans partage. L'ordre public tout entier émane de moi. »

À l'absolutisme s'ajoute le caractère divin de la monarchie française qui fait du roi le représentant de Dieu sur terre et à qui les sujets doivent la même obéissance qu'à Dieu. Le roi ne doit des comptes qu'à Dieu, comme le montre le sacre de Reims qui symbolise le caractère divin du pouvoir royal.

Il n'existe pas de Constitution écrite. C'est ce qu'exprimait Turgot à Louis XVI : « Sire, votre royaume n'a point de constitution. » Il y a des lois fondamentales du royaume, surtout relatives à la dévolution du pouvoir, à l'inaliénabilité du domaine de la couronne consacrée par l'édit de Moulins de 1566 et à la nécessité pour le roi

d'être de religion catholique. La loi salique, venue des Francs saliens, prévoit également que la couronne de France se transmet de mâle en mâle par ordre de primogéniture.

D'une certaine façon, ces lois s'imposaient au roi : Henri IV doit abjurer la religion protestante (selon une formule restée célèbre : « Paris vaut bien une messe »), et le testament de Louis XIV, qui modifiait l'ordre de succession au profit de ses enfants adultérins, fut cassé par le parlement de Paris en 1715. Mais ces lois n'étaient pas l'équivalent d'une constitution de la nation, tout au plus une constitution de la couronne de France.

Plus que des limitations de droit, existaient des limitations de fait comme la présence des « corps intermédiaires », expression qui désignait les organes s'interposant entre le roi et la nation française et faisant que le pouvoir royal n'était pas totalement absolu.

L'existence de deux ordres privilégiés, la noblesse et le clergé, domestiqués mais puissants encore, ne serait-ce que financièrement, et illustrée par la réaction nobiliaire à la fin de l'Ancien Régime, est un contrepoids à l'absolutisme royal.

Le pouvoir judiciaire est en fait relativement indépendant du roi comme en témoignent les révoltes des parlements au xvii^e (la Fronde) et au xviii^e siècle. Supprimés par le chancelier Maupeou, ils ont été rétablis par Louis XVI en 1774.

Les franchises de nombreuses provinces et villes empêchent toute centralisation absolue du pouvoir administratif et interdisent toute réforme visant à introduire une rationalité dans l'organisation administrative. Elles constituent des freins à cette évolution à la fin de l'Ancien Régime.

Le tiers état lui-même n'était pas homogène : il y avait, au sein du tiers, des riches et des pauvres, des privilégiés de la fortune et une multitude qui ne possédait rien.

La lenteur des moyens de communication, à la fois des idées et des instructions du pouvoir, mais aussi l'état des voies de communication empêchent le pouvoir royal d'être vraiment absolu. Et, en tout état de cause, il ne faut pas confondre un pouvoir absolu, tel qu'il était conçu à la fin de l'Ancien Régime, et un régime totalitaire moderne.

Le roi devait s'entourer de conseils : les plus solennels

sont les États généraux, dont la première réunion remonte à 1302 sous Philippe le Bel, où les députés reçoivent un mandat impératif sous forme de cahiers de doléances. Les États généraux réunissent les trois ordres de la société, mais ils siègent séparément. Ils n'ont que des pouvoirs consultatifs, donnant des avis au roi, que celui-ci est libre ou non de suivre. Théoriquement, les impôts nouveaux ne pouvaient être établis qu'avec le consentement des États généraux, mais les rois sont arrivés à s'affranchir d'une telle obligation, à la différence de la monarchie anglaise.

La nécessité de les réunir, vu la situation financière catastrophique de la monarchie française, va contraindre Louis XVI en 1789 à convoquer les États généraux qui ne l'avaient pas été depuis 1614. La pratique même du fonctionnement des États généraux était tombée dans l'oubli avant 1789.

On le sait, c'est la réunion des États généraux en 1789 qui a servi d'occasion ou de prétexte à la Révolution française et aux révolutions constitutionnelles, car cette révolution, si elle est politique, sociale et économique, est aussi et peut être surtout juridique, donc constitutionnelle.

I. La révolution juridique de l'été 1789

Tout commence le 5 mai 1789 par la réunion des États généraux à Versailles, en vue de la « régénération de l'État » : la monarchie semble toute-puissante. Le chiffre des représentants du tiers état avait été doublé par lettre royale du 24 janvier 1789 ; ainsi, les membres du tiers état étaient aussi nombreux que ceux des deux ordres privilégiés réunis. Mais le vote était toujours par ordre et non par tête, ce qui continuait de poser le problème de la délibération séparée.

Des cahiers de doléances, il ressortait un certain nombre de vœux, tels que le maintien de la monarchie, mais aussi l'égalité juridique entre les citoyens, la rédaction d'une vraie constitution écrite pour restaurer la monarchie, une réforme administrative sur de nouvelles bases et la codification de lois simples et claires. Ces États généraux, par une sorte de coup d'État juridique, vont se transformer en Assemblée nationale constituante. Celle-ci va rédiger la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

1. L'Assemblée nationale constituante

C'est le 17 juin 1789, après des hésitations et des tergiversations, que le tiers état, composé majoritairement de juristes, de façon uni-latérale et contre le roi, se déclare Assemblée nationale, c'est-à-dire représentant la nation. C'est à l'instigation de Sieyès que cette assemblée devient nationale, le tiers état ayant invité les deux ordres privilégiés à venir la rejoindre : quelques membres du clergé s'étaient déjà joints à lui. Dans le texte du 17 juin, il est fait référence à la nation française et à une forme de souveraineté nationale. Le 17 juin est un moment fondateur de la Révolution.

Le roi, poussé par la noblesse, cherche à annuler les décisions du 17 juin et interdit la réunion de l'Assemblée qui, réfugiée à la salle du Jeu de paume, prononce le serment de ne pas se séparer jusqu'à ce que la « Constitution du royaume soit établie et affermie sur des fondements solides ».

Le roi cède en partie le 23 juin, mais pas totalement, car il

ordonne la réunion en ordres séparés, ce à quoi Mirabeau répond : « Nous ne quitterons nos places que par la puissance des baïonnettes. » Le 27 juin, le roi se résout à la fusion des ordres, entérinant le coup d'État du 17.

L'Assemblée nationale se déclare constituante et élabore un plan de constitution au sein d'un comité de constitution composé d'une majorité de « monarchiens » qui sont des modérés partisans d'une Constitution à l'anglaise, et d'une minorité de « patriotes » opposés notamment au bicaméralisme, comme Sieyès, Le Chapelier et Talleyrand. Elle décide que la future Constitution contiendra une Déclaration des droits. Celle-ci est discutée jusqu'au 26 août 1789, date à laquelle il fut décidé de mettre fin, semble-t-il provisoirement, à la discussion et de la renvoyer à « après la Constitution ». Mais ce texte ne fut plus amendé ni discuté, et c'est cette date qui est entrée dans l'histoire.

Parallèlement, la révolution juridique se double d'une révolution sociale et politique, avec des émeutes à Paris et dans d'autres villes, à partir du 14 juillet marqué par la prise de la Bastille.

2. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

La Déclaration est conçue, à l'origine, comme une sorte de préambule à la future Constitution que l'Assemblée a juré d'établir avec la même valeur que le texte constitutionnel lui-même. Elle n'était pas seulement considérée comme un simple exposé de principes fondamentaux et philosophiques sur lesquels la future Constitution serait fondée.

Elle devait être un guide pour le législateur et une référence pour apprécier et évaluer l'action des gouvernants, comme le précise le Préambule de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il s'agit d'un texte de circonstance élaboré dans des conditions difficiles mais dont la rédaction fait qu'elle a acquis une vocation universaliste. D. Turpin parle de « ce joyau de 17 articles concis, percutants et messianiques ».

Les sources et les influences de ce texte sont nombreuses : on y trouve l'École du droit naturel, la théorie du contrat social empruntée à Locke et à Rousseau, la théorie de la loi

selon laquelle celle-ci est l'expression de la volonté générale, empruntée à Rousseau, la théorie de la séparation des pouvoirs de Montesquieu, la doctrine individualiste dégagée du christianisme, l'influence de la Déclaration d'indépendance américaine de 1776, son auteur, Jefferson, étant alors ambassadeur des États-Unis à Paris. Mais la Déclaration française est plus un « état d'esprit » que la consécration d'une thèse particulière.

La richesse de la Déclaration a contribué à sa postérité. Du fait de la situation politique sous la Révolution, d'autres déclarations ont vu le jour peu de temps après celle de 1789, mais aucune n'a bénéficié du même retentissement. La Déclaration de 1789 a précédé de deux ans la promulgation de la Constitution qu'elle devait annoncer.

II. Le premier texte constitutionnel : la Constitution du 3 septembre 1791

Deux ans se sont écoulés depuis le serment du Jeu de paume. Certaines illusions sont tombées avec la fuite du roi à Varennes en juin 1791, et les possédants craignent le peuple. Mais l'essentiel des dispositions était acquis dès octobre 1789, quand sont posées les bases de la future Constitution. Le reste est rédigé au milieu des nombreux travaux de la Constituante qui a adopté un programme législatif considérable. Le projet est enfin présenté par Thouret le 5 août 1791, et la Constitution est finalement votée le 3 septembre et acceptée par le roi qui lui jure fidélité le 14 septembre.

Il s'agit de reconstruire un ordre politique neuf : le texte se présente en 7 titres et 209 articles numérotés de façon discontinue. Cette constitution présente plusieurs caractéristiques et organise des principes qui sont celles et ceux du droit public moderne. En cela, la Constitution de 1791 est bien la première Constitution française, qui marque le point de départ de toute l'évolution constitutionnelle : les autres se feront en partie en réaction par rapport à elle.

1. Souveraineté nationale et

gouvernement représentatif

La souveraineté appartient à la nation, affirme l'article 1^{er} du titre III : « La souveraineté appartient à la nation : aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. » L'article 2 dispose ; quant à lui : « ... La Constitution française est représentative. Les représentants de la nation sont le Corps législatif et le roi. »

La nation est une personne juridique distincte des individus qui la composent. Il y a ainsi deux représentants au sens juridique : le Corps législatif et le roi. Mais l'ordre de présentation, qui n'est pas le fait du hasard, démontre la suprématie du Corps législatif ou Assemblée. Il est vrai que la Constitution est l'œuvre de l'Assemblée et qu'elle a été « imposée » au roi.

En témoigne l'article 3 de la section I du chapitre II du titre III : « Il n'y a point en France d'autorité supérieure à celle de la loi. Le roi ne règne que par elle, et ce n'est qu'au nom de la loi qu'il peut exiger l'obéissance. » Mais il faut préciser cependant que la loi est l'œuvre « conjointe » de l'Assemblée et du roi, par le biais de la sanction ou veto.

La qualité de représentant n'est pas liée à l'élection : si le Corps législatif est élu, le roi ne l'est pas. Le roi n'est plus le roi de France, mais le roi des Français. La représentation est cependant conçue comme l'expression de la volonté générale, par l'exercice du pouvoir législatif. Si le roi est représentant, c'est par sa participation au pouvoir législatif en tant que colégislateur, et pas du tout parce qu'il exerce le pouvoir exécutif, qui n'est qu'un pouvoir subordonné, « commis », ou second, comme le précise ce même article 3.

L'article 2 de la section II du chapitre IV du titre III, consacré à l'administration intérieure ou locale, apporte une preuve *a contrario* de l'absence de lien entre l'élection et la représentation : « Les administrateurs n'ont aucun caractère de représentation », alors qu'ils sont élus. Cette théorie de la représentation et de la souveraineté n'implique pas le suffrage universel ni le suffrage direct : l'individu n'a aucun titre personnel à participer à l'opération électorale. La théorie de l'électorat-droit a été écartée au profit de la théorie de l'électorat-fonction, et le suffrage se fait à deux degrés.

Selon Barnave : « La qualité d'électeur n'est qu'une

fonction publique à laquelle personne n'a droit et que la société dispense ainsi que le lui prescrit son intérêt. La fonction d'électeur n'est pas un droit. »

Les conséquences pratiques sont nombreuses, puisque cette théorie permet d'écarter le suffrage universel, qui est la conséquence nécessaire de l'électorat-droit, au profit d'un suffrage restreint bâti sur le cens. Le suffrage censitaire éloigne la masse populaire des affaires publiques. Mais l'Assemblée constituante était déjà composée de représentants de la bourgeoisie moyenne. Deux catégories de citoyens sont ainsi distinguées : les citoyens actifs et les citoyens passifs. Ceux-ci jouissent cependant de tous les droits et libertés proclamés dans la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens.

Un cens électoral de la valeur de trois journées de travail est exigé pour la participation aux assemblées primaires, réunies dans chaque canton, qui désignent elles-mêmes les électeurs.

Le cens de trois journées permettait d'éliminer beaucoup de citoyens : sur 24 millions d'habitants, il n'y avait que 4 300 000 électeurs masculins, car les femmes étaient en toute hypothèse exclues. En réalité, il n'y avait « que »

deux millions de citoyens passifs écartés du droit de vote au premier degré. Ce suffrage des contribuables permettait, croyait-on, de garantir la qualité et l'indépendance de l'électorat, qui ne serait pas dépendant économiquement, ce qui évite la dépendance politique.

Le cens, pour être électeur, est beaucoup plus élevé, car il faut payer un cens équivalent à 200 journées de travail. Ces grands électeurs se réunissent au chef-lieu du département pour élire les représentants, c'est-à-dire les membres de l'Assemblée, au scrutin de liste. Ces grands électeurs étaient peu nombreux : 43 000 environ.

Curieusement, mais en fait logiquement compte tenu de la théorie de l'électorat-fonction, il n'y a pas de cens pour l'éligibilité : un citoyen pouvait être élu à l'Assemblée, alors qu'il n'aurait pas pu être électeur.

2. La séparation des pouvoirs

Il y a deux « pouvoirs » confiés à des organes distincts et bien séparés. La Constitution prévoit d'abord une assemblée de 745 membres, l'Assemblée nationale législative, élue pour deux ans. C'est une assemblée unique,

par refus du bicaméralisme, car on estime que la souveraineté nationale n'est pas divisible. Mais la crainte réelle est de créer une seconde chambre de privilégiés, et donc de recréer des privilèges. Le refus du bicaméralisme est aussi le refus du modèle britannique défendu par Mirabeau. Cette Assemblée siège en permanence, et elle ne peut être dissoute par le roi. Ses membres ne sont rééligibles qu'une seule fois.

En ce qui concerne le pouvoir exécutif, les ministres sont choisis et nommés par le roi et ne sont responsables que devant lui : ils ne peuvent être membres du Parlement, et la proposition contraire de Mirabeau a été écartée dès novembre 1789, précisément parce qu'elle émanait de lui, car on craignait qu'il prenne une trop grande importance politique. Mais ces ministres ont droit d'entrée et de parole au sein de l'Assemblée. Ces éléments éloignent du modèle britannique et rapprochent très imparfaitement la Constitution française de celle des États-Unis.

Il n'y a pas de trace d'une responsabilité politique des ministres : il y a seulement une responsabilité pénale. Certains auteurs font remarquer que, si le régime établi en 1791 avait bénéficié de la durée, il aurait connu une

évolution vers le régime parlementaire britannique, par une transformation de la responsabilité pénale en responsabilité politique.

Le roi dispose, à l'égard de la loi, d'un droit de veto suspensif, qui ne peut que retarder de six ans leur entrée en vigueur : un décret de l'Assemblée ne devient loi que lorsqu'il a été voté par trois législations successives. C'est à l'occasion du vote de l'Assemblée constituante à propos du veto, fin août 1789, que sont apparues les notions politiques de droite et de gauche, les partisans et les adversaires du veto absolu du roi se rangeant ainsi par rapport au président de séance. Cette séparation rendait le calcul des voix plus simple que le vote par assis et levé qui était en vigueur. Ce droit de sanction, qui fait de cette façon participer le roi à la fonction législative, explique que les lois sont mentionnées par deux dates, celle de l'adoption et celle de la sanction : la très importante loi relative à l'organisation judiciaire porte ainsi les dates des 16 et 24 août 1790, la loi n'étant parfaite que si le roi l'a sanctionnée.

La question de la rigidité de la séparation entre les pouvoirs est posée. Pour certains auteurs, comme M.

Troper, il n'y aurait pas une séparation aussi stricte. Il n'y aurait de séparation que pour éviter le despotisme, afin d'éviter que les compétences soient toutes attribuées à une même autorité, ainsi que l'avait imaginé Montesquieu.

L'Assemblée nationale constituante, après avoir adopté – difficilement – la Constitution, se sépara le 30 septembre 1791 : l'Assemblée législative qui lui succéda ne vécut pas longtemps sous le régime de la Constitution de 1791. Les conflits avec la royauté se sont aggravés. Le 10 août 1792, le roi oppose son veto à deux décrets de l'Assemblée sur les émigrés et sur les prêtres réfractaires, veto qui était conforme à la lettre de la Constitution de 1791 mais qui n'est pas accepté sur le plan politique, car le roi était soupçonné d'intelligence avec l'ennemi. En réaction, le Corps législatif, après l'invasion des Tuileries par la population le 10 août, prononce la suspension de Louis XVI, remplacé provisoirement par un exécutif de six ministres ; il décide de faire élire au suffrage universel, qui excluait cependant l'état de domesticité, une Convention nationale, dont le nom est emprunté au vocabulaire américain, afin d'établir une nouvelle constitution, au nom du « droit imprescriptible de changer sa Constitution ». Cette décision est radicalement contraire à la procédure

terriblement longue et complexe de révision prévue par la Constitution de 1791 en vertu du mythe de la Constitution parfaite. Suivant cette procédure, la révision n'aurait pas pu, théoriquement, intervenir avant 1801.

Le premier conflit majeur entre le roi et l'Assemblée se résout par la force et par une sorte de coup d'État. La première révision constitutionnelle, en France, se fait sous la pression de la rue. L'absence de respect des procédures constitutionnelles a donné une mauvaise image de la révision constitutionnelle et va entraîner la très fâcheuse habitude, propre à la France, de ne concevoir le changement de constitution qu'à l'occasion de coups de force ou de révolutions. Cette « tradition » sera lourde de conséquences.

Cette impossibilité de résoudre la crise politiquement s'explique aussi par l'absence de moyens juridiques destinés à assouplir les rapports entre l'exécutif et le législatif. Il n'existe pas de dissolution ni de renvoi des ministres qui n'étaient conçus que comme des collaborateurs du roi et qui ne formaient pas un gouvernement responsable.

Mais le conflit est aussi politique et n'aurait peut-être pas

été résolu par l'emploi de simples techniques juridiques prévues pour une période normale : s'affrontaient un roi en partie discrédité et qui n'avait jamais accepté la diminution des attributions royales depuis 1789 et une Assemblée qui était la puissance politique à la légitimité la mieux assurée. L'équilibre, toujours précaire, d'une monarchie limitée a très vite volé en éclats au profit du pouvoir qui correspondait sans doute le mieux au vœu de la nation.

La période née en août 1792 allait être une période de grande incertitude et d'instabilité où la politique prit le pas sur le droit et où la fin, c'est-à-dire la victoire de la Révolution, mais aussi la défense du territoire national, justifia l'utilisation de tous les moyens, y compris la terreur.

III. L'opposition entre le gouvernement constitutionnel et le gouvernement

révolutionnaire : la Convention (septembre 1792-août 1795)

La Convention a été élue par un suffrage universel théorique, car un dixième seulement des citoyens a voté le 26 août 1792 : il faut dire que le vote était public et non pas secret. La Convention réunie dès le 20 septembre 1792 prononce la déchéance du roi en proclamant dès le 21 septembre que la royauté était abolie en France. Le 22, elle décide qu'à partir du 21 septembre 1792 commençait l'an I de la République. Enfin, le 25 septembre 1792, elle déclare que la République française est « une et indivisible ». Mais il fallait organiser la République en rédigeant une nouvelle Constitution, ce qui était le but de la Convention.

Cette Constitution vit le jour, péniblement, le 24 juin 1793. Mais, à peine adoptée par le peuple français, son application fut ajournée « jusqu'à la paix ». Le gouvernement constitutionnel fut remplacé par un gouvernement révolutionnaire. La Convention élue en 1792 pour faire une Constitution, et qui ne devait être qu'une

assemblée aux pouvoirs limités dans le temps, dura en fait trois ans, établit un type de régime, le « régime conventionnel », et réussit à rédiger non pas une, mais deux constitutions, celle de l'an I et la Constitution de l'an III.

1. La Constitution du 24 juin 1793 ou Constitution de l'an I

Son élaboration subit le contre coup des oppositions politiques au sein de la Convention entre les Girondins et les Montagnards qui étaient opposés sur le rôle politique de Paris, mais aussi sur des questions économiques et militaires. Le comité de Constitution, désigné dès le 11 octobre 1792, est dominé par les Girondins, dont Condorcet, et par Sieyès. Le 15 février 1793, un volumineux projet de 433 articles est proposé et lu par Condorcet qui ne peut d'ailleurs pas en achever seul la lecture : c'est le projet girondin ou Constitution girondine.

Œuvre d'un mathématicien, cette constitution est très dogmatique et se veut une déduction parfaite et logique de quelques principes de philosophie politique. Cette œuvre ne survécut pas à ses principaux inspireurs, qui furent

accusés par leurs adversaires montagnards de « fédéralisme » entre le 31 mai et le 2 juin 1793, arrêtés, guillotins pour certains ou en fuite.

Un nouveau comité de Constitution reprit les travaux et rédigea très rapidement une nouvelle constitution, dite « montagnarde », qui n'est pas toujours différente du projet girondin, mais qui est beaucoup plus courte. Elle est présentée par Hérault de Séchelles, proche de Robespierre, adoptée le 24 juin 1793 et soumise à la ratification populaire en juillet-août, ce qui était compris dans les attributions de la Convention fixées en 1792 ; elle est massivement adoptée, mais au scrutin public et par seulement deux millions sur sept millions d'électeurs potentiels. Cette constitution est précédée d'une Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et elle organise logiquement les pouvoirs publics.

A) La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1793

La Constitution girondine contenait aussi une Déclaration des droits, comme si une constitution révolutionnaire ne pouvait qu'être précédée d'une déclaration. C'est aussi le

signe que la Déclaration de 1789, dans l'esprit des conventionnels, avait cessé d'exister avec la Constitution de 1791. La Déclaration montagnarde comprend 35 articles, elle est plus longue que celle de 1789, et elle a un caractère plus démocratique que cette dernière et consacre la primauté de l'égalité, notamment à l'article 29 : « Chaque citoyen a un droit égal à concourir à la formation de la loi et à la nomination de ses mandataires ou de ses agents. »

B) L'organisation des pouvoirs selon la Constitution de l'an I

C'est la Constitution française la plus proche des idées de Jean-Jacques Rousseau et sans doute celle qui se veut la plus démocratique. Elle proclame la souveraineté du peuple, et non plus la souveraineté nationale, à l'article 7 : « Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français. » Même les étrangers domiciliés en France depuis un an ont le droit de vote sous certaines conditions, comme nourrir un vieillard, adopter un enfant ou épouser une Française. Elle prévoit le suffrage universel direct à l'article 8 : « [Le peuple] nomme immédiatement ses députés. » Ces citoyens sont également appelés à gérer directement

les affaires publiques en participant à des référendums législatifs. Il y a donc l'organisation d'un gouvernement semi-direct.

Même non véritablement appliquée, la Constitution de l'an I a joui d'un grand prestige dans l'histoire constitutionnelle et politique française, et l'on a pu parler de la mystique révolutionnaire du gouvernement d'assemblée. Sous le Directoire, la gauche en réclama l'application, et elle est présente en 1848 et même en 1945-1946 au sein de la gauche communiste. Elle n'est pas sans avoir inspiré certaines dispositions des constitutions soviétiques.

La Constitution de 1793 n'est pas organisée selon la théorie de la séparation des pouvoirs, mais plutôt à partir d'une spécialisation des pouvoirs qui conduit à leur organisation pyramidale.

Le pouvoir législatif est exercé par une assemblée unique, élue pour un an, qui siège en permanence. Mais le Corps législatif ne fait, en théorie, que proposer les lois et rendre les décrets. Les lois, qui portent sur des objets plus importants que les décrets, doivent être acceptées par le peuple. Le projet voté par l'Assemblée est envoyé aux assemblées primaires. Si dans les quarante jours suivants,

dans la moitié des départements plus un, un dixième des assemblées primaires de chacun d'eux n'a pas protesté, le projet devient loi. Dans le cas contraire, toutes les assemblées sont convoquées, et les citoyens doivent décider d'adopter ou non le texte législatif. Cette procédure, particulièrement démocratique, est aussi passablement lourde à mettre en place. En ce qui concerne les décrets, qui portent sur des objets moins importants, ils sont définitifs dès leur vote par le Corps législatif.

Le pouvoir exécutif est étroitement dépendant du pouvoir législatif, dans un souci de démocratie, puisque le pouvoir exécutif est considéré comme le pouvoir dangereux, héritier en outre des fonctions du roi. C'est un conseil exécutif collégial de 24 membres choisis par l'Assemblée sur une liste proposée par les départements. Il n'a aucun pouvoir sur l'Assemblée ni aucun moyen d'action. Il n'a ni initiative des lois, ni droit de veto, ni possibilité de dissoudre le Corps législatif.

Cette constitution, après son adoption, devait être déposée solennellement sur le bureau de la Convention, dans une arche de bois de cèdre, selon l'article 124 : la Déclaration des droits et l'acte constitutionnel sont gravés sur des

tables au sein du Corps législatif et sur les places publiques. Ce culte de la Constitution était peut-être d'autant plus solennel que cette constitution était destinée à ne pas être appliquée...

La Constitution ne doit pourtant pas faire illusion, car elle était sans doute inapplicable dans le contexte de la France de 1793. C'est une œuvre de propagande révolutionnaire et une manœuvre destinée à ramener le calme dans les départements après la chute des Girondins. En tout état de cause, elle ne fut pas appliquée.

2. Le gouvernement révolutionnaire

Dès le 10 octobre 1793 (ou 19 vendémiaire an II), la Convention décréta, sur un rapport de Saint-Just, que « le gouvernement (serait) révolutionnaire jusqu'à la paix » et suspendit de fait la Constitution de 1793. En fait, ce gouvernement révolutionnaire dura jusqu'à la mise en place de la Constitution de l'an III. La Convention, centre du pouvoir, élaborait la théorie du gouvernement révolutionnaire dans le décret du 14 frimaire an II (4

décembre 1793).

A) Le rôle de la Convention

Le gouvernement est proclamé révolutionnaire parce qu'il n'est pas organisé selon des dispositions constitutionnelles. Il est a-constitutionnel, parce que les contraintes constitutionnelles empêchent le pouvoir révolutionnaire de triompher des obstacles. Ceux-ci sont de différente nature : parmi eux figurent l'insurrection de Vendée et des grandes villes comme Lyon, le péril extérieur avec l'invasion du territoire. La Convention décide d'être le « centre unique de l'action et du gouvernement », selon les termes du décret du 14 frimaire, ce qui revient en partie à instaurer une dictature de l'Assemblée.

Cette dictature s'est en fait installée par phases. La Convention, à la suite de la Législative, exerce d'abord seule le pouvoir législatif en même temps que le pouvoir constituant ; le Conseil exécutif provisoire, nommé après le 10 août 1792, subsiste, mais il est étroitement soumis à l'Assemblée. Elle exerce aussi le pouvoir judiciaire, comme l'illustre le procès de Louis XVI en janvier 1793. Au printemps 1793 sont ensuite votées des lois restrictives

des libertés : le 12 mars 1793 est institué un « Tribunal extraordinaire » chargé de juger toute personne susceptible d'entraver la marche de la Révolution et qui ne peut prononcer que l'acquittement ou la condamnation à mort après une procédure expéditive. Le 20 mars est votée la « loi des suspects » et le 1^{er} avril 1793 est supprimée l'inviolabilité des parlementaires. Ces événements constituent le point de départ de la Terreur.

B) Le système des comités

Parallèlement, la Convention forme des comités en son sein (21 au total) au nom de l'efficacité, parce que la Convention est une assemblée pléthorique composée de plus de 700 membres, et qu'elle concentre tous les pouvoirs constitutionnel, législatif, exécutif, juridictionnel. Deux de ces comités allaient prendre l'ascendant sur les autres et sur la Convention elle-même : le Comité de sûreté générale et le Comité de salut public créé le 6 avril 1793, à qui sont confiées les affaires extérieures, la sûreté intérieure de l'État et la conduite des affaires les plus importantes.

Au sein du Comité de salut public, en théorie organe dépendant de la Convention et renouvelé fréquemment, en

principe tous les mois, dominant, après la chute des Girondins, Robespierre, Saint-Just et Couthon. De la dictature de la Convention est issue une dictature du Comité de salut public, puis celle de quelques hommes. On peut penser qu'il s'agit du mouvement inéluctable de concentration des pouvoirs dans une période d'extrême tension politique et militaire.

Robespierre s'appuie sur le parti jacobin (Club des jacobins), sur les sections et sur la commune de Paris. Il exerce une dictature politique et aussi morale ou philosophique avec l'institution de la fête de l'Être suprême, le 7 mai 1794. Cette « Terreur », parce que les adversaires étaient rapidement éliminés, a eu cependant le mérite de ramener l'ordre à l'intérieur et de permettre de collectionner les victoires militaires, grâce à la levée en masse, sorte de conscription révolutionnaire. Faut-il penser, là aussi, que ce phénomène était inéluctable et nécessaire ?

Cette période de la Terreur s'est achevée le 9 thermidor an II (27 juillet 1794) lorsque la Convention s'est « révoltée » contre la dictature, ce qui constitue la victoire des modérés ou du « Marais », d'où le nom de « thermidoriens » pour

qualifier parfois ces contre-révolutionnaires. Il faut cependant préciser que le péril extérieur est repoussé et que la Terreur devient peut-être moins utile. Robespierre et ses amis sont exécutés, et le Comité de salut public est brisé par la distribution de ses attributions à plusieurs autres comités.

Il s'ensuit alors une période d'incertitude constitutionnelle ; la Convention va de nouveau concentrer les pouvoirs. La question de la remise en vigueur de la Constitution de l'an I se pose, et la Convention hésite à compléter la Constitution de 1793 par des lois organiques. Après quelques mois, la majorité de la Convention, plutôt modérée, décida d'ensevelir cet « odieux ouvrage dans la même tourbe qui a dévoré nos tyrans », selon Boissy d'Anglas. Il faut attendre le 1^{er} prairial an III (20 mai 1795), après des émeutes populaires, pour que la décision de ne pas appliquer la Constitution de l'an I, même amendée, soit prise définitivement. Une nouvelle Constitution était nécessaire : ce fut celle du 5 fructidor an III (22 août 1795).

IV. L'ordre républicain : la

Constitution de l'an III et le Directoire (1795-1799)

La Constitution de l'an III est parfois baptisée « Constitution de la peur », selon le mot de l'historien Pierre Gaxotte. Il s'agit d'un texte totalement nouveau par rapport aux précédents, de 377 articles, le plus long de l'histoire constitutionnelle française. Elle essaie de tirer les leçons de l'échec des deux textes précédents et invente des formules constitutionnelles nouvelles, dont certaines sont encore présentes comme le bicaméralisme. L'enthousiasme révolutionnaire est retombé : la Déclaration des droits et des devoirs est un peu en retrait par rapport aux précédentes déclarations. Sont ainsi écartées l'égalité politique et la résistance à l'oppression, et la seule égalité devant la loi est proclamée. L'énumération des devoirs (9 articles pour les devoirs, contre 22 pour les droits) est un peu une liste de principes plats : « Nul n'est bon citoyen s'il n'est bon fils, bon père, bon ami, bon époux », selon l'article 4 de la Déclaration des devoirs. Il faut voir dans ces dispositions une forme de naïveté ou de prudence désabusée, mais aussi l'expression d'une certaine morale,

comme en témoigne l'article 2 : « Ne faites pas à autrui ce que vous ne voudriez pas qu'on vous fit. »

Mais la Déclaration des devoirs met aussi l'accent sur la propriété, comme à l'article 8 : « C'est sur le maintien des propriétés que reposent la culture des terres, toutes les productions, tout moyen de travail et tout l'ordre social. »

Ce texte donne le sentiment que la Convention se délivre des peurs que ses membres ont connues pendant la Terreur. Cette impression se confirme à la lecture des pouvoirs énumérés dans la Constitution, car la Convention se protège à la fois contre un retour de la monarchie et contre la dictature d'un homme issu de l'Assemblée : elle ne veut en quelque sorte ni Louis XVI ni Robespierre. La Constitution cherche à prévenir, à l'excès, tous les dangers des régimes précédents. Et elle a de ce fait un caractère essentiellement négatif, car elle empêche tout pouvoir d'être trop important. Est poussée à l'extrême la faculté d'empêcher dont parle Montesquieu dans l'*Esprit des lois* : cela est vrai dans la définition des pouvoirs comme dans les relations entre ces pouvoirs.

1. La définition des pouvoirs

Tout y est nouveau et tout y est divisé, aussi bien pour le pouvoir législatif que pour le pouvoir exécutif.

A) L'invention du bicaméralisme

Il y a désormais deux assemblées, le Conseil des Anciens, composé de 250 membres, et le Conseil des Cinq-Cents qui comprend... 500 membres. Il s'agit d'éviter la dictature d'une assemblée, en souvenir de la Convention. Les conditions d'éligibilité sont différentes : l'âge de 30 ans suffit pour les Cinq-Cents, alors qu'il faut avoir 40 ans pour les Anciens et être marié ou veuf, selon l'article 83, ce qui est un gage de modération. Comme le disait Boissy d'Anglas : « Les Cinq-Cents sont l'imagination de la République, et les Anciens sont la raison de la République. » À la différence de la Grande-Bretagne, il n'était pas possible d'instituer, en France en 1795, une seconde assemblée aristocratique, et la Constitution a préféré diviser l'organe législatif.

Ses membres sont élus pour trois ans, renouvelables par tiers tous les ans, ce qui marque le début du renouvellement partiel en France, afin d'assurer une certaine continuité en évitant de trop brusques

changements de majorité. Seuls les contribuables sont des électeurs : le suffrage universel est supprimé, comme l'indique l'article 8 : « Tout homme né et résidant en France... qui paie une contribution directe, foncière ou personnelle, est citoyen français. » Le suffrage indirect à deux degrés est rétabli. Le référendum populaire n'est maintenu qu'en matière constitutionnelle.

Les pouvoirs de ces deux assemblées ne sont pas les mêmes : les projets de lois sont votés par les Cinq-Cents, tandis que le Conseil des Anciens peut seulement approuver ou rejeter les lois votées par la chambre basse sans les amender. En matière constitutionnelle, la procédure est inverse, car il faut se méfier de l'innovation : l'initiative appartient au Conseil des Anciens, le Conseil des Cinq-Cents adopte ou refuse ce que lui propose la première assemblée.

B) L'exécutif collégial ou Directoire

Pour la première fois sous la Révolution, c'est l'organe exécutif qui a donné son nom au régime, ce qui atteste l'importance nouvelle de ce pouvoir en 1795. Les constituants se soucient de l'exécution des lois et

manifestent un intérêt certain pour cette fonction exécutive.

Il est composé de cinq directeurs, nommés pour cinq ans et choisis par le Conseil des Anciens sur une liste de dix noms présentés par le Conseil des Cinq-Cents. Ils sont âgés au moins de 40 ans, sans doute pour éviter la fougue de la jeunesse. Ils sont placés sur le pied d'une égalité rigoureuse afin d'éviter la dictature d'un homme. Le Directoire est renouvelé partiellement par l'élection d'un nouveau membre chaque année, et il est présidé par chacun des directeurs, tous les trois mois, à tour de rôle. Tout est donc fait pour diviser afin d'affaiblir.

Les directeurs, qui sont distincts des ministres, simples agents d'exécution sans réels pouvoirs politiques, exercent le pouvoir exécutif et disposent d'attributions importantes. Les directeurs ne sont pas révocables par les assemblées : il n'y a pas trace de régime parlementaire, et il n'existe ni interpellation ni questions. Ils n'encourent qu'une responsabilité pénale devant la Haute Cour de justice, en cas de crimes ou de délits commis dans l'exercice de leurs fonctions.

C) Une stricte séparation des pouvoirs

La doctrine dominante voit dans le régime de l'an III une séparation rigide des pouvoirs, et celui-ci serait celui qui a été le plus loin dans ce sens en France. Tout serait fait pour que les deux pouvoirs ne se rencontrent pas. Les directeurs ne participent pas à l'œuvre législative, ils n'ont ni initiative ni veto. La loi est l'œuvre du Corps législatif, qui en a le monopole. De même, le Corps législatif n'a aucun moyen d'action sur le Directoire. En cas de conflit entre les deux pouvoirs, aucun mécanisme constitutionnel n'est prévu, sinon le recours au coup d'État. Mais M. Troper estime que cette présentation est erronée, car il n'y a pas séparation entre deux pouvoirs égaux : le Directoire reste subordonné et il n'y a pas d'équilibre entre l'exécutif et le législatif.

Quoi qu'il en soit, le régime, miné par la corruption, a connu beaucoup de coups d'État en quatre ans. La Convention, juste avant l'entrée en vigueur de la Constitution, fit voter le « décret des deux tiers » du 30 août 1795 (ou 13 fructidor an III) qui obligeait les électeurs à faire entrer dans les nouveaux Conseils deux tiers au moins d'anciens conventionnels. Elle assurait sa propre

survie au sein du régime nouveau. Il y eut ainsi des coups d'État du Directoire contre les Conseils, en obligeant à annuler les élections, ou des coups d'État des Conseils contre le Directoire, en contraignant les directeurs à démissionner : on dénombre au moins quatre coups d'État, marqués politiquement tantôt à droite, tantôt à gauche.

La Constitution de l'an III était discréditée. La République ne pouvait se sauver qu'en se réformant, mais toute révision constitutionnelle rapide était exclue par la Constitution elle-même. Il fallait un coup d'État supplémentaire, pour modifier cette fois la Constitution, illustrant l'impossibilité de réviser selon les formes prévues en France. Ce coup d'État fut l'œuvre de Sieyès, nommé directeur en 1799. Il lui fallait une épée, ce fut celle du général Bonaparte, rentré d'Égypte, qui avait déjà participé à d'autres coups d'État. Il eut lieu le 18 brumaire an VIII (ou 9 novembre 1799) et marque la fin d'une certaine époque révolutionnaire. Comme l'affirme la proclamation des Conseils du 24 frimaire an VIII (ou 15 décembre 1799) : « Citoyens, la Révolution est fixée aux principes qui l'ont commencée : elle est finie. » Les espoirs des conjurés seront dépassés par la volonté de Napoléon Bonaparte d'accaparer le pouvoir et de l'exercer seul. Un

nouveau type de régime allait naître.

Chapitre II

Le retour à l'ordre : 1799-1815

Pendant près de quinze ans, la France connaît l'ordre napoléonien : Napoléon Bonaparte gouverne le pays sous des titres et des régimes différents – le Consulat, du 11 novembre 1799 au 18 mai 1804 ; l'Empire, jusqu'au 6 avril 1814 – selon des principes qui ne seront pas remis en cause et avec des institutions dont la stabilité garantit l'efficacité.

Dans ce système, le gouvernement s'organise tout entier autour de la personne du Premier consul, puis de l'Empereur : les assemblées ne cesseront de voir leurs fonctions amoindries : l'Empereur contestera même en 1808 au Corps législatif la qualité de corps représentatif de la nation avant de cesser de le convoquer certaines années ;

même le Sénat, pourtant mieux considéré, n'est pas consulté en 1813 lorsqu'il s'agit d'établir de nouveaux impôts, en violation flagrante du texte constitutionnel et des idées de 1789 auxquels pourtant Napoléon I^{er}, « fils de la Révolution », ne cessera jamais de se référer.

I. Le Consulat : le système de l'an VIII (1799-1804)

Les conditions dans lesquelles Bonaparte prend le pouvoir lui permettent de jouer un rôle actif dans l'élaboration d'une quatrième constitution depuis 1789 ; mais les institutions envisagées par ce texte s'organisent autour d'un pouvoir personnel qui ne cesse de se renforcer, rendant nécessaire une modification constitutionnelle en 1802 puis une autre en 1804, instituant un nouveau régime.

1. L'élaboration de la Constitution de l'an VIII

A) La prise du pouvoir

À la suite du coup d'État préparé par les directeurs Barras et Roger-Ducos, des ministres comme Fouché et Talleyrand, le président du Conseil des Cinq-Cents, Lucien Bonaparte, les représentants du peuple qui n'avaient pas été dispersés par les grenadiers avaient voté le remplacement du Directoire par une commission de trois « consuls provisoires » : Roger-Ducos, Sieyès et le général Napoléon Bonaparte ; ceux-ci prêtèrent immédiatement serment de maintenir la République une et indivisible.

Deux commissions constituées de représentants du Conseil des Anciens et du Conseil des Cinq-Cents devaient rédiger une nouvelle constitution le plus rapidement possible.

Les nouveaux maîtres peuvent compter sur l'état d'esprit plutôt favorable de la population, lasse des excès de la période révolutionnaire et attachée prioritairement au retour à l'ordre et à la paix civile.

B) Une constitution sur mesure

Sieyès, toujours sollicité lorsqu'il s'agissait de rédiger un texte constitutionnel, proposa deux esquisses de constitution, dont l'une marginalisait Bonaparte en le

confinant dans des fonctions purement décoratives : ce dernier avait pourtant refusé de devenir un « cochon à l'engrais logé au palais de Versailles ».

Ce fut donc Bonaparte lui-même qui dicta les articles essentiels du texte, dessinant l'architecture institutionnelle qui servirait ses ambitions.

Publiée le 24 décembre 1799, la Constitution désignait pour dix ans le Premier consul (Bonaparte évidemment) et les deux autres consuls (Cambacérès, ex-ministre de la Justice ; Lebrun, membre de la commission du Conseil des Anciens) nommés pour cinq ans seulement.

Les deux consuls provisoires, dont Sieyès, étaient nommés sénateurs.

Afin de lui donner une légitimité populaire, la nouvelle Constitution fut soumise au plébiscite au début de 1800 : elle fut acceptée par plus de trois millions de suffrages ; il y eut moins de 1 600 votes négatifs.

2. Des institutions en trompe l'œil

La Constitution intègre un certain nombre de réalités nouvelles : elle prévoit par exemple que le « territoire européen de la République est divisé en départements et en arrondissements communaux », précise l'« exercice des droits de cité » (une année de résidence dans l'arrondissement).

A) L'esprit du régime

Il est défini assez exactement par la formule de Sieyès : « Le pouvoir vient d'en haut, la confiance vient d'en bas. »

En effet, les pouvoirs sont pour l'essentiel concentrés dans les mains du Premier consul : c'est lui qui « nomme et révoque à volonté » les ministres, les préfets et sous-préfets, les membres des assemblées locales ; il nomme aussi les juges criminels et civils autres que les juges de paix et les juges de cassation : comme sous l'ancienne monarchie, il n'est aucune autorité qui n'émane de lui.

Pourtant, Bonaparte se considère toujours comme issu d'une légitimité populaire et peut soumettre au plébiscite des modifications de la Constitution ; c'est ce qu'il fera en l'an X et en l'an XII.

En dehors de ces appels au peuple, le suffrage universel n'est utilisé que pour faire « désigner par les citoyens ceux d'entre eux qu'ils croient les plus propres à gérer les affaires publiques » : ainsi sont constituées des « listes de confiance » ou de notables, listes communales (un dixième des citoyens de la commune), départementales, nationale (5 000 personnes environ) dans lesquelles le Premier consul (ou le Sénat, selon les cas) choisira en toute liberté les titulaires de fonctions publiques.

B) Des pouvoirs inégaux

a) La collégialité du pouvoir exécutif

N'est qu'une apparence : c'est au Premier consul qu'échoit la réalité du pouvoir ; outre la nomination à tous les emplois publics, il promulgue les lois.

Pour les compétences dévolues au gouvernement, les deux autres consuls n'ont qu'une voix consultative ; « ils signent le registre des actes (du gouvernement) pour constater leur présence : et s'ils le veulent, ils y consignent leurs opinions ; après quoi, la décision du Premier consul suffit ». C'est donc lui qui propose les lois, dirige les recettes et

les dépenses de l'État, pourvoit à la sûreté intérieure et à la défense extérieure de l'État.

Un Conseil d'État est chargé de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique, et « de résoudre les difficultés qui s'observent en matière administrative ».

b) Deux assemblées se partagent le « pouvoir » législatif

– *le Tribunat* : composé de 100 membres âgés de 25 ans au moins, il discute les projets de loi : il peut émettre des vœux qui, selon la Constitution, « n'ont aucune suite nécessaire et n'obligent aucune autorité constituée à une délibération » ;

– *le Corps législatif* : il est composé de 300 membres âgés de 30 ans au moins ; « il doit toujours s'y trouver un citoyen au moins de chaque département de la République ». Il « fait la loi » en statuant par scrutin secret sur les textes qui lui sont soumis « sans aucune discussion de la part de ses membres ».

c)

L'assemblée la plus importante est le *Sénat conservateur*, composé de 80 membres, inamovibles et à vie, âgés de 40 ans au moins, 60 étant immédiatement nommés par les consuls ; le Sénat choisit ses nouveaux membres sur une liste de trois candidats pour un poste, proposés par chacune des deux assemblées et par le Premier consul ; toutefois, ils ne peuvent être choisis contre la volonté de ce dernier.

Le Sénat est juge de la constitutionnalité des lois : il peut annuler pour ce motif une loi, y compris des listes de notables.

Il nomme les membres des autres assemblées, tribuns et législateurs ; il nomme aussi les consuls, pour l'avenir, ainsi que les juges de cassation.

Enfin, il peut modifier la Constitution en émettant des « sénatus-consultes ».

Ces institutions n'étaient évidemment guère en état de faire contrepoids au pouvoir de Bonaparte, d'autant moins qu'elles furent peuplées d'hommes acquis au nouveau

régime ; elles étaient dès l'origine conçues pour permettre leur adaptation au rétablissement d'une nouvelle monarchie.

II. Le Premier Empire : une monarchie modernisée (1804-1815)

1. Du Consulat à l'Empire

Ceux qui pensaient comme Sieyès que Bonaparte ne serait qu'« un sabre pour exécuter ce que la tête imagine » avaient vite déchanté : de même, les royalistes qui avaient pu penser que le général ne serait qu'un régent permettant le retour du comte de Provence comprirent la vanité de leurs espoirs. C'est bien à son profit que travaillait Bonaparte, servi par les événements qui survenaient sur les théâtres extérieurs.

A) Le Consulat à vie (sénatus-consulte du 16 thermidor an X – 4 août 1802)

À l'origine de cette transformation constitutionnelle figure un vœu du Tribunat invitant le Sénat à donner au Premier consul un témoignage de la reconnaissance nationale pour avoir obtenu la signature du traité de paix d'Amiens ; Bonaparte bénéficiait d'ailleurs dans l'opinion d'une incontestable popularité : outre ses succès militaires, il avait, comme on l'a vu, largement entamé la réorganisation administrative et financière du pays : la question religieuse était réglée par le Concordat, lui assurant le soutien de l'Église catholique et d'une majorité de la population ; l'économie repartait dans une France pacifiée.

Le 8 mai, le Sénat réélut Bonaparte pour dix ans mais pour faire ratifier le vote par plébiscite ; c'est une autre question qui fut posée au peuple : « Le Premier consul sera-t-il nommé à vie ? » Par 3 600 000 « oui » contre moins de 9 000 « non », Napoléon Bonaparte voyait ainsi confirmée sa légitimité populaire.

B) Les aménagements de la Constitution

Le Premier consul profite de l'occasion pour accroître encore ses pouvoirs : il peut signer les traités en les faisant approuver par un simple conseil privé nommé par lui.

Le système électoral est modifié : les listes de notabilités sont remplacées par des collèges électoraux de cantons, d'arrondissements et de départements ; le corps électoral demeure limité à 100 000 personnes, nommées à vie et choisies parmi les plus gros contribuables ; ces collèges présentent les candidats aux sièges vacants des assemblées et aux fonctions municipales et départementales.

On réduit le nombre des membres du Tribunal de moitié et on supprime la publicité de ses débats ; en revanche, le Sénat pourra désormais voter des sénatus-consultes organiques réglant : « 1/ La constitution des colonies, 2/ Tout ce qui n'a pas été prévu par la Constitution et qui est nécessaire à sa marche » ; il peut, en outre, interpréter les articles de la Constitution, intervenir dans le fonctionnement de la justice, dissoudre les deux autres assemblées. La composition du Sénat est enfin modifiée dans un sens qui renforce sa docilité vis-à-vis de l'exécutif.

L'établissement de l'Empire fut accéléré par la tentative d'assassinat dont Bonaparte fut l'objet en 1803 : la proposition du tribun Curée se transforma en un sénatus-consulte qui prévoyait, non sans paradoxe, que « le gouvernement de la République est confié à un Empereur,

qui prend le titre d'Empereur des Français » ; l'article 2 désignait évidemment Napoléon Bonaparte à cette fonction.

2. Le régime impérial : la Constitution de l'an XII

C'est le sénatus-consulte du 18 mai 1804 qui adapte les institutions consulaires au nouveau régime.

A) Les formes nouvelles de l'exécutif

a) La dignité impériale

La Constitution prévoit qu'elle sera héréditaire dans la descendance directe, naturelle et légitime de Napoléon, reprenant presque naturellement la lettre des « lois fondamentales » de l'Ancien Régime. Un titre entier est consacré à la famille impériale. C'est encore sur le modèle de l'ancienne monarchie que sont institués des grands dignitaires : grand électeur, archichancelier – la fonction sera confiée au consul Cambacérès –, archichancelier d'État, architrésorier, cométable, grand amiral ; les grands

officiers comprendront les maréchaux de l'Empire, des inspecteurs et colonels généraux, et des grands officiers civils : grand aumônier, grand chambellan, grand veneur, maréchal du Palais... : une cour entoure ainsi l'Empereur, donnant au nouveau régime le lustre nécessaire. Pour asseoir davantage sa légitimité, Napoléon obtint la présence du pape Pie VII à la cérémonie de son sacre, organisée à Paris le 2 décembre 1804 : mais il pose lui-même la couronne impériale sur sa tête, avec la seule bénédiction du souverain pontife.

b) Les ministres

Ils ne sont que de simples exécutants de la politique de l'Empereur, même si certains d'entre eux sont de fortes personnalités (Fouché à la Police, Talleyrand aux Affaires étrangères, Mollien au Trésor public). Significatif est le jugement porté sur eux dans le *Mémorial de Sainte-Hélène* : « J'avais rendu tous mes ministères si faciles que je les avais mis à la portée de tout le monde, pour peu qu'on possédât du dévouement, du zèle, de l'activité, du travail. » Cette conception explique en partie la stabilité qui caractérise les titulaires de fonctions ministérielles. Leur nombre s'accroît, passant de sept à onze, auxquels il faut

ajouter un secrétaire d'État ; en outre, le Grand Maître de l'Université Fontanes, nommé en 1808, peut être considéré comme un ministre sans le titre.

c) Le Conseil d'État

Il joue un rôle considérable dans la machine gouvernementale : des « auditeurs » y siègent depuis 1803 et assurent souvent la relation avec les ministères ; s'y ajoutent en 1806 les maîtres des requêtes ; il leur appartient de traduire sous forme de lois et de décrets la politique voulue par l'Empereur.

La création en 1806 d'une commission du contentieux permet au Conseil de jouer le rôle du « tribunal spécial... demi-administratif, demi-judiciaire, qui réglera l'emploi de cette portion d'arbitraire nécessaire dans l'administration de l'État » souhaitée par l'Empereur ; le caractère juridictionnel du Conseil d'État ne cessera de s'affirmer tout au long du siècle.

B) Des assemblées sans importance

a) Le Sénat

Il voyait sa composition modifiée : y rentraient des membres de la famille impériale (princes français après 18 ans), des grands dignitaires, des citoyens nommés par l'Empereur qui en désignait aussi le président pour un an.

Comme on n'avait rien à craindre de cette assemblée, on lui reconnaissait des pouvoirs toujours importants : possibilité de s'opposer à des décrets « tendant à rétablir le régime féodal ou remettre en cause la vente des biens nationaux », ou non délibérés dans les formes prévues ou tout simplement portant atteinte « aux prérogatives de la dignité impériale et à celles du Sénat » ; surveillance de la liberté individuelle et de la liberté de la presse, pourtant bien malmenée par la Police de Fouché !, contentieux des opérations électorales. Mais il avait perdu sa prérogative la plus importante : le contrôle de la constitutionnalité de certains actes.

b) Le Tribunat

Déjà réduit de moitié, il subsistait, renouvelé par moitié tous les cinq ans (ses membres étaient nommés pour dix ans) : il était divisé en trois sections : législation, intérieur, finances, sections qui pouvaient se réunir avec celles du

Conseil d'État ; mais les projets de loi ne pouvaient être discutés en assemblée générale.

Napoléon trouvait encore dans cette assemblée « quelque chose de cet esprit inquiet et démocratique qui a longtemps agité la France » et finit par la supprimer.

c) Le Corps législatif

Il avait toujours mission de voter les projets de loi, mais son expression était soigneusement encadrée : publicité restreinte au cas où le Conseil d'État demandait la tenue d'un comité général.

En pratique, il ne se réunissait que quelques semaines et, parfois, pas du tout.

Il faut attendre les derniers mois du régime pour constater une attitude contestataire : en janvier 1814, il adopte le rapport Lainé, réclamant à l'Empereur le « libre exercice des droits politiques de la nation ».

Ce dernier réagit vivement en déclarant : « Ce n'est pas dans ce moment où l'on doit chasser l'ennemi de nos frontières que l'on doit exiger de moi un changement dans

la Constitution. Le véritable représentant de la nation, c'est moi... Le trône lui-même, qu'est-ce ? Quatre morceaux de bois dorés recouverts de velours ? Non ! Le trône, c'est un homme, et cet homme, c'est moi ! »

Le Sénat, vers lequel se tournait toujours l'Empereur quand il souhaitait obtenir un semblant de consultation, attendit lui aussi 1815 pour montrer la même servilité en votant la nomination d'un gouvernement provisoire et la déchéance de l'Empereur, aux motifs qu'il avait « violé son serment et attenté aux droits du peuple en levant des hommes et des impôts contrairement aux constitutions ».

La dimension européenne de l'Empire peut aussi expliquer l'inadaptation de certaines institutions conçues pour la France de 1804 : elle est certainement à l'origine des difficultés rencontrées progressivement par Napoléon I^{er} à partir du désastre de Russie en 1813 et qui vont conduire à son abdication.

3. Les alternances de 1814 et 1815

Tandis qu'une partie du Sénat prononçait la déchéance de l'Empereur, Napoléon constatait son infériorité militaire devant l'invasion du pays par les troupes alliées et abdiquait en faveur de son fils puis sans conditions : un traité signé le 11 avril lui conservait le titre impérial et lui donnait la souveraineté de l'île d'Elbe ; le Sénat proclamait roi Louis XVIII, frère de Louis XVI ; ce dernier débarqua de son exil anglais le 24 avril et gagna rapidement Compiègne.

A) La Première Restauration (1814)

Le Sénat avait d'abord imaginé imposer une Constitution au monarque : le texte préservait un certain nombre d'acquis du régime précédent : titres de noblesse, décorations, pensions ; il affirmait aussi : « Le peuple français appelle librement au trône Louis, frère du dernier roi », et prévoyait un serment du roi où il jurerait d'observer et de faire observer la Constitution.

Le comte d'Artois, frère du roi, fut nommé lieutenant général et ne s'engagea que sur le principe d'une charte constitutionnelle très vague.

En fait, le roi se limita à une déclaration affichée dans Paris à la veille de sa « joyeuse entrée » : il y reprenait le titre de « roi de France et de Navarre, par la grâce de Dieu » ; en ce qui concerne le projet de constitution du Sénat, « les bases en étaient bonnes mais un grand nombre d'articles portant l'empreinte de la précipitation ne pouvaient devenir lois fondamentales de l'État » ; le roi annonçait donc la création d'une commission choisie parmi les membres du Sénat et du Corps législatif qui proposerait un texte aux deux assemblées : ce texte respecterait les principes suivants : gouvernement représentatif avec deux assemblées (Sénat et Chambre des députés des départements), maintien des biens nationaux, de la Légion d'honneur, des pensions, des grades et de la nouvelle noblesse, rétablissement des libertés publiques.

Bien des erreurs devaient être alors commises par les Bourbons sous la pression des ultras : signature d'un traité jugé très dur pour la France, la ramenant à ses frontières de 1792 ; rétablissement des symboles de la monarchie comme le drapeau blanc ; mise à la retraite ou en demi-solde de plusieurs milliers de militaires.

Très vite, une partie importante de l'opinion publique

accepta sans déplaisir l'idée d'un retour de l'Empereur.

Celui-ci s'effectuera dans une marche triomphale du golfe Juan à Paris entre le 1^{er} et le 20 mars 1815.

B) L'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire (22 avril 1815)

Revenu au pouvoir, pour cent jours, Napoléon ne pouvait maintenir des institutions moins démocratiques que celles que prévoyait la Charte octroyée par Louis XVIII ; c'est vers Benjamin Constant qu'il se tourna pour rédiger non pas une constitution nouvelle mais un simple acte additionnel : ce texte modifiait pourtant profondément l'esprit du régime : il établissait que le pouvoir législatif serait exercé par l'Empereur et par deux chambres :

- *une Chambre des pairs* : héréditaires, ses membres étaient nommés par l'Empereur ; ils prenaient séance à 21 ans mais n'avaient voie délibérative qu'à 25 ; les membres de la famille impériale y siégeaient de droit ;
- *une Chambre des représentants* : elle était élue par

le peuple tous les cinq ans ; les collèges électoraux de départements et d'arrondissements étaient maintenus, mais il était prévu une représentation spéciale pour « l'industrie et la production manufacturière et commerciale ». Le titre IV prévoit clairement la responsabilité des ministres.

Les débats des assemblées sont publics ; les chambres peuvent proposer des amendements, mais ceux-ci doivent être acceptés par le gouvernement.

Une navette est prévue entre les deux chambres. L'Empereur garde toutefois le droit d'ajourner ou de dissoudre la Chambre des représentants.

Enfin, le texte donnait de sérieuses garanties en matière de libertés publiques, notamment celles de la pensée et de l'expression, bien malmenées jusque-là.

Napoléon n'eut pas le temps d'appliquer ces dispositions : les puissances alliées poursuivirent la guerre jusqu'à sa défaite décisive à Waterloo. La Chambre des représentants, réunie d'ailleurs en toute illégalité, exigeant son abdication, Napoléon la signa une seconde fois ; le 22 juin 1815, l'Assemblée nomma un gouvernement provisoire présidé

par Fouché.

Cent jours après son exil, Louis XVIII regagnait les Tuileries et désignait Talleyrand pour prendre la tête du nouveau gouvernement.

Si Louis XVIII avait pu donner d'abord l'impression d'un retour à l'Ancien Régime, il allait pourtant favoriser une évolution du régime vers un système parlementaire.

Chapitre III

L'émergence du régime parlementaire (1815-1870)

Malgré la disparition d'une Constitution remplacée par une Charte, en dépit d'une restauration de la monarchie, une pratique politique se développe au gré des hommes et des circonstances sur le modèle anglais : le système parlementaire s'impose d'abord dans le cadre d'une monarchie volontairement limitée.

La révolution de 1848 marque une rupture avec cette évolution : elle introduit le suffrage universel et débouche paradoxalement sur une République sans républicains ; la constitution présidentielle de la II^e République servira les ambitions de Louis-Napoléon Bonaparte et conduira très rapidement à la disparition de la République et au rétablissement de l'Empire.

La relative stabilité du régime s'accompagne d'une évolution des institutions, réintroduisant progressivement des mécanismes parlementaires dans un système pourtant copié sur le modèle de l'an VIII et dont les principes étaient totalement différents.

I. Le temps des chartes (1815-1848)

Alors que la Restauration veut reprendre le cours d'une histoire, interrompue par la Révolution et l'Empire, la monarchie de Juillet ne se limite pas à un changement de dynastie et veut faire vivre une « monarchie plus démocratique ».

1. La Restauration : théorie et pratique de la monarchie limitée

Si le roi Louis XVIII ne pouvait accepter de se voir imposer une constitution, totalement contraire à l'idée qu'il se faisait encore de la monarchie, il sentait l'attente

générale d'un texte reconnaissant certaines garanties et dont il avait d'ailleurs admis le principe le 2 mai 1814.

A) La Charte constitutionnelle du 4 juin 1814

Une commission fut constituée de neuf membres de chacune des deux assemblées et de trois commissaires du roi (dont de Montesquiou, principal rédacteur du texte) sous la présidence du chancelier Dambray ; les débats y furent rapides ; de plus, le roi prenait son conseil mais tranchait seul en dernier ressort.

Le texte de la Charte comporte 74 articles ; on y retrouve une volonté de compromis, tant dans les principes généraux affirmés dans le Préambule que dans les institutions établies par la Charte constitutionnelle.

a) Les principes généraux

Ils sont précisés dans la première partie du texte intitulée « Droit public des Français » : prenant acte « des effets des progrès toujours croissants des Lumières, des rapports nouveaux que ces progrès ont introduits dans la société, de

la direction imprimée aux esprits depuis un demi-siècle », la Charte reprend et consacre les grands principes de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : égalité des Français devant la loi, égale admissibilité aux emplois civils et militaires, libertés de religion (toutefois, l'État ne prend en charge que les ministres du culte catholique et des autres cultes chrétiens), d'opinion, mais « en se conformant aux lois qui doivent réprimer les abus de cette liberté ».

Afin de liquider le contentieux de la Révolution, l'article 9 affirme que « toutes les propriétés sont inviolables, sans exception de celles qu'on appelle nationales, la loi ne mettant aucune différence entre elles ».

b) « Les formes du gouvernement du roi »

Cette formulation souligne que c'est autour de la personne du roi, inviolable et sacrée, que s'organisent les institutions politiques.

« Le roi est le chef suprême de l'État, il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois

d'administration publique. »

Le roi « propose » la loi ; seul, il la sanctionne et la promulgue : aucun amendement ne peut être accepté s'il n'a été « proposé ou consenti » par lui.

Il convoque les chambres et peut dissoudre celle des députés des départements, sous la condition d'en convoquer une autre dans les trois mois.

Le roi désigne les ministres qui sont « responsables » et peuvent être membres d'une des deux chambres ; ils peuvent s'y faire entendre quand ils le demandent : le texte ne les évoque d'ailleurs que très brièvement et consacre beaucoup plus d'articles aux assemblées.

Le pouvoir législatif est partagé entre deux chambres, conformément au modèle anglais cher à Benjamin Constant :

- la *Chambre des pairs* constitue la chambre haute, garante d'une certaine stabilité : le roi nomme les pairs soit à vie, soit à titre héréditaire et sans limitation de nombre ; ils doivent être âgés de 25 ans et n'ont voix délibérative qu'à 30. C'est elle

qui connaît des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'État ;

- la *Chambre des députés des départements* constitue en théorie l'élément démocratique du pouvoir législatif : les députés sont élus pour cinq ans ; chaque année, un cinquième de l'assemblée est renouvelé.

Mais le système électoral ne permet que la participation d'une minorité de citoyens à la vie publique : pour être éligible, il faut être âgé de 40 ans et payer une contribution directe de 1 000 F. Quant aux électeurs, ils doivent avoir au moins 30 ans et payer une contribution de 300 F.

Ces règles limitaient le nombre des électeurs à 110 000 pour 30 millions d'habitants : d'autres mesures réduiront encore ce nombre.

Quant aux pouvoirs des chambres, ils demeurent limités par les prérogatives royales : la Charte ne reconnaît qu'une responsabilité pénale des ministres : « La Chambre des députés a le droit d'accuser les ministres, et de les traduire devant la Chambre des pairs qui seule a celui de les juger. »

Pourtant, le roi va faciliter, dans la pratique, certaines habitudes du régime parlementaire.

B) Une pratique évolutive

Très rapidement, les parlementaires considèrent que les ministres ne peuvent se maintenir en fonction s'ils n'ont pas la confiance des chambres ; en conséquence, il leur appartient de démissionner volontairement, à moins que le roi ne les en persuade : c'est ce qui se passe en 1818 lorsque le duc de Richelieu ne peut faire adopter sa politique de réconciliation avec les ultras.

Decazes en 1820, Villèle en 1829 feront de même lorsque les chambres refusent systématiquement de voter leurs projets ou les crédits nécessaires à leur politique, ou encore pour assumer l'assassinat du duc de Berry, héritier du trône, mais ils n'étaient pas juridiquement obligés de le faire.

De même Louis XVIII puis Charles X désignent-ils clairement un président du Conseil, bien identifié comme le chef du gouvernement ; les conseils des ministres ne se déroulent d'ailleurs pas toujours en présence du roi et,

même dans ce cas, les souverains laissent au gouvernement une large marge d'autonomie, comme le montrent les témoignages sur leur déroulement.

Ils aident ainsi à la reconnaissance d'une solidarité gouvernementale qu'illustre bien Chateaubriand dans cette formule : « Une fois formé, le gouvernement doit être un. »

Avec le roi Charles X qui succède à Louis XVIII en 1824, l'évolution du régime est pourtant remise en cause : en 1827, sur le conseil de Villèle, le roi dissout la Chambre, comme le lui permet l'article 50 de la Charte (« il peut dissoudre celle des députés des départements ; mais, dans ce cas, il doit en convoquer une nouvelle dans le délai de trois mois »).

Les élections sont défavorables aux ultras, et le roi nomme Martignac, plus libéral ; lorsque celui-ci démissionne à la suite d'un échec législatif, Charles X constitue un gouvernement particulièrement réactionnaire sous la présidence de Polignac ; en 1830, la Chambre réagit en utilisant l'adresse, réponse au discours du trône qui ouvrait la session parlementaire : ce texte, voté par les 221 députés libéraux, affirme que le roi ne peut gouverner qu'en désignant un gouvernement qui bénéficie de la confiance de

la Chambre élue par le peuple. Le roi ajourne, puis dissout la Chambre ; les nouvelles élections renforcent les libéraux.

Devant ce nouveau désaveu, le roi utilise l'article 14 de la Charte qui lui permet de faire « les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État » : le 25 juillet sont promulguées quatre ordonnances : outre la dissolution de la Chambre, la fin de la liberté de la presse, la loi électorale est modifiée dans un sens encore plus restrictif. Ces décisions provoquent des émeutes à Paris qui entraînent l'effondrement du régime et la fuite du roi.

Pour éviter la République, les libéraux se tournent alors vers Louis-Philippe d'Orléans, avec la volonté d'instaurer une monarchie plus moderne ; cette mutation se traduira par la rédaction d'une nouvelle charte qui n'est plus octroyée par le roi.

2. La monarchie de Juillet : une monarchie républicaine

L'urgence conduit à rédiger très rapidement une nouvelle

charte qui ne modifie pas en profondeur le fonctionnement des institutions.

A) La Charte constitutionnelle du 14 août 1830

Certains aspects de l'ancienne Charte, de son Préambule notamment, apparaissent totalement inadaptés à la nouvelle conjoncture : ils sont donc supprimés ; des innovations symboliques sont introduites dans le texte, beaucoup plus court que le précédent : Louis-Philippe prend le titre de roi des Français, le même qu'avait instauré la Constitution de 1791 ; l'article 67 indique que « la France reprend ses couleurs ; à l'avenir, il ne sera plus porté d'autre cocarde que la cocarde tricolore ». La religion catholique ne devient plus que la religion de la majorité des Français.

Toutefois, la nouvelle Charte laisse au monarque des pouvoirs considérables : il détient seul la « puissance exécutive » ; chef suprême de l'État, « il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités..., nomme à tous les emplois d'administration publique et fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution

des lois ». Toutefois, il ne peut suspendre les lois ni dispenser de leur exécution ; il partage désormais la proposition des lois avec les deux chambres.

Tout au long de son règne, Louis-Philippe donnera raison à Guizot, affirmant que « le trône n'est pas un fauteuil vide ». Mais le roi souhaite aussi sincèrement faire fonctionner un régime parlementaire où il refuse de tenir un rôle purement représentatif.

Les pouvoirs des deux assemblées ne sont pas fondamentalement modifiés, si l'on excepte le droit d'initiative déjà évoqué ; en ce qui concerne les pairs, le roi continue de les nommer sans aucune limitation et à vie ; une loi du 29 décembre 1830 supprime la pairie héréditaire.

En revanche, l'esprit de la Chambre des députés est transformé par la loi du 19 avril 1831 abaissant le cens pour l'élection des députés, le ramenant à 200 F pour l'électorat et 500 F pour l'éligibilité. L'âge pour pouvoir être élu avec voix délibérative est abaissé à 30 ans : le nombre des électeurs passe ainsi de 90 000 à 167 000 en 1831 puis 241 000 en 1847 ; cette évolution facilite l'accès à la vie politique de nombreux représentants de la

bourgeoisie soucieux du développement économique et social.

La Charte ne prévoit pas de manière expresse la responsabilité politique des ministres. Dans la pratique, ce principe s'est pourtant enraciné avec l'accord volontaire du roi Louis-Philippe.

B) La pratique du régime parlementaire

Comme le note Philippe Vigier : « Des joutes oratoires souvent très brillantes opposant des personnalités dont beaucoup ont une grande valeur intellectuelle se dégagent peu à peu les règles du travail parlementaire » ; un règlement l'organise en 1839.

Mais c'est le roi Louis-Philippe qui demeurera, tout le long du règne, le maître du jeu : il prend soin de constituer des gouvernements où s'opposent de fortes personnalités, les condamnant ainsi à une durée de vie limitée : il choisit, à l'inverse, des présidents du Conseil effacés comme les « illustres épées » Soult ou Mortier.

Ces choix ont pour conséquence une relative instabilité ministérielle : ce sont 17 gouvernements qui se succèdent

en dix-huit ans, bien que les mêmes ministres se retrouvent souvent dans des équipes ministérielles différentes ; à la fin du règne, le roi impose Guizot, qui applique sa politique sans état d'âme. Lucide, le prince de Joinville, fils du roi, constate en 1847 qu'il n'y a « plus de ministre ; leur responsabilité est nulle ; tout remonte au roi ». Le monarque bénéficie d'une certaine docilité de nombreux députés comme de nombreux pairs qui occupent des emplois de fonctionnaires et ne disposent donc pas d'une réelle liberté.

Ce système, qui conduit à un immobilisme politique, est de plus en plus contesté par une opposition qui revendique avec force l'abaissement du cens à 100 F, le droit de vote pour certains diplômes et certaines fonctions (les capacités) et l'incompatibilité entre la qualité de fonctionnaire et le mandat parlementaire ; une campagne de banquets organisée par l'opposition réclame avec force la réforme ; le gouvernement, qui tente de s'y opposer, doit constater son impopularité grandissante ; le roi finit par céder et remplace Guizot par Molé.

C'est un incident qui provoque l'intervention de la troupe le 23 février 1848 et conduit à l'abdication du roi et à la

révolution de 1848. Les perspectives du régime s'étaient encore assombries par la mort accidentelle en 1842 du duc d'Orléans, successeur naturel du roi et populaire du fait de ses idées libérales.

Quant à l'opposition, elle est de plus en plus forte mais divisée : les légitimistes sont « plus bruyants que dangereux » ; les bonapartistes demeurent hostiles au régime malgré le retour des cendres de l'Empereur organisé en 1840 ; les républicains s'appuient sur les difficultés économiques et sur la cassure de plus en plus visible entre le pays légal et le pays « réel ». La contestation montante a pour conséquence la construction d'une coalition des opposants à la Chambre des représentants ; dès 1847, elle se sent assez forte pour déposer un projet de réforme électorale, repoussé alors avec fermeté par Guizot : « Ce qui fait la sincérité du gouvernement représentatif, c'est de marcher avec la majorité. Ayez la majorité, vous ferez les réformes que vous voudrez. »

Le régime n'a pas su comprendre les transformations sociales qui accompagnent les débuts de la révolution industrielle ; Tocqueville l'a bien montré, qui note en janvier 1848 qu'« il se répand dans les classes ouvrières

des opinions, des idées qui ne vont pas seulement à renverser telle loi, tel gouvernement, mais la société même, à l'ébranler des bases sur lesquelles elle repose aujourd'hui ».

Cette aspiration à la révolution politique et sociale se manifeste en France comme dans d'autres pays d'Europe durant l'année 1848.

II. Les paradoxes de la Deuxième République : vers une République sans républicains

Entre février 1848 et décembre 1852, la France renoue avec la République, mais le contraste est saisissant entre la période du gouvernement provisoire, désigné par acclamations dans le tumulte populaire, et la République présidentielle d'après le coup d'État du 2 décembre 1851, décidé et réussi par le premier président de la République démocratiquement élu au suffrage universel.

1. Le gouvernement provisoire

A) Un pouvoir fragile

À la suite d'un affrontement entre l'armée et les manifestants qui provoque plusieurs morts, l'émeute se développe dans Paris dans la nuit du 25 février ; le vieux roi abdique en faveur de son petit-fils le comte de Paris et prend le chemin de l'exil en Grande-Bretagne.

Lorsque la duchesse de Nemours vient à la Chambre faire reconnaître la régence de son fils, elle se heurte à la foule des manifestants qui font acclamer la République.

Un gouvernement provisoire est aussitôt formé par acclamations : il est constitué de personnalités aussi différentes que Lamartine, Dupont de l'Eure, du savant Arago, de Ledru-Rollin, Marie, Crémieux, Garnier-Pagès, auxquelles s'ajoutent le socialiste Louis-Blanc, l'ouvrier Albert et les journalistes Marrast et Flocon.

Il s'agit, pour l'essentiel, de modérés qui souhaitent calmer l'insurrection populaire et réformer dans l'ordre.

Sur le plan politique, le caractère provisoire du pouvoir est confirmé dans l'attente de l'élection d'une assemblée constituante : grâce à l'éloquence de Lamartine, le drapeau rouge n'est pas préféré au drapeau tricolore.

Les mesures prises alors ont souvent un caractère symbolique : abolition de la peine de mort pour raisons politiques, suppression de la contrainte par corps, abolition de l'esclavage dans les colonies.

C'est dans le domaine social que le gouvernement doit accepter certaines concessions : il proclame le droit au travail, crée une « commission du gouvernement pour les travailleurs » qu'il installe au palais du Luxembourg et qui doit lui proposer des réformes, décrète l'embauche des chômeurs au sein d'« ateliers nationaux » financés par l'État.

Ces mesures limitées inquiètent néanmoins la bourgeoisie de la province, une fois retombée la relative unanimité qui a suivi les journées de février ; les commissaires de la République envoyés dans les départements sont d'origine et de valeur diverses ; ils se heurtent rapidement aux notables, surtout lorsqu'ils commencent à se mêler des élections.

B) Le suffrage universel

Dès le 5 mars, le gouvernement provisoire a décrété la convocation pour élire l'assemblée constituante d'un corps électoral bien différent du précédent : tous les Français âgés de 21 ans seront électeurs ; ils seront éligibles à 26, à condition d'avoir six mois de résidence. Il paraît alors logique de verser aux députés qui seront élus une indemnité parlementaire.

L'élection a lieu le 23 avril, dimanche de Pâques : on se rend de chaque village au chef-lieu de canton dans une ambiance de fête et dans l'ordre ; le vote se fait en effet par appel nominal, une commune après l'autre, sans bulletin et sans isoloir.

Ce sont ainsi plus de 900 « représentants » que les nouveaux électeurs envoient à Paris pour rédiger une nouvelle constitution : pour la plupart, ce sont des notables traditionnels, instruits et dans l'aisance, riches cultivateurs ou exerçant une profession libérale.

Le premier acte de l'Assemblée qui se réunit le 4 mai est de proclamer la République, désormais relégitimée par le vote

populaire.

Cette assemblée conservatrice va, pourtant, progressivement éliminer du pouvoir les républicains jugés trop « avancés ».

Le gouvernement provisoire est remplacé par une commission exécutive élue par l'Assemblée et comprenant cinq membres ; ce sont en fait cinq des ministres du gouvernement provisoire : Arago, Garnier-Pagès, Marie, Lamartine et Ledru-Rollin ; en même temps, le travail parlementaire s'organise en comités de travail et bureaux spécialisés ; dans le même esprit, les groupes politiques commencent de se réunir régulièrement comme les conservateurs rue de Poitiers.

Une tentative de prise de pouvoir par les républicains « avancés » le 15 mai, au prétexte d'une manifestation en faveur de la Pologne, échoue grâce à l'intervention de la Garde nationale : Barbès, Blanqui, Albert, Raspail, condamnés à la déportation, sont écartés de la vie politique.

L'Assemblée peut alors revenir sur certaines mesures sociales prises par le gouvernement provisoire, dont les

conséquences inquiètent les modérés : elle décide, le 4 juin, la fermeture des ateliers nationaux qui faisaient travailler près de 100 000 chômeurs, peu payés et constituant un terreau favorable aux idées révolutionnaires.

Le 22 juin, l'émeute se développe dans Paris ; les ouvriers dressent des barricades dans les quartiers est : l'Assemblée proclame l'état de siège et donne tous les pouvoirs au général Cavaignac pour écraser le soulèvement.

La répression suit la victoire de l'Assemblée : elle se traduit par des milliers d'arrestations et de déportations en Algérie.

En attendant l'élaboration de la Constitution, Cavaignac est nommé par l'Assemblée président du Conseil des ministres ; son gouvernement souhaite rétablir l'ordre moral et social : les sociétés secrètes sont interdites, la presse mise sous surveillance.

À la faveur d'une élection partielle le 4 juin, le neveu de l'Empereur, Louis-Napoléon Bonaparte, est devenu membre de l'Assemblée constituante qui donne désormais la priorité à sa mission principale, rédiger une constitution.

2. Une Constitution républicaine et moderne

A) L'élaboration de la Constitution

C'est au sein d'un comité de constitution de 18 membres sous la présidence de Cormenin que s'élabore le projet ; son travail s'étale de juin au 4 novembre, jour de son adoption par l'Assemblée ; son texte ne sera pas soumis à l'approbation populaire.

L'esprit en a été évidemment modifié au fur et à mesure que le contexte politique se transformait. « L'esprit de 48 » se fait notamment sentir dans le Préambule qui établit « en présence de Dieu et au nom du peuple français » la République, dans le but de « marcher plus librement dans la voie du progrès et de la civilisation, d'assurer une répartition de plus en plus équitable des charges et des avantages de la société, d'augmenter l'aisance de chacun par la réduction graduée des dépenses publiques et des impôts, et de faire parvenir tous les citoyens, sans nouvelle commotion, par l'action successive et constante des institutions et des lois, à un degré toujours plus élevé

de moralité, de lumières et de bien-être ».

Le Préambule redéfinit les devoirs et les droits du citoyen dans un esprit plus moderne que la Déclaration des droits de 1789 à laquelle elle ne se réfère d'ailleurs pas explicitement.

Ainsi, la République doit « mettre à la portée de chacun l'instruction indispensable à tous les hommes..., par une assistance fraternelle assurer l'existence des citoyens nécessiteux soit en leur procurant du travail dans les limites de ses ressources, soit en donnant, à défaut de la famille, des secours à ceux qui sont hors d'état de travailler ».

Les « droits du citoyen » sont en outre précisés et actualisés dans le chapitre II de la Constitution elle-même : outre les mesures prises par le gouvernement provisoire (abolition de la peine de mort en matière politique, abolition de l'esclavage et de la confiscation des biens), des libertés fondamentales nouvelles sont constitutionnellement établies : liberté de la presse, de l'enseignement « sous la surveillance de l'État », du travail et de l'industrie ; en outre, « la société favorise et encourage le développement du travail par l'enseignement

primaire gratuit, l'éducation professionnelle, l'égalité de rapports entre le patron et l'ouvrier, les institutions de prévoyance et de crédit, les institutions agricoles, les associations volontaires... » ; la Constitution nouvelle commence à prendre la mesure des transformations profondes qui touchent la société française.

Pourtant, la rédaction du texte est toujours prudente et engage rarement l'État dans la mise en œuvre effective des grands principes généreux qui sont ainsi proclamés.

B) Des innovations institutionnelles

La République est « démocratique, une et indivisible » : les articles 18 et 19 rappellent que « tous les pouvoirs publics, quels qu'ils soient, émanent du peuple », mais que « la séparation des pouvoirs est la première condition du gouvernement libre » : une stricte application de ces principes explique à la fois l'organisation des pouvoirs proposée par la Constitution et ses difficultés d'application.

a) Le pouvoir législatif

Il est confié à une seule chambre, forte de 750 députés, contrairement au bicamérisme que souhaitaient Tocqueville et Odilon Barrot. Les députés doivent être âgés d'au moins 25 ans et sont élus par tous les citoyens âgés d'au moins 21 ans jouissant de leurs droits civils et politiques.

La fonction de député est incompatible avec un emploi de fonctionnaire, sauf exceptions fixées par loi organique ; en revanche, il reçoit une indemnité qu'il ne peut refuser.

L'Assemblée est élue pour trois ans et se renouvelle entièrement : ses séances sont publiques ; elle se réunit en permanence.

Les constituants ont souhaité aussi préciser la nature du mandat parlementaire : ce n'est pas un mandat impératif ; le député est le représentant « non du département qui le nomme, mais de la France entière », rédaction un peu différente de celle de 1795.

Il est indéfiniment rééligible ; son immunité est réaffirmée.

Les projets de loi ne peuvent être adoptés qu'après trois délibérations successives, espacées d'au moins cinq jours.

b) Le pouvoir exécutif

Il a fait l'objet de nombreux débats entre partisans et adversaires d'un exécutif fort : l'Assemblée rejette l'amendement de Grévy proposant un président du Conseil des ministres responsable devant l'Assemblée et choisit au contraire d'installer un exécutif fort : « Le peuple français délègue ce pouvoir à un citoyen qui reçoit le titre de président de la République » : c'est la première apparition de la fonction dans une Constitution.

Le président, qui doit être « né Français, âgé de 30 ans au moins et n'avoir jamais perdu la qualité de Français », est élu pour quatre ans par le même corps électoral que l'Assemblée, c'est-à-dire au suffrage universel.

Ses pouvoirs sont très larges : il peut faire présenter des projets de loi, négocie et ratifie les traités, dispose de la force armée « sans pouvoir jamais la commander en personne ; il nomme et révoque les ministres, les préfets, les procureurs généraux et autres fonctionnaires d'un ordre supérieur », comme les fonctionnaires secondaires. Chef de l'État, il préside aux solennités nationales ; logé aux frais de la République – qui l'installera au palais de l'Élysée –, il

reçoit un traitement de 600 000 F par an.

Les constituants ont prévu quelques limitations à ses pouvoirs : en premier lieu, il ne peut « dissoudre ou proroger l'Assemblée nationale, ni suspendre... l'empire de la Constitution et des lois », sous peine de haute trahison.

En second lieu, le président n'est pas immédiatement rééligible ; il devra attendre un intervalle de quatre années avant de pouvoir se représenter.

En cas de conflit entre deux pouvoirs qui tirent également leur légitimité du suffrage universel, les constituants n'ont prévu aucun mécanisme de relations entre eux ; le blocage était donc inévitable.

Inspirés par le modèle américain, ils ont aussi prévu l'existence d'un vice-président de la République « nommé par l'Assemblée nationale sur la présentation de trois candidats faite par le président dans le mois qui suit son élection » : mais il ne participe nullement au pouvoir exécutif, son seul rôle se bornant à remplacer provisoirement le président en cas d'empêchement.

En revanche, il préside le Conseil d'État, dont les membres seront nommés pour six ans par l'Assemblée : les pouvoirs du Conseil d'État sont étendus : outre son rôle consultatif sur les projets de loi émanant du gouvernement et des parlementaires, il prépare les règlements d'administration publique et contrôle les administrations publiques.

Une haute cour de justice est instituée pour juger sans appel les accusations portées par l'Assemblée nationale contre le président de la République ou les ministres.

Quant à la révision de la Constitution, elle n'est possible qu'à l'initiative de l'Assemblée dans la dernière année de la législature, avec une procédure assez lourde et l'exigence d'une majorité des deux tiers ; elle n'était donc guère envisageable.

Le conflit entre le président et l'Assemblée était donc naturellement inscrit dans la logique constitutionnelle. Comme l'avait pressenti Tocqueville : « Il n'y avait de sûr que la guerre qu'ils se feraient et la ruine de la République. »

3. La République présidentielle

Si la mise en place des nouvelles institutions s'est effectuée rapidement, leur fonctionnement a mis en lumière les défauts de la Constitution et conduit à une impasse politique.

A) La mise en place des institutions nouvelles

La Constituante souhaitait une élection rapide du président de la République : elle eut lieu les 10 et 11 décembre : trois candidats se présentèrent pour les républicains : Cavaignac, Ledru-Rollin, Raspail ; Lamartine représentait les modérés ; Louis-Napoléon Bonaparte se posait en rassembleur, donnant des garanties au parti de l'ordre, rassurant l'Église et les notables, auréolé de la gloire impériale dont ne subsistaient plus dans la conscience collective que les aspects positifs.

Il obtint 5 500 000 voix, laissant loin derrière lui les autres candidats.

Le nouveau président désigna aussitôt un ministère conservateur composé, selon les vues de Thiers, avec Odilon Barrot et le comte de Falloux.

Le gouvernement nouveau profite d'une manifestation des « Montagnards » en juin 1849 pour prendre de nouvelles mesures restreignant les libertés politiques et d'opinion.

Il peut ainsi préparer dans des conditions très favorables les élections législatives qui se déroulent le 13 mai : 60 % des électeurs y participent, et leur choix modifie profondément le personnel parlementaire : 300 membres de la Constituante seulement redeviennent députés ; les deux tiers des sièges reviennent au parti de l'ordre ; du côté des « républicains », les modérés comme Lamartine sont éliminés, alors que les « Montagnards » obtiennent 180 députés ; c'est donc sur la majorité conservatrice que, dans un premier temps, va s'appuyer le Prince-Président.

B) Vers l'inévitable coup d'État

Très rapidement, le président, conformément à l'esprit et à la lettre de la Constitution, choisit des ministres qui lui sont dévoués : Rouher, à la Justice ; Fould, aux Finances ; un militaire, le général d'Hautpoul, à l'Intérieur.

Il ne s'oppose pas au vote par l'Assemblée de lois réactionnaires : outre la loi Falloux du 15 mars 1850 qui

favorise l'influence de l'Église sur l'enseignement et l'université, une nouvelle loi (16 juillet 1850) restreint la liberté de la presse en rétablissant le cautionnement : plus significative est la loi électorale du 31 mai 1850 destinée à écarter la « vile multitude » : il faut désormais trois ans de domicile dans le canton pour pouvoir voter ; les condamnés politiques sont exclus du corps électoral qui passe ainsi de 9,6 à 6,8 millions d'électeurs.

Le président de la République soigne sa popularité : il effectue de nombreux voyages en province, se fait acclamer par la troupe, n'hésite pas à se démarquer des mesures impopulaires de l'Assemblée qui refuse par exemple d'entreprendre les grands travaux qui donneraient du travail aux chômeurs.

Au fur et à mesure que l'on se rapproche de la fin du mandat, ses rapports se tendent avec l'Assemblée.

À son initiative, une campagne de pétitions circule dans le pays pour réclamer la révision de la Constitution ; profitant de l'inauguration de la ligne de chemin de fer, Louis-Napoléon déclare à Dijon, le 12 juin 1851 : « Quels que soient les devoirs que le pays m'impose..., la France ne périra pas entre mes mains. »

L'Assemblée se prononce clairement contre la révision par 446 voix sur 724 ; la majorité des trois quarts requise par la Constitution n'est pas atteinte.

Pour le président, il n'y a plus d'autre issue que le coup d'État qu'il prépare politiquement en proposant à l'Assemblée de rétablir le suffrage universel ; le refus maladroit de l'Assemblée ne peut que servir ses desseins.

L'action, préparée par Morny nommé ministre de l'Intérieur et le ministre de la Guerre Saint-Arnaud, a lieu le 2 décembre : des affiches annoncent à la fois la dissolution de l'Assemblée, le rétablissement du suffrage universel et une nouvelle Constitution sur le modèle de celle de l'an VIII. Les opposants potentiels sont arrêtés ; il y a peu de résistance, mais l'opération ne se fait pas sans effusion de sang, sur les boulevards parisiens notamment. Quelques jours plus tard, le président organise un plébiscite sur la question suivante : « Le peuple français veut le maintien de Louis-Napoléon Bonaparte et lui délègue les pouvoirs pour établir une constitution sur les bases proposées dans sa proclamation » : l'appel au peuple confirme bien le retour du système napoléonien. Conforté par plus de 7 millions de « oui » contre 646 737 « non », le président

peut élaborer une constitution conforme à ses ambitions.

III. Le retour au césarisme : le Second Empire (1852-1870)

Louis-Napoléon procède sagement par étapes sans toucher au régime ; il veut mettre en place une constitution sur mesure qui pourra s'adapter le moment venu, au rétablissement de l'Empire. Si les institutions nouvelles sont bien, selon la formule même de Louis-Napoléon, empruntées à celles de l'an VIII, elles sont pourtant modernisées dans leur pratique : le régime peut bénéficier pour sa longévité d'une prospérité économique réelle qui lui assure en particulier le soutien du monde rural, encore majoritaire dans la nation.

Avec la libéralisation du régime, la Constitution est l'objet par sénatus-consulte de modifications nombreuses mais limitées ; la plus importante, acceptée par le peuple en avril 1870, reconnaît clairement l'existence d'un régime parlementaire qui n'aura pas le temps de se mettre en place

du fait du désastre militaire.

1. Une Constitution qui prépare l'Empire : la Constitution du 14 janvier 1852

A) L'élaboration du texte constitutionnel

Pour élaborer la nouvelle Constitution, le Prince-Président a nommé une commission de 80 membres issue de l'Assemblée dissoute ; en fait, elle est l'œuvre de deux juristes tout acquis au chef de l'État, Troplong et Rouher, qui la rédigent en quelques heures selon les principes affirmés dans la déclaration du 2 décembre.

Depuis cette date jusqu'en mars 1852, le président gouverne par décrets : les libertés publiques sont suspendues, les députés arrêtés sont déportés, bannis ou éloignés momentanément du pays ; c'est l'occasion d'une vaste épuration du personnel politique et de l'administration.

B) Les principes et les réalités

Présentant la nouvelle Constitution, Louis-Napoléon fait l'éloge du modèle qui l'inspire : ce sont les « institutions qui, au lieu de disparaître au premier souffle des agitations populaires, n'ont été renversées que par l'Europe entière coalisée contre nous » : il s'agit de faire renaître la « France régénérée par la Révolution de 89 et organisée par l'Empereur » : dans le préambule sont d'ailleurs garantis et confirmés les « grands principes proclamés en 1789 et qui sont la base du droit public des Français ». La volonté démocratique est affirmée avec le maintien du suffrage universel « sans scrutin de liste qui fausse l'élection » : en outre, le président élu a toujours le droit de faire appel au jugement souverain du peuple « afin que dans les circonstances solennelles il puisse lui continuer ou lui retirer sa confiance » : l'article 32 donne donc au peuple un pouvoir constituant : « Sera soumise au suffrage universel toute modification aux bases fondamentales de la Constitution. »

Pourtant, ces principes démocratiques sont sans effets du fait de la pratique du pouvoir : le découpage des circonscriptions s'effectue en fonction des intérêts du

gouvernement : la pratique de la candidature « officielle » soutenue par les préfets avec tous les moyens dont ils disposent comme, à l'inverse, les obstacles opposés aux autres candidats créent une profonde inégalité : ce sont donc principalement les candidats du pouvoir qui sont élus au début du régime.

Quant aux institutions, elles s'inspirent directement de celles de l'an VIII, permettant d'installer un pouvoir fort « libre dans ses mouvements, éclairé dans sa marche ».

Louis-Napoléon affirme ainsi clairement son refus d'un régime parlementaire classique : les ministres ne formeront plus un « conseil responsable, composé de membres solidaires, obstacle journalier à l'impulsion particulière du chef de l'État, expression d'une politique erronée des chambres et, par là même, exposée à des changements fréquents qui empêchent tout esprit de suite, toute application d'un système régulier » ; il supprime aussi l'initiative parlementaire, qui introduisait « à l'improviste des amendements qui dérangent souvent l'ensemble du projet primitif » ; les ministres ne viendront plus défendre leurs projets devant la Chambre... afin d'en finir avec « les vaines interpellations, les accusations frivoles, les luttes

passionnées dont l'unique but était de renverser les ministres pour les remplacer ».

2. Des institutions d'apparence démocratique

A) L'organisation du pouvoir personnel

a) Le président de la République

« Le gouvernement de la République est confié pour dix ans au prince Louis-Napoléon Bonaparte, président actuel de la République. » À la légitimité démocratique de l'élection de 1848 s'ajoute celle du plébiscite proposé sur le texte constitutionnel. Le caractère illimité de son pouvoir transparaît dans les articles 3 et 4.

Le président « gouverne au moyen des ministres, du Conseil d'État, du Sénat et du Corps législatif » ; « la puissance législative s'exerce collectivement par le président de la République » et les deux assemblées. Ses pouvoirs sont nombreux : il a seul l'initiative des lois, sanctionne et promulgue les lois et sénatus-consultes, fait

les règlements et décrets, peut réclamer l'état de siège « sauf à en référer au Sénat dans le plus bref délai » : il commande les armées, déclare la guerre et fait les traités : tous les fonctionnaires publics doivent lui prêter serment de fidélité. Il nomme les ministres qui ne dépendent que de lui et ne peuvent être membres du Corps législatif. Enfin, la Constitution affirme sans ambiguïté que le président « est responsable devant le peuple français auquel il a toujours le droit de faire appel » ; toutefois, la mise en œuvre effective de cette responsabilité n'est pas précisée. En cas de vacance de la présidence et dans l'attente d'une nouvelle élection, le président du Sénat gouverne avec les ministres en fonction à la « majorité des voix ». Plus surprenante est la disposition de l'article 17 : « Le chef de l'État a le droit, par un acte secret et déposé aux archives du Sénat, de désigner le nom du citoyen qu'il recommande, dans l'intérêt de la France, à la confiance du peuple et à ses suffrages. »

b) Le Sénat

Il redevient, conformément à la tradition napoléonienne, une pièce essentielle du régime. Il se compose des cardinaux, des maréchaux, des amiraux et des citoyens que

le président de la République « juge convenable d'élever à la dignité de sénateur » ; 80 sénateurs furent nommés en 1852, leur nombre total ne pouvant excéder 150. Ils sont inamovibles et nommés à vie et peuvent recevoir une dotation du président. Le président et les vice-présidents du Sénat sont nommés par le président pour un an : c'est lui qui en convoque les sessions. Ses attributions sont à la fois celles d'un gardien de la Constitution et celles d'une assemblée législative, mais ses séances ne sont pas publiques : « Gardien du pacte fondamental et des libertés publiques », il règle par sénatus-consulte, outre la constitution des colonies et de l'Algérie, « tout ce qui n'a pas été prévu par la Constitution et qui est nécessaire à sa marche ainsi que le sens des articles de la Constitution qui donnent lieu à différentes interprétations » : il statue sur la constitutionnalité des actes qui lui sont déférés soit par le gouvernement, soit par les pétitions des citoyens.

Les lois lui sont soumises avant promulgation : le Sénat doit s'opposer à la promulgation de certaines lois portant atteinte « à la constitution, à la religion, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens devant la loi, à l'inamovibilité de la propriété, au principe de l'inamovibilité de la magistrature et à la défense

du territoire ».

Sans avoir vraiment l'initiative des lois, il peut « dans un rapport au président de la République poser les bases de projets de loi d'un grand intérêt national ».

C'est à lui enfin qu'il appartenait « en cas de dissolution du Corps législatif de pourvoir à tout ce qui est nécessaire à la marche du gouvernement ». Louis-Napoléon y désignera des hommes fidèles et sûrs.

c) Le Corps législatif

Ses membres sont élus pour six ans au suffrage universel, à raison d'un député pour 35 000 électeurs ; ils ne reçoivent aucun traitement, du moins jusqu'au sénatus-consulte du 25 décembre 1852. Le Corps législatif « discute et vote les projets de loi et l'impôt », mais les éventuels amendements adoptés en commission ne sont discutés que s'ils sont retenus par le Conseil d'État : contrairement au Sénat, il ne peut recevoir de pétitions ; il ne se réunit que sur convocation du président qui peut à sa guise l'ajourner, voire le dissoudre ; ses séances sont publiques mais il suffit de cinq députés pour l'empêcher ; le seul compte

rendu consiste en un procès-verbal du président, nommé comme les vice-présidents pour un an par le président de la République.

Son rôle est encore limité par les fonctions reconnues au Conseil d'État.

d) Le Conseil d'État

Ses membres, dont le nombre varie entre 40 et 50, sont évidemment nommés par le président de la République qui désigne aussi son vice-président pour en assurer la présidence en son absence : les ministres y participent avec voix délibérative. Son rôle législatif est essentiel : il doit « rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique et résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière d'administration », formulation proche de celle de l'an VIII. Ce sont les conseillers d'État qui soutiennent les projets de loi devant les assemblées, ce qui leur donne un rôle politique réel.

Une Haute Cour de justice est instituée, organisée par un décret du 10 juillet 1852 ; elle ne sera jamais réunie.

La Constitution légalise *a posteriori* l'ensemble des décrets

pris par le président depuis le 2 décembre. Quelques décrets précisent la Constitution sur des points particuliers ou permettent sa mise en œuvre : nomination des conseillers d'État (25 janvier), organisation des élections des 261 députés au suffrage universel – toutefois les délits politiques font perdre le droit de vote – (2 février), régime de la presse (17 février).

Ces institutions étaient donc conçues pour s'adapter, le moment venu, au rétablissement de l'Empire.

B) L'Empire sans résistance

À partir du mois de septembre, le président multiplie les déplacements en province : des manifestations bien orchestrées par les préfets l'acclament au cri de « Vive l'Empereur ! » : À Bordeaux, Louis-Napoléon affirme que « la France semble vouloir revenir à l'Empire ».

Le sénatus-consulte du 7 novembre 1852 rétablit la dignité impériale et constate que « Louis-Napoléon Bonaparte est empereur des Français sous le nom de Napoléon III » : la dignité est héréditaire dans sa descendance directe et légitime, à l'exclusion des femmes.

Cette proposition est soumise au plébiscite les 21 et 22 novembre et recueille une forte majorité (7 824 000 « oui », 253 000 « non », plus de 2 000 000 d'abstentions).

Il n'est même pas nécessaire de modifier les institutions ; toutefois, un toilettage est souhaitable, que réalise le sénatus-consulte du 25 décembre 1852.

Il règle certains problèmes spécifiques : statut des membres de la famille impériale, dotation de la couronne et liste civile, présentation du budget, dotation annuelle et viagère de 30 000 F pour les sénateurs et indemnité mensuelle de 2 500 F pour les députés : le serment de fidélité se fait désormais à l'Empereur.

Désormais bien installé, le régime se renforcera encore avec le mariage de l'Empereur avec une aristocrate espagnole en 1853 et la naissance du prince impérial en 1856, assurant l'avenir de la dynastie.

C) La libéralisation du régime

Jusqu'en 1859, l'Empereur gouverne le pays avec une autorité sans partage, utilisant efficacement les institutions établies : les ministres sont des exécutants zélés, souvent

efficaces ; les préfets interviennent directement dans les élections et disposent de multiples moyens pour les influencer : leur tâche est facilitée par la faiblesse des oppositions, royaliste ou républicaine : parmi ces dernières, des élus refusent de prêter serment à l'Empereur, ce qui les exclut de l'action politique. L'attentat tenté par Orsini contre la vie de l'Empereur conduit à un nouveau durcissement : en 1858, l'Empereur crée un conseil privé que ne prévoit pas la Constitution. L'absence de combat politique facilite le développement économique et social du pays ; après 1860, s'amorce pourtant timidement une certaine libéralisation du régime.

D) Des mesures partielles et limitées de 1861 à 1869

Le Second Empire connaît un certain nombre de difficultés : relations avec les catholiques, revendications d'une classe ouvrière qui prend conscience de sa force montante, manifestations d'une opposition politique qui se renforce et réclame avec Thiers les « libertés nécessaires », opérations militaires plus ou moins heureuses en Italie puis au Mexique. Napoléon III, constatant l'affaiblissement de ses soutiens traditionnels, se tourne

alors vers les libéraux et les républicains en concédant certaines réformes : un décret de novembre 1860 a rétabli le droit d'adresse ; chaque année le discours du trône sera suivi d'un débat au Corps législatif ; l'Empereur nomme des ministres sans portefeuille chargés des relations avec le Corps législatif (Baroche, Magne, Billault, Rouher). Le sénatus-consulte du 2 février 1861 élargit la publicité des travaux parlementaires en prévoyant la publication *in extenso* des débats sténographiés dans le *Journal officiel* du lendemain ; en décembre, un autre texte règle le vote du budget : il sera voté désormais par section, permettant ainsi un meilleur contrôle des députés.

L'opposition se renforce à chaque élection, et l'Empereur affaibli par la maladie croit « possible de donner aux institutions de l'Empire le développement dont elles sont susceptibles et aux libertés publiques une extension nouvelle, sans compromettre le pouvoir que la nation (lui) a confié ».

Le sénatus-consulte du 18 juillet 1866 permet aux députés de prendre en considération des amendements qui n'auraient pas été adoptés par le Conseil d'État : il étend la durée des sessions limitées jusque-là à trois mois et

augmente sensiblement le montant de l'indemnité parlementaire.

Un décret du 31 janvier 1867 ouvre le droit d'interpellation : toute demande signée par cinq députés sera adressée au président de l'Assemblée qui la transmet aux bureaux qui en étudient l'acceptabilité ; symbolique aussi est le rétablissement d'une tribune pour accueillir le public des débats.

Un nouveau sénatus-consulte (14 mars 1867) renforce le rôle du Corps législatif en permettant l'adoption d'un texte sans nouvelle délibération du Sénat lorsque la loi a été adoptée sans changements par les députés.

Les élections de mai 1869 affaiblissent encore les partisans du régime : le « tiers parti » des libéraux dirigé par Émile Ollivier devient l'arbitre de la situation avec 125 députés : l'Empereur nomme alors un ministère de transition et promulgue le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 qui modifie profondément les institutions.

Le Corps législatif partage avec l'Empereur l'initiative des lois : il élira son président et son bureau, comme le Sénat dont les séances deviennent publiques ; il établira son

règlement intérieur.

Les membres des deux assemblées peuvent interpellier sans limitation le gouvernement ; les ministres peuvent être membres des assemblées : ils y sont entendus à leur demande ; ils délibèrent en Conseil sous la présidence de l'Empereur et se voient reconnaître une responsabilité politique.

Sur ces bases nouvelles, un nouveau gouvernement peut entrer en fonction dans lequel Ollivier joue le rôle principal. Cette évolution ne désarme pas l'opposition de plus en plus violente des républicains qu'incarne notamment Gambetta.

E) Une nouvelle constitution : le sénatus-consulte du 20 avril 1870

L'Empereur, en accord avec le gouvernement et le président du Sénat Rouher, fait préparer une modification profonde de la Constitution.

Le pouvoir législatif s'y exerce collectivement par l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif ; le Sénat devient

clairement une seconde chambre qui discute et vote les projets de loi mais perd son pouvoir constituant : rien n'est changé à sa composition, sinon qu'il peut compter jusqu'aux deux tiers du nombre des députés et que l'Empereur ne peut en nommer plus de 20 par an.

Le Corps législatif se voit reconnaître une réelle indépendance dans son fonctionnement mais peut toujours être dissous : toute loi d'impôt doit être d'abord votée par lui, alors que pour les autres lois l'Empereur peut choisir de les porter soit au Sénat, soit au Corps législatif ; le droit de pétition s'exerce aussi auprès de lui.

Les ministres restent nommés et révoqués par l'Empereur : ils délibèrent sous sa présidence et « sont responsables » : l'Empereur peut toujours faire appel au plébiscite et peut seul proposer de modifier la Constitution en soumettant sa proposition au suffrage populaire.

Ainsi, le régime s'est nettement infléchi vers un système parlementaire qui évoque de plus en plus les institutions d'avant 1848.

Cette nouvelle Constitution de l'Empire est soumise le 8 mai à la nation qui doit répondre à une question habilement

posée : « Le peuple approuve les réformes libérales opérées dans la Constitution depuis 1860 par l'Empereur avec le concours des grands corps de l'État et ratifie le sénatus-consulte du 20 avril 1870. » Les résultats constituent pour l'Empereur une dernière victoire : il y a 7 350 142 « oui », contre 1 538 825 « non ».

Napoléon III peut s'exclamer : « J'ai mon chiffre », puisque ces résultats sont très proches de ceux de 1851 (7 400 000) et de 1852 (7 800 000).

Les républicains se considèrent comme battus ; pour Gambetta, « l'Empire est plus fort que jamais ».

C'est la guerre avec la Prusse qui, quelques mois plus tard, provoqua l'effondrement du Second Empire : la « Constitution » de 1870 n'eut pas le temps de fonctionner : mêlant le système parlementaire et le pouvoir personnel d'un chef d'État qui tirait sa légitimité du suffrage universel, elle constituait pourtant un précédent riche d'enseignement pour l'avenir.

Après le désastre de Sedan, l'Empereur est prisonnier : dès que la nouvelle est connue à Paris, des discussions difficiles s'ouvrent entre le Corps législatif et l'impératrice

régente : la foule parisienne envahit l'Assemblée et réclame la déchéance de l'Empereur ; selon un déroulement très proche de celui de 1848, la République est proclamée à l'Hôtel de Ville. Un gouvernement provisoire est constitué sous la présidence du général Trochu : les républicains y jouent le rôle principal. Il abolit le Sénat et dissout le Corps législatif ; les institutions de l'Empire ont disparu en quelques heures.

On ne saurait pourtant oublier que ce régime, considéré comme fragile par l'éternel opposant Victor Hugo (« Dieu qui t'a mis au coche écrit sur toi : fragile »), aura duré près de vingt ans et entrepris la modernisation économique et sociale de la France.

Chapitre IV

La démocratie parlementaire : la III^e et la IV^e République (1870- 1958)

Cette période connaît une profonde unité, entrecoupée par des régimes de fait, parallèles dans le temps, mais opposés sur le plan politique, le régime dit de Vichy et les autorités nées de la lutte contre l'occupant qui deviendront le gouvernement provisoire de la République française.

Si la Première Guerre mondiale n'avait pas eu d'influence directe sur la III^e République, sur le plan constitutionnel du moins, ni même sur le plan politique, le second conflit mondial a profondément fait évoluer le régime, du moins en

apparence, entre les III^e et IV^e Républiques.

La IV^e République voulait lutter contre les excès et les événements de la III^e en corrigeant certains aspects du régime parlementaire et en inventant notamment le parlementarisme rationalisé. L'échec de ces tentatives peut être partiellement constaté.

Les dates marquant le début et la fin de ces deux régimes sont parfois l'objet de discussions, de nature autant politique que constitutionnelle, surtout pour la III^e République : faut-il prendre en compte 1870 ou 1875 pour l'acte de naissance, ou même une date intermédiaire et, pour l'acte de décès, faut-il considérer 1940 ou 1946 ? La IV^e République pose moins de difficultés, et les douze ans du régime sont bien bornés par 1946 et 1958. En tout état de cause, pour retracer les événements, il est nécessaire de partir de 1870 et de respecter la chronologie.

Il faut enfin éviter de seulement considérer ces régimes comme n'étant que des antécédents de la Constitution de 1958 et n'ayant une existence que par rapport à ce régime. Car celui-ci aussi est une étape et ne doit pas être considéré comme une fin en soi ou comme la fin de

l'Histoire.

L'installation de la III^e République est un bel exemple de naissance d'un régime politique et constitutionnel, installation au cours de laquelle s'affrontent notamment la République et la monarchie et où se dessinent les traits principaux du futur régime et de ceux qui le suivront. Ces cinq années ont également été riches en événements de toute nature comme la guerre avec la Prusse et ses conséquences, dont la Commune de Paris.

La Constitution de 1875 se présente sous la forme particulière de trois lois constitutionnelles qui témoignent précisément de cette période d'incertitude et illustrent les faiblesses d'un texte constitutionnel qui est particulièrement bref et technique.

Cette « Constitution » va connaître une application coutumière particulière différente du texte, à la suite de plusieurs phénomènes politiques et de l'installation politique, et pas seulement juridique, de la III^e République. Ces événements vont se produire peu après l'entrée en vigueur de la Constitution qui va pourtant connaître la plus longue durée d'application en France, jusqu'à présent tout

au moins. Elle va avoir une durée de vie de soixante-cinq ans, alors que la France avait connu 12 constitutions entre 1789 et 1870.

La III^e République va vivre une fin dramatique, liée à la Seconde Guerre mondiale et susciter des problèmes constitutionnels complexes qui vont peser aussi sur l'installation de la IV^e République.

I. L'installation difficile de la III^e République

Le gouvernement provisoire, présidé par le général Trochu et qui comprend Gambetta et les trois « Jules » – Ferry, Simon et Favre –, a proclamé la République au balcon de l'hôtel de ville de Paris le 4 septembre 1870 : mais c'est un gouvernement de défense nationale, censé faire la guerre à l'Allemagne, et un gouvernement de fait qui s'est autoproclamé. Ce gouvernement ne pouvait signer la paix avec l'ennemi ni donner une nouvelle constitution, faute d'une légitimité nécessaire. Le chancelier allemand Bismarck ne voulait signer qu'avec des interlocuteurs

réguliers, et les hommes du 4 septembre ne lui inspiraient pas confiance.

Il fallait donc organiser des élections pour élire une Assemblée constituante. Ces élections, du fait des revers militaires, ne purent avoir lieu qu'après l'armistice du 28 janvier 1871, et le 8 février 1871 l'Assemblée nationale se réunit à Bordeaux, puis à Versailles à partir du 20 mars 1871.

Elle avait été élue sur la base de la question de la guerre ou de la paix : la guerre avec l'Allemagne pouvait-elle être continuée ou non ? Les Français se prononcèrent pour la paix et pour la monarchie, sous l'influence de la France de province parce que les monarchistes étaient favorables à la paix et les républicains étaient bellicistes. Elle compte 400 monarchistes sur plus de 650 membres.

On se trouve alors en présence d'un paradoxe : la République est proclamée, mais l'Assemblée est dominée par des monarchistes, eux-mêmes divisés entre légitimistes et orléanistes, c'est-à-dire partisans de deux branches de la même famille des Bourbons, mais partagée quant à la conception de la future monarchie souhaitée.

Les républicains, eux-mêmes divisés entre une gauche modérée et une gauche radicale, refusaient, quant à eux, que l'Assemblée soit constituante, car l'Assemblée était majoritairement monarchiste. L'Assemblée se consacre essentiellement à la paix et signe le traité de Francfort du 10 mai 1871, qui entraîne notamment la perte de l'Alsace et de la Moselle.

Dès le 17 février 1871, l'Assemblée avait nommé A. Thiers chef du pouvoir exécutif, chargé de gouverner sous l'autorité de l'Assemblée, mais avec des ministres qu'il choisit et qu'il dirige sur la base d'une « résolution » adoptée par l'Assemblée. Bien que républicain, Thiers bénéficie d'un grand prestige politique, ce qui explique son choix en tant que « chef de l'exécutif de la République française », évitant ainsi à un monarque d'endosser la responsabilité d'une paix humiliante.

C'est à cette époque que se situe le phénomène politique et militaire de la Commune de Paris, à partir du 20 mars 1871 jusqu'au 28 mai 1871, mouvement insurrectionnel, social, politique et militaire.

Craignant Thiers et voulant sauvegarder les chances de la monarchie, l'Assemblée fit voter trois lois « matériellement

» constitutionnelles provisoires, puis fit adopter les trois lois constitutionnelles définitives. Les trois premières seront riches de conséquences sur les trois secondes.

1. Les trois lois constitutionnelles provisoires (1871-1873)

En réalité, il y en a quatre, dont l'une est encore applicable.

A) La loi ou Constitution Rivet du 31 août 1871

Elle a pour objet de diminuer l'influence de Thiers sur l'Assemblée, car son éloquence exerce une forte influence sur elle.

Le titre de président de la République lui est conféré en guise de récompense, car la paix est faite avec l'Allemagne et la Commune est réprimée, mais ce titre est sans conséquence sur l'évolution du régime. La loi décide que « le chef de l'exécutif prendra le titre de président de la République », mais ses pouvoirs prendront fin en même temps que ceux de l'Assemblée.

La loi Rivet déclare les ministres également responsables devant l'Assemblée, ce qui fait évoluer le régime vers un régime de type parlementaire avec un « gouvernement » responsable et un chef de l'État dont on souhaitait un rôle moins direct.

B) La loi Trévèneuc du 15 février 1872

Il s'agit d'un texte qui fait encore partie du droit positif, car la loi n'a pas été abrogée. Elle organise la suppléance de l'Assemblée nationale ou de celles qui lui succéderont, par une assemblée des délégués des conseils généraux, au cas où elle serait illégalement dissoute ou empêchée de se réunir. Cette loi organise l'avenir en cas de coup de force, toujours craint, de la part de Thiers.

C) La « Constitution de Broglie » ou loi du 13 mars 1873

Cette loi cherche à obtenir ce que la loi Rivet n'a pu réussir, c'est-à-dire diminuer l'ascendance de Thiers sur l'Assemblée.

Elle met en place un système compliqué de communication

entre le chef de l'exécutif et l'Assemblée, qualifié de « cérémonial chinois » par Thiers, et destiné par des moyens techniques à empêcher l'influence concrète et personnelle de Thiers.

Le président ne peut plus communiquer avec l'Assemblée que par ses ministres soit, dans un sens, par des messages lus par eux, soit, dans l'autre, par des interpellations adressées par les députés. Thiers ne peut prendre la parole devant l'Assemblée que dans trois hypothèses organisées, et aucun débat ne peut avoir lieu après ces messages.

Interpellé le 24 mai 1873 par le duc de Broglie, il est mis en minorité, et il démissionne. Il est remplacé par le maréchal de Mac-Mahon dès le soir même. Le changement d'homme est capital alors que les textes ne sont pas modifiés. Ce dernier n'est pas un orateur ; il n'est pas député, mais il est partisan du comte de Chambord, c'est-à-dire légitimiste. Les différentes élections partielles depuis 1871 avaient vu la victoire des républicains, et les monarchistes souhaitaient restaurer la monarchie, au plus vite ; la « querelle du drapeau » va empêcher celle-ci.

D) La loi sur le septennat ou loi du 20

novembre 1873

Les monarchistes étaient partagés entre les partisans du comte de Chambord, petit-fils de Charles X et favorable au retour à l'ordre ancien et au drapeau à fleurs de lys, et ceux du comte de Paris, petit-fils de Louis-Philippe et orléaniste puisque issu de la branche cadette de la famille des Bourbons, partisan du drapeau tricolore, c'est-à-dire d'une certaine monarchie constitutionnelle proche de la monarchie de Juillet.

Il fallait organiser le provisoire en attendant que ces deux prétendants s'entendent... ou que le comte de Chambord meure sans enfant, ou, comme il est dit lors des débats de la loi sur le septennat, en attendant « que la Providence veuille bien fermer les yeux de M. le comte de Chambord, à défaut d'avoir pu les lui ouvrir à temps ». Le comte de Chambord, devant qui le comte de Paris s'était incliné dans la prétention au trône, car il était le descendant de la branche aînée et qu'il n'avait pas d'enfant et que le trône devait alors revenir à la branche cadette, n'acceptait pas en effet de recevoir la couronne d'une assemblée ni une constitution rédigée par elle, ce qui explique le refus du drapeau tricolore, symbole d'un régime qu'il refusait. Il

fallait donc attendre qu'il meure...

La loi du 20 novembre 1873 organise ce provisoire en prévoyant une présidence personnelle, comme une sorte de régence, au profit du maréchal de Mac-Mahon, en disposant que « le pouvoir exécutif est confié pour sept ans au maréchal de Mac-Mahon ». La situation est gelée en attendant que la monarchie ou la République ne triomphe. La République, conçue comme provisoire par l'Assemblée monarchiste, pouvait être transformée facilement en monarchie, car le pouvoir était confié *intuitu personae* et non pas de façon institutionnelle.

Ce chef du pouvoir exécutif n'était pas responsable devant l'Assemblée, et celle-ci ne pouvait le révoquer ; il gouvernait par l'intermédiaire de ministres responsables devant elle : le régime parlementaire était prêt, ce que les lois constitutionnelles de 1875 n'eurent qu'à consacrer.

2. Les lois constitutionnelles de 1875

La loi du 20 novembre 1873 avait aussi décidé la

nomination d'une commission de 30 membres pour rédiger les lois constitutionnelles, appelée précisément « Commission des Trente ». Les débats se sont éternisés et l'Assemblée s'est lassée. Le 30 janvier 1875, un amendement fut déposé par le député Henri Wallon, député libéral, qui transformait le septennat personnel du maréchal en septennat impersonnel et ainsi rédigé : « Le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans. »

Cet amendement fut adopté à une voix de majorité par 353 voix contre 352, après que Henri Wallon eut déclaré : « Si la République ne convient pas à la France, la plus sûre manière d'en finir avec elle, c'est de la faire ! » Cet amendement est sans conteste le plus célèbre de l'histoire républicaine.

Il a été voté grâce à la conjonction des centres, par un accord tacite des membres de l'Assemblée sur le caractère provisoire des textes adoptés : le centre droit a accepté le principe de la République en échange de la possibilité de réviser la Constitution dans un sens monarchique, tandis que le centre gauche se satisfaisait de la victoire de la

République. La seconde lecture du texte donna une majorité d'ailleurs bien plus large à l'amendement.

L'ensemble du texte dans lequel s'insérait cet amendement fut voté le 25 février 1875.

En réalité, il y eut trois lois constitutionnelles qui fondent la III^e République, la dernière loi étant postérieure à février, car il a fallu aménager les rapports entre les pouvoirs publics qui avaient été définis en février.

La loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics est la première loi constitutionnelle. Elle fut précédée de la loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat ; cette antériorité s'explique par la décision de l'Assemblée de subordonner l'acceptation de la République à l'institution d'une seconde chambre conservatrice, ce qui était la condition mise par les monarchistes à l'acceptation de la République. La loi sur le Sénat fut donc votée avant celle relative aux pouvoirs publics, mais fut promulguée après elle. Ces lois sont toujours présentées dans cet ordre, malgré la chronologie des dates.

La loi du 16 juillet 1875 sur les rapports entre les pouvoirs

publics constitue la troisième loi constitutionnelle.

Par la suite, l'Assemblée vota la loi organique du 2 août 1875 sur l'élection des sénateurs et la loi du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés. Le caractère organique de ces lois en souligne l'importance politique, mais ce sont des lois ordinaires quant à leur valeur juridique.

Trois lois constitutionnelles, modestes par leur taille et leur objet, sans déclaration ni préambule, fondent donc la III^e République pour soixante-cinq ans. Elles comprenaient 34 articles à l'origine mais, au terme des révisions, il ne restait plus que 25 articles applicables en 1940, limités au strict minimum indispensable. C'est la première fois en France qu'un texte constitutionnel est aussi laconique et aussi peu solennel : ces caractéristiques vont avoir des conséquences juridiques insoupçonnées en 1875.

II. Le régime constitutionnel instauré par les lois

constitutionnelles de 1875

Ces lois mettent en place un régime parlementaire dualiste, susceptible de fonctionner aussi bien dans le cadre d'une République que sous une monarchie modérée, du fait du compromis originel entre les forces politiques.

Ces lois n'ont subi qu'un très faible nombre de révisions, dont l'une consacre symboliquement l'installation de la République.

1. L'équilibre instauré en 1875

Les lois de 1875 ne constituent pas un ensemble de textes organisés de manière cohérente et dogmatique. Le silence des lois constitutionnelles contribua à leur longévité, car la pratique a pu les appliquer au gré des circonstances.

Ces lois appliquent l'essentiel des principes du régime parlementaire, mais elles confient des pouvoirs très importants au président de la République, car certains avaient imaginé qu'un roi aurait pu succéder à ce président.

A) Un pouvoir exécutif bicéphale

a) Le président de la République

Il est élu par les deux chambres réunies en Assemblée nationale à la majorité absolue, à la différence de ce qui était prévu en 1848. Un élu au suffrage universel a en effet tendance, croyait-on, à détruire le régime républicain. Le vote se fait au scrutin secret, ce qui évite les pressions de l'Assemblée et interdit la discipline des partis.

Il est rééligible sans limites, mais seuls deux présidents de la République seront réélus, le premier et le dernier de la III^e République : Jules Grévy et Albert Lebrun.

Il est irresponsable, sauf crime de « haute trahison », ce qui est un élément du régime parlementaire. De ce fait, chacun de ses actes doit être contresigné par un ministre.

Mais il dispose de pouvoirs importants, toujours en raison de cette idée d'une transformation éventuelle de la République en monarchie et du précédent des chartes : on avait ainsi une monarchie constitutionnelle sans roi... présent.

Ces pouvoirs sont énumérés aux articles 3 et 5 de la loi du 25 février 1875 et aux articles 2, 6, 7 et 8 de la loi du 16 juillet 1875.

À ce titre, il possède le droit de convoquer les chambres, d'adresser des messages, de dissoudre la Chambre des députés. Il a également l'initiative des lois.

Il dispose du pouvoir réglementaire et de celui d'exiger une nouvelle délibération de la loi.

Commandant de la force armée, il a le pouvoir de négocier et de ratifier les traités ; il a la faculté d'utiliser le droit de grâce.

Il nomme et il révoque les ministres, apparemment sans contrainte.

b) Les ministres

Leur réunion forme le Cabinet. C'est l'élément mobile du pouvoir exécutif. Rien n'empêche dans la Constitution qu'ils ne soient que les collaborateurs directs du président ; la réalité sera autre.

Le « Cabinet » n'est pas prévu par la Constitution, et le mot n'existe pas. Mais l'article 6 de la loi du 25 février 1875 prévoit que « les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels ». L'élément essentiel du régime parlementaire est prévu, avec la solidarité associée à la responsabilité.

Le choix du chef du gouvernement sera, après 1879, le seul acte politique du président de la République. Le chef du gouvernement soumet à la signature du président de la République la nomination des autres membres du gouvernement. Quant à la révocation, elle n'a pratiquement jamais été utilisée, puisque les ministres démissionnent lorsqu'ils sont mis en minorité.

La fonction du président du Conseil n'est cependant pas prévue par la Constitution, mais le principe d'un chef du gouvernement existait depuis la Restauration. Le président du Conseil est une nécessité dans un régime parlementaire afin d'assurer la direction des affaires publiques tant en matière politique que pour l'administration, mais aussi pour représenter le gouvernement devant l'opinion et le Parlement.

Le Conseil des ministres est prévu, incidemment, dans la Constitution, à propos de la nomination des conseillers d'État (art. 4 de la loi du 25 février 1875), et il est présidé par le président de la République, le chef du gouvernement ne présidant que les conseils de cabinet, en dehors de la présence du président de la République. En cela, le droit et la pratique, en France, se distinguent radicalement de la situation prévalant en Grande-Bretagne.

B) Un Parlement bicaméral

L'Assemblée nationale est, sous la III^e République, la réunion de la Chambre des députés et du Sénat.

Le bicaméralisme était, en 1875, la condition du ralliement des monarchistes, car le Sénat représentait l'élément stabilisateur et conservateur du régime qu'ils souhaitaient. C'est un bicaméralisme presque égalitaire.

a) La Chambre des députés

Elle est élue au suffrage universel direct masculin, qui est acquis depuis 1848, mais les militaires en activité sont privés du droit de vote.

Élue pour quatre ans, la Chambre des députés est renouvelée intégralement dans les 617 circonscriptions que compte la France à la fin de la III^e République. Les députés sont élus au scrutin uninominal d'arrondissement.

La Chambre des députés possède deux missions essentielles : elle vote la loi, et elle peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement.

b) Le Sénat

C'est l'assemblée susceptible de modérer les excès présumés de la Chambre élue au suffrage universel direct. Elle est composée de 300 membres, dont 75 étaient, en 1875, inamovibles, âgés de 40 ans minimum, alors qu'il fallait avoir 25 ans pour être élu à la Chambre des députés. C'est un âge censé garantir une certaine sérénité et éviter les emportements et les excès.

Ils sont élus pour neuf ans, renouvelables par tiers tous les trois ans, afin d'empêcher les changements brusques de majorité. Ils ne sont pas élus au suffrage universel direct, mais par un collège électoral de grands électeurs, composé des députés, des conseillers généraux et de représentants

des conseils municipaux. Chaque commune, quelle que soit sa taille, n'élisait qu'un délégué sénatorial : comme la France possède de nombreuses communes, petites et rurales, la représentation des campagnes, traditionnellement plus conservatrices, est assurée et renforce le caractère « modérateur » du Sénat. Gambetta désignait le Sénat comme le « Grand Conseil des communes françaises ».

Les attributions du Sénat sont également nombreuses, ce qui illustre le bicaméralisme égalitaire : le Sénat vote la loi, tant constitutionnelle qu'ordinaire, et il peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement.

Le président de la République, en outre, doit obtenir l'autorisation du Sénat pour dissoudre la Chambre des députés, ce qui constitue une spécificité de la III^e République dans l'histoire constitutionnelle française (art. 5 de la loi du 25 février 1875).

2. Les révisions constitutionnelles des lois de 1875

Du fait de sa brièveté et du fait de la lecture coutumière qui en a été faite, après 1879, la Constitution de 1875 a fait l'objet d'un nombre réduit de révisions : l'une d'entre elles a même un caractère constitutionnel discutable, du moins sur le plan matériel.

Il y eut essentiellement deux révisions, dont l'une eut une réelle importance.

A) La révision du 21 janvier 1879

C'est une révision symbolique. Paris redevient symboliquement le siège des pouvoirs publics, à la place de Versailles choisi en 1871 (art. 9 de la loi du 25 février 1875). La République a enterré la Commune et peut retrouver sa capitale « naturelle ».

B) La révision du 14 août 1884

Elle se fait en deux temps, et elle comporte deux éléments.

a) Premier acte : août 1884

Cette révision a un double objet.

Il est tout d'abord décidé que la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision et que les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles à la présidence de la République, en souvenir notamment de 1848 et de l'élection de Louis-Napoléon Bonaparte. Mais c'est un obstacle de papier, car il suffit de « réviser » cette révision pour que les membres de ces familles soient de nouveau éligibles.

Il s'agit cependant d'une étape intéressante historiquement parce qu'elle consacre la victoire complète de la République et l'installation des républicains sous la III^e République. Elle limite néanmoins l'idée de république en faisant de celle-ci le simple contraire de la monarchie, alors qu'elle peut aussi être synonyme de « principes républicains ».

La même loi constitutionnelle opère aussi la déconstitutionnalisation des articles 1 à 7 de la loi du 24 février 1875 relatifs à l'organisation du Sénat, qui concernaient le mode de désignation des sénateurs, notamment ceux qui avaient été élus par l'Assemblée nationale et étaient inamovibles.

b) Second acte : la loi ordinaire du 9 décembre 1884

Les articles de la loi constitutionnelle furent modifiés par la loi ordinaire du 9 décembre 1884 qui supprime les sénateurs inamovibles, au nom d'une exigence démocratique. Les 75 sénateurs inamovibles restèrent en fonction jusqu'à leur mort et furent progressivement remplacés par des sénateurs élus dans les départements.

Le principe du délégué unique par commune pour le collège sénatorial est également supprimé. Le nombre de délégués est variable selon la taille de la commune, sans qu'il y ait néanmoins de proportionnalité. Avec ce nouveau principe, au lieu des petites communes, ce sont les gros bourgs et les chefs-lieux de cantons qui sont ainsi favorisés.

C) La loi du 10 août 1926

Elle complète la loi du 25 février 1875 et porte sur la Caisse de gestion des bons de la Défense nationale et d'amortissement de la dette publique dont l'autonomie « a le caractère constitutionnel ». Mais on peut s'interroger sur le contenu de cette révision qui a été insérée dans un texte constitutionnel afin de lui donner une plus grande

solennité et, ainsi, rassurer les épargnants. Cette révision illustre parfois la différence qui peut exister entre la forme et le contenu des constitutions.

Indépendamment des révisions, le système mis en place en 1875 ne va fonctionner tel quel qu'à peine deux ans. Il va connaître une crise majeure qui va orienter le fonctionnement du régime dans un sens différent de celui initialement prévu et se traduire par un déséquilibre du régime parlementaire.

III. Le régime parlementaire moniste et la pratique institutionnelle et politique de la III^e République

Le régime parlementaire instauré en 1875, qui se caractérisait par une certaine forme de dualisme, va connaître un déséquilibre au profit de l'Assemblée. La crise

a opposé le président de la République et la majorité parlementaire qui relevaient de deux majorités politiques différentes.

Ce conflit juridique se double d'un conflit de légitimité entre la monarchie en perte de vitesse et la République qui correspond à l'émergence d'une nouvelle classe sociale, la bourgeoisie moyenne autour des notables. Cette époque est d'ailleurs souvent qualifiée de « République des notables ».

La crise du 16 mai 1877 va entraîner une pratique politique et institutionnelle différente de ce que les lois constitutionnelles de 1875 avaient prévu.

1. La crise du 16 mai 1877 et ses conséquences

C'est une crise importante, car elle va conditionner le fonctionnement des institutions françaises jusqu'en 1958.

A) Le déroulement de la crise du 16 mai 1877

La présentation chronologique des différentes phases de cette crise qui va durer deux ans est importante pour en comprendre les enjeux :

- le 16 mai 1877, le maréchal Mac-Mahon, président de la République (monarchiste), adresse au président du Conseil J. Simon, qui est un républicain modéré, une lettre désapprouvant sa politique ;
- J. Simon démissionne alors et est remplacé par de Broglie (monarchiste orléaniste) ;
- la Chambre des députés et le Sénat sont ajournés. La Chambre des députés, républicaine à une majorité des trois cinquièmes, s'élève contre ce qu'elle considère être un coup de force ;
- le 21 juin, la Chambre des députés vote un ordre du jour déclarant que le gouvernement n'a pas la confiance des représentants de la nation ;
- le 25 juin, le président de la République, après avis conforme du Sénat, prononce la dissolution de la Chambre.

La crise est nouée, chacun des pouvoirs a utilisé les moyens de pression dont il disposait à l'égard de l'autre, le gouvernement est renversé, l'Assemblée est dissoute. C'est alors au peuple de trancher le litige ;

- la campagne électorale oppose, d'une part, le président de la République qui s'y engage personnellement, et, d'autre part, les républicains autour de Gambetta, qui déclare qu'en cas de victoire le président de la République devra se soumettre ou se démettre ; les élections apportent la victoire aux républicains ;
- le gouvernement de Broglie est remplacé par un gouvernement dont les membres sont pris en dehors du Parlement. Le président de la République ne se soumet pas ;
- le 24 novembre, la Chambre déclare qu'elle ne veut pas entrer en rapport avec ce ministère ;
- Mac-Mahon déclare se soumettre et constitue un gouvernement Dufaure (républicain modéré) qui applique une politique différente de celle voulue par le président ;

- en janvier 1879, les républicains obtiennent la majorité au Sénat. Mac-Mahon perd son dernier appui et démissionne ; il se démet ;
- les deux chambres réunies élisent un nouveau président, Jules Grévy, qui déclare qu'il n'entrera « jamais en lutte contre la volonté nationale exprimée par ses organes constitutionnels », ce qui implique que le président de la République n'est pas l'expression de la volonté nationale. On a parlé, à propos de cette déclaration, de *Constitution Grévy*, car il s'est agi d'un véritable renversement des équilibres institutionnels prévus par les lois de 1875 et d'une interprétation tout à fait particulière de celles-ci.

B) Les conséquences de la crise du 16 mai 1877 : la souveraineté parlementaire

La conséquence essentielle des conditions dans lesquelles cette crise a été dénouée est le déséquilibre apporté au fonctionnement du régime parlementaire.

D'abord, le caractère dualiste du régime est abandonné : les

ministres ne sont plus responsables que devant les chambres et non devant le président de la République ; ce dernier perd ainsi un moyen essentiel d'intervention dans la conduite des affaires du pays. En effet, le chef de l'État étant irresponsable, ses attributions sont exercées par le gouvernement sur lequel il n'a plus de moyen d'action. C'est l'effacement du chef de l'État, et la procédure de dissolution tombe en désuétude et ne fut plus jamais utilisée sous la III^e République.

La disparition de ces deux éléments que sont le dualisme et la dissolution déséquilibre le régime parlementaire au profit des assemblées. Le gouvernement est entièrement entre les mains des chambres.

Plus largement, cette crise structure le régime institutionnel français jusqu'en 1958. L'effacement politique et juridique du chef de l'État renforce la puissance politique des assemblées qui ne rencontre aucune limite juridique. La Constitution de 1875 est l'œuvre d'une assemblée parlementaire, qui n'a prévu aucune distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir constitué. La loi, expression de la volonté générale, est l'œuvre du Parlement qui en fixe seul le domaine et qui détermine lui-même la

limite entre la loi qu'il édicte et le règlement qui relève de la compétence de l'exécutif. Un certain nombre de désordres politiques seront la conséquence de cette situation.

2. La pratique institutionnelle et politique : « la République des députés »

Si cette pratique est marquée par un grand déséquilibre institutionnel, il ne faut pas oublier les acquis importants de ce régime, notamment en matière de libertés fondamentales et en matière d'organisation administrative de la France.

A) Les déformations du régime

Le président de la République est dessaisi de ses responsabilités depuis la « Constitution Grévy ».

Face à cette situation, et malgré quelques titulaires d'envergure, la présidence du Conseil n'arriva pas véritablement à s'imposer face aux chambres, ce qui

constitue une différence entre ce régime et celui de Grande-Bretagne. L'effacement du chef de l'État ne profite pas ainsi au gouvernement, et la III^e République présente un caractère bicéphale dont les deux têtes sont affaiblies.

Cette situation explique que 104 gouvernements se sont succédé en soixante-dix ans, de 1871 à 1940.

La Constitution n'ayant prévu aucune procédure particulière pour la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement, celui-ci prend l'habitude de se retirer dès lors qu'il est en minorité par l'une ou l'autre des chambres, même s'il s'agit d'une question d'importance mineure.

Le gouvernement démissionne parfois aussi à la suite de dissensions internes ou de scandales. De nombreuses crises politiques secouent le régime comme, par exemple, le boulangisme en 1887, du nom du général Boulanger qui fut fortement incité à prendre le pouvoir, mais finit par y renoncer, l'affaire Dreyfus en 1898 ou l'action des ligues factieuses qui s'en prenaient à la République, qualifiée de « gueuse », en 1934.

Cette situation est facilitée par les raisons institutionnelles qui sont la conséquence de la crise du 16 mai. Le Parlement

dispose en fait de pouvoirs législatifs étendus et d'un pouvoir de contrôle très développé. En ce qui concerne l'exercice du pouvoir législatif, la définition formelle de la loi, qui fait qu'est loi tout acte voté par le Parlement, entraîne le caractère illimité de son domaine. L'organe qui représente à lui seul la souveraineté nationale donne aux actes qu'il édicte la force de cette souveraineté. Mais les chambres, qui empêchent souvent le gouvernement de gouverner, ne gouvernent pas à sa place, refusant d'endosser des mesures impopulaires. Les chambres, ne pouvant faire face à l'étendue de leur pouvoir législatif et disposant de la « compétence de la compétence », s'en dessaisissent souvent au profit du gouvernement en l'habilitant à prendre par décrets-lois des mesures relevant du domaine de la loi, c'est-à-dire des mesures qui ne sont pas seulement des mesures d'application d'une loi préexistante.

Cela est dû à des causes essentiellement politiques. La III^e République voit la naissance des grands partis comme, en 1901, le Parti radical et radical-socialiste, en 1905 la SFIO (Section française de l'Internationale ouvrière) et en 1920 le Parti communiste à la suite du congrès de Tours. Mais il existe également beaucoup de petits partis qui participent

à des combinaisons ministérielles fragiles. Les partis sont peu structurés et peu disciplinés. Les petits partis du centre basculent d'un côté ou de l'autre. En revanche, il existe une grande stabilité du personnel politique, à tel point qu'un ministre d'un gouvernement orienté à gauche peut se retrouver, le lendemain, ministre d'un gouvernement orienté à droite, et inversement.

Des tentatives de réforme constitutionnelle sont entreprises, à l'instar du projet du président Doumergue en 1934, du projet de l'ancien président du Conseil Tardieu qui insiste sur la nécessité de distinguer pouvoir constituant et pouvoir constitué, en tant que seul moyen de limiter les pouvoirs des assemblées. Ces projets cherchent surtout à renforcer le rôle du président du Conseil et à permettre un exercice effectif du droit de dissolution ; ces tentatives échouent.

La présidence de la République aurait pu aussi être restaurée : ce fut l'ambition d'Alexandre Millerand principalement. Élu en 1920, il a revendiqué un rôle actif pour le chef de l'État, souhaitant appliquer la Constitution de 1875 dans son esprit originel. Mais il fut conduit à démissionner en 1924, au terme d'une crise qui l'opposa

aux assemblées. Les voies de la réforme paraissaient impraticables.

B) Les acquis en matière de droits fondamentaux et d'organisation administrative

Des lois importantes mettent en application des principes posés, d'une part, par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (la loi de 1881 sur la presse, celles de 1884 sur le droit syndical, de 1901 sur la liberté d'association, de 1905 sur la séparation de l'Église et de l'État).

D'autre part, la décentralisation administrative, qui permet la participation des citoyens à la vie de leur collectivité, résulte notamment de la loi départementale de 1871 et de la loi communale de 1884. C'est, par ailleurs, de 1872 que date la véritable naissance des juridictions administratives.

On peut considérer que de cette époque date la tradition républicaine qui ne sera interrompue que par le régime de Vichy.

C) La souveraineté législative et ses limites

La Constitution de 1875 ne fait aucune distinction quant au contenu des lois. La définition de la loi est formelle : est loi tout acte voté par le Parlement quel qu'en soit l'objet.

L'initiative appartient concurremment aux membres du Parlement et au président de la République. Mais, en réalité, ce sont les ministres et le gouvernement qui chargent le président de la République de déposer des projets de loi qui se distinguent des propositions des parlementaires.

Les projets peuvent être déposés indifféremment devant l'une ou l'autre assemblée, sauf en matière financière, où la Chambre des députés dispose d'une priorité. Ce sont toutes les lois qui ont pour objet principal les finances, en matière d'impôts, de douanes, et les lois monétaires. Le Sénat avait peu de temps pour examiner le projet dont la Chambre avait été saisie.

Cette loi doit être complétée par des actes de détail ou de précision, qui sont apparus dès la Révolution qui avait

pourtant consacré l'omnipotence de l'Assemblée et de la loi, considérée comme le seul acte normatif, et qui sont qualifiés, depuis la Constitution de l'an VIII, de règlements. La Constitution consacre aussi ce pouvoir à l'article 3 de la loi du 25 février 1875, mais n'utilise pas le mot de « règlement » : « Le président de la République... [à propos des lois] surveille et en assure l'exécution. » Derrière cette formule vague se cache le pouvoir réglementaire d'exécution des lois. Celles-ci pouvaient confier au règlement le pouvoir de les compléter, ou, indépendamment de cette initiative législative, le président de la République trouvait un fondement constitutionnel à son pouvoir dans la loi du 25 février 1875.

Ces règlements sont des actes généraux et impersonnels qui contiennent des « règles » comme les lois, mais sont des actes seconds ou d'exécution, subordonnés à l'exécution d'une loi préexistante.

Compte tenu de l'équilibre institutionnel, ces règlements sont proposés par les ministres au président de la République qui se contente de les signer. Ces règlements prennent la forme de décrets qui désignent les actes du président de la République : ce sont donc des décrets

réglementaires.

Mais, pendant et après la Première Guerre mondiale, le législateur n'a pu faire face à toutes ses missions, pour des raisons de temps, de technicité, du fait aussi de problèmes politiques liés à l'absence de majorité, et des risques d'impopularité.

Le Parlement a donc pris l'habitude d'autoriser l'exécutif à édicter des règlements à sa place, c'est-à-dire à la place des lois, ce qui explique le nom hybride de « décrets-lois ».

Le contenu de ces décrets-lois est déterminé à l'avance par le législateur, mais il est parfois très étendu, avec des formules du genre « toutes mesures nécessaires pour parvenir à l'équilibre du budget », et pour un temps déterminé. Ces décrets devaient être ensuite soumis à la ratification du Parlement, ce qui entraînait un changement de valeur : de simples décrets, ils acquéraient une valeur législative, d'où leur nom. Cette ratification pouvait être expresse ou purement implicite, lorsqu'une loi postérieure visait ou modifiait un décret-loi antérieur.

La majeure partie de la législation de cette époque était prise sous forme de décrets-lois. La III^e République connut

de nombreuses discussions autour de cette technique et de sa constitutionnalité : mais le législateur pouvant tout faire, on peut considérer qu'il pouvait aussi déléguer ce pouvoir.

Les premières lois d'autorisation sont votées en 1924 et 1926 et donnent naissance aux décrets-lois Poincaré. Les gouvernements Doumergue (1934), Laval (1935), Chautemps et Daladier (1937 et 1938) vont aussi utiliser la technique des décrets-lois. Ce système est interrompu par la défaite militaire de 1940 et l'installation de gouvernements de fait.

3. Les gouvernements de fait (1940-1945)

Ils apparaissent comme des parenthèses dans l'histoire constitutionnelle et n'ont duré qu'à peine quatre ans. Ils ont en commun de se situer dans des logiques différentes de celles qui relèvent de l'application d'un texte constitutionnel, parce qu'ils sont établis pour répondre à des situations de crises exceptionnelles liées à la défaite militaire de juin 1940 et à l'occupation du territoire. La France présente en effet cette particularité de voir ses

régimes constitutionnels mal résister aux défaites militaires. Tel avait déjà été le cas à la fin du Second Empire. Ils ont en commun d'être radicalement opposés, quant à l'attitude à avoir face à l'occupant, quant à l'idéologie qui les soutient et quant à l'organisation du régime politique.

A) Le régime de Vichy

Le gouvernement de Paul Reynaud, réfugié à Bordeaux (dont faisait partie, à un poste subalterne, Charles de Gaulle), fut amené à démissionner le 16 juin 1940 parce qu'il refusait de demander l'armistice. Le maréchal Pétain, reconnu en France comme le vainqueur de la bataille de Verdun lors de la Première Guerre mondiale, fut appelé par le président de la République pour diriger le nouveau gouvernement, dans des conditions constitutionnelles normales ; ce gouvernement signa l'armistice dès le 22 juin 1940, et comme Paris était occupé par les troupes allemandes, Vichy fut choisi comme « capitale du nouveau régime », à la fois pour sa position géographique centrale mais aussi pour ses capacités hôtelières qui pouvaient ainsi accueillir un personnel nombreux.

Les chambres réunies en Assemblée nationale votèrent le

10 juillet 1940 une loi constitutionnelle donnant le pouvoir au maréchal Pétain de promulguer une nouvelle constitution. Seuls 80 parlementaires se sont opposés à ce qu'ils considéraient comme un acte de décès de la République. Mais il est vrai que cette loi pouvait, sur le strict plan juridique et formel, être analysée comme une révision du mode de révision prévu par les lois constitutionnelles de 1875.

a) Les gouvernements de Vichy

Le 11 juillet sont promulgués les trois actes constitutionnels définissant les pouvoirs du chef de l'État : le maréchal Pétain cumule les fonctions de chef de l'État et de chef du gouvernement ; il n'y a plus de référence à la République (« Nous, maréchal de France, chef de l'État français, décrétons... »).

La devise républicaine est remplacée par le nouveau mot d'ordre du régime, *Travail, Famille, Patrie*.

Les assemblées élues sont « ajournées jusqu'à nouvel ordre » ; les élections sont ultérieurement supprimées, y compris les élections locales.

Le 21 janvier 1941, le chef de l'État nomme les membres d'un Conseil national sans pouvoirs.

Le gouvernement est restreint : il comprend des « ministres, secrétaires d'État » dont le nombre est limité à 12 auxquels s'ajoutent les secrétaires d'État à la Guerre, à la Marine et à l'Aviation ; les questions relatives à l'information, la presse et la radiodiffusion sont rattachées directement à la présidence du Conseil.

Les ministres des Finances, de l'Agriculture et du Ravitaillement, de la Production industrielle et du Travail, des Communications et des Colonies « se réunissent périodiquement en conseil sous la présidence et sur la convocation du vice-président du Conseil », alors que l'ensemble du gouvernement se réunit sous la présidence du chef de l'État : lui-même a défini son idéal dans un message le 8 juillet 1940 : « Un petit nombre conseille, quelques-uns commandent, un chef gouverne. »

La plupart des ministres sont des techniciens, des grands commis, inspecteurs des finances comme Bouthillier ou Baudoin, ingénieurs agronomes comme Caziot.

La concentration s'accroît très vite : il n'y a plus que

neuf ministres et quatre secrétaires d'État.

Le vice-président du Conseil fait figure de dauphin : Darlan occupe la fonction en février 1941.

Lorsque les Allemands imposent le retour de Pierre Laval pour développer la collaboration avec l'Allemagne, Pétain le nomme chef du gouvernement et lui confère, par un acte constitutionnel d'avril 1942, une responsabilité claire devant le chef de l'État.

Les ministères comme le chef de l'État se sont installés à Vichy pour maintenir la fiction d'un État non occupé et souverain ; il est pourtant évident que toutes les décisions importantes sont soumises au bon vouloir des autorités allemandes.

Au fur et à mesure que la victoire change de camp, le gouvernement de Vichy s'enfonce dans une collaboration de plus en plus totale, renforcée après l'occupation totale du territoire français le 11 novembre 1942 et la suppression de la zone dite « libre » en représailles au débarquement allié en Afrique du Nord.

Les derniers éléments accompagneront Pétain et Laval à

Siegmaringen sous la forme surréaliste d'une « Commission gouvernementale française pour la défense des intérêts nationaux ».

b) Le projet de constitution de 1944

Conformément aux vœux des États-Unis, le maréchal Pétain a fait préparer par ses juristes un projet de constitution après plusieurs autres projets qui ne furent pas publiés ; il ne faisait d'ailleurs que se conformer avec retard à la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940.

Ce projet, signé le 30 janvier 1944, prévoit le vote des femmes, la création de provinces dirigées par des gouverneurs, une sorte de conseil constitutionnel sous le nom de Cour suprême de justice.

Il instaure un système proche des institutions de 1875 telles que Thiers les avait conçues, avec un « chef de l'État, président de la République », élu pour dix ans par un « collège de parlementaires et d'élus locaux » désignant un Premier ministre, des ministres et des secrétaires d'État. Le gouvernement est responsable devant le Congrès national : ce congrès aurait été constitué de deux assemblées : la

Chambre des députés et le Sénat. Ce texte ne fut évidemment jamais appliqué.

B) La France libre et le gouvernement provisoire de la République française

a) Les structures de la clandestinité

Le général de Gaulle, le 18 juin 1940, a lancé depuis Londres un appel à la « résistance » et à la poursuite du combat contre l'envahisseur par tous les moyens. Il a fallu attendre un certain temps pour que des forces significatives le rejoignent soit en Grande-Bretagne, soit dans les territoires de l'Empire français, soit sur le territoire occupé. D'abord reconnu « chef des Français libres » dès le 28 juin 1940, de Gaulle crée en septembre 1941 un Comité national français qui tente d'être perçu comme le véritable gouvernement français, ce que ne voulaient pas les États-Unis et le président Roosevelt, fondamentalement hostiles au général de Gaulle.

Ce comité veut se donner déjà les apparences d'un véritable gouvernement provisoire : création d'un journal officiel, promulgation d'une ordonnance organisant les

pouvoirs publics : une répartition des tâches s'opère entre des commissaires, sur le modèle des ministères.

Le 27 mai 1943, Jean Moulin, agissant au nom du chef de la France libre, met en place le Conseil national de la Résistance : il s'agit en priorité d'organiser la lutte intérieure et la Résistance.

C) Le gouvernement provisoire de la République française

La création du Comité français de libération nationale en Afrique du Nord libérée (juin 1943) renforce encore la structure gouvernementale avec des commissaires qui ont en charge les ministères traditionnels : Intérieur (A. Philip), Affaires étrangères (R. Massigli), Colonies (R. Pleven)... ; une Assemblée consultative provisoire est mise en place en novembre 1943.

Le 2 juin 1944, à la veille du débarquement allié, le Comité se proclame gouvernement provisoire de la République française ; il est reconnu par de nombreuses puissances étrangères : le 9 août, une ordonnance rétablit la légalité républicaine : « La forme du gouvernement de la France est

et demeure la République. En droit, celle-ci n'a pas cessé d'exister. »

Le 10 septembre, le général de Gaulle nomme un nouveau gouvernement provisoire, avec des ministres issus à la fois de la Résistance intérieure et des anciens commissaires ; l'entrée de communistes annonce le tripartisme que connaîtront les premiers gouvernements de la Libération.

On y trouve les noms de Jules Jeanneney, ancien président du Sénat, G. Bidault, P. Mendès France, R. Mayer, F. Billoux, R. Pleven, H. Frenay, R. Capitant, le général Catroux, P.-H. Teitgen. Beaucoup d'entre eux joueront un rôle important dans la IV^e République.

IV. La IV^e République ou l'échec du parlementarisme rationalisé

Le rétablissement dont il est question dans l'ordonnance

du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine n'est pas celui de la III^e République. Il n'était pourtant pas absurde d'imaginer que la libération du territoire s'accompagnât du retour à la situation d'avant le 10 juillet 1940. Les institutions n'avaient pas disparu, même si des difficultés concrètes existaient : on sait également qu'une telle perspective avait été envisagée de différents côtés et que plusieurs hypothèses politiques avaient été élaborées, souvent avec la bénédiction des États-Unis et parfois même parmi les hommes de Vichy. Cette logique de restauration pure et simple n'était pas celle du général de Gaulle qui souhaitait « profiter » des événements militaires pour mettre en place des institutions politiques nouvelles. Le même souci a probablement conduit à écarter l'application de la loi Tréveneuc du 15 février 1872 qui prévoyait, en cas de vacance du pouvoir au niveau national, la réunion des conseils généraux.

L'ordonnance du 21 avril 1944 tentait d'organiser la période séparant le départ de l'occupant de la mise en place d'un régime politique neuf, outre le fait qu'elle reconnaissait, pour la première fois, le droit de vote des femmes. L'essentiel de ses dispositions consistait à prévoir la convocation d'une assemblée constituante « dès que les

circonstances permettront de procéder à des élections régulières » (art. 1) et l'organisation progressive des pouvoirs locaux au fur et à mesure de la libération du territoire.

La réalité fut différente, et cette ordonnance ne put recevoir une application concrète. Il fallut attendre, au niveau national, le référendum du 21 octobre 1945, pour que le sort des institutions de la III^e République soit réglé. Le général de Gaulle considérait que le peuple devait exprimer sa volonté par l'élection d'une Assemblée constituante, ce qui explique que la première question posée à ce référendum fut la suivante : « Voulez-vous que l'Assemblée élue ce jour soit constituante ? »

Indépendamment de la volonté politique de ne pas restaurer la III^e république, il faut se demander si cette solution était juridiquement possible. Dans l'hypothèse de la nullité de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 ou des actes constitutionnels postérieurs, on peut considérer que la Constitution de 1875 n'avait pu être valablement abrogée en 1940 et qu'elle était en vigueur jusqu'au référendum constituant de 1945. Mais alors il aurait fallu, dans cette logique, soit recourir à des élections destinées à

désigner une nouvelle Chambre et un nouveau Sénat, soit réunir les assemblées qui avaient voté la loi du 10 juillet 1940, la seconde solution étant sans doute politiquement délicate. Le choix du référendum en 1945 impliquait que la Constitution était considérée comme abrogée, le recours à cette procédure étant exclu par les lois de 1875. Si le peuple français avait répondu « non » à la première question du référendum, le régime de 1875 aurait été, dans cette logique, « restauré » et non pas maintenu. Il semble qu'il était politiquement impossible, en août 1944, de restaurer les institutions d'une III^e république défunte, et que telles n'étaient sans doute pas les intentions du général de Gaulle.

Si la III^e République est politiquement morte en juillet 1940, son acte de décès peut être considéré comme juridiquement signé en 1945 par le recours au référendum.

La seconde question posée au même référendum du 21 octobre 1945 visait à limiter le pouvoir constituant de cette assemblée par le biais d'une seconde question : « Si le Corps électoral a répondu oui à la première question, approuvez-vous que les pouvoirs publics soient, jusqu'à la mise en vigueur de la nouvelle Constitution, organisés

conformément au projet de loi ci-contre ? » Au terme d'une campagne où les diverses réponses étaient proposées aux électeurs par les partis politiques (oui-oui, oui-non et non-non), la réponse des Français fut oui aux deux questions. Ce référendum à deux questions est une particularité unique dans l'histoire constitutionnelle française.

Le projet réglementant la Constituante, accepté par le référendum, devient la loi du 2 novembre 1945. Jusqu'à octobre 1946, la France a donc vécu sous le régime constitutionnel établi par ce texte. C'est un régime d'assemblée avec une assemblée unique et un chef de l'exécutif unique élu par l'Assemblée et faisant fonction à la fois de chef de l'État et de chef du gouvernement.

1. L'élaboration et l'adoption de la Constitution

En ce qui concerne le rôle constituant de l'Assemblée, la loi constitutionnelle du 2 novembre 1945 lui laisse un délai de sept mois et prévoit que le projet de constitution qu'elle établira devra être soumis à référendum.

L'Assemblée élue élabore un projet de constitution le 19 avril 1946 ; ce projet est rejeté par le peuple le 5 mai 1946. Une nouvelle Assemblée constituante est alors élue, elle prépare un nouveau projet de constitution qui est approuvé par le peuple et promulgué le 27 octobre 1946.

A) Le projet de constitution du 19 avril 1946

Dans la première Assemblée constituante élue en 1945, le PC et la SFIO disposent de la majorité des sièges ; de Gaulle démissionne le 20 janvier 1946 et est remplacé par le socialiste Félix Gouin. Le MRP (Mouvement républicain populaire, de centre gauche) et les radicaux modérés s'opposent au projet adopté.

Le projet est précédé d'une Déclaration des droits de l'homme qui, pour partie, reprend les droits et libertés édictés par la Déclaration de 1789 et pour partie consacre des droits nouveaux à caractère économique et social. Cette déclaration vise à remplacer sur le fond le texte de 1789. Le projet constitutionnel établit un régime d'assemblée : une assemblée unique élit le président de la République et le président du Conseil.

B) L'adoption de la Constitution du 27 octobre 1946

L'élection d'une nouvelle Assemblée constituante est marquée par un déplacement de sièges au détriment de la gauche et au profit du MRP. Lors d'un discours prononcé à Bayeux le 16 juin 1946, le général de Gaulle fait connaître ses vues constitutionnelles. Elles annoncent beaucoup des dispositions qui seront prises par la Constitution de 1958, mais n'ont pas beaucoup d'influence sur le projet de 1946.

Le nouveau projet de 1946 est le résultat d'un compromis entre le MRP, le Parti communiste et la SFIO. Il est marqué par le retour à un bicaméralisme inégalitaire et un renforcement de la position du président du Conseil. Il est précédé d'un *préambule*, qui se veut d'emblée un texte moins solennel qu'une déclaration ou ayant une valeur juridique moindre puisqu'il n'est pas rédigé en articles.

Les trois grands partis font campagne pour le « oui », le général de Gaulle pour le « non ». Ce projet est adopté par référendum, par 53 % des suffrages exprimés.

2. Le régime constitutionnel de la IV^e République

Le contenu du Préambule de la Constitution mérite que l'on s'y intéresse, avant d'analyser l'organisation des pouvoirs publics qu'elle établit. Il faut aussi montrer comment la IV^e République a tenté de rationaliser le fonctionnement du système parlementaire et comment l'échec de cette rationalisation a servi de leçon pour les institutions de la V^e République.

A) Le Préambule de la Constitution de 1946

Le texte de ce Préambule est particulièrement important non seulement par son contenu, mais aussi parce qu'il a aujourd'hui valeur de droit positif et fait partie du bloc de constitutionnalité, le Préambule de la Constitution de 1958 renvoyant à ce texte.

Il rappelle tout d'abord les droits et libertés issus de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ainsi que

les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, c'est-à-dire des principes tirés de grandes lois de la III^e République comme, par exemple, la liberté d'association inscrite dans la loi du 1^{er} juillet 1901.

Par rapport au projet d'avril 1946, le Préambule contient donc à la fois un rappel du passé et l'affirmation de principes nouveaux.

Il proclame en effet les principes politiques, économiques et sociaux « particulièrement nécessaires à notre temps ». Parmi les principes économiques et sociaux figurent l'égalité entre l'homme et la femme, le droit au travail, corrélatif du devoir de travailler, la non-discrimination dans le travail selon les origines, les opinions et les croyances, le droit de se syndiquer et la liberté syndicale, le droit de grève (qui pourra être réglementé par le législateur), le droit à la participation (conditions de travail et gestion des entreprises), le principe de nationalisation des entreprises exploitant un service public national ou étant en situation de monopole de fait, la protection de la santé et de la sécurité matérielle du repos et des loisirs, la solidarité des Français devant les charges résultant des calamités nationales, le droit à l'instruction, à la formation

professionnelle et à la culture, le droit de la famille et de l'individu aux conditions nécessaires à leur développement.

Parmi les principes politiques, on trouve le respect des règles du droit public international, les limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix et le droit d'asile pour tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté.

B) L'organisation des pouvoirs publics

On ne sera guère surpris de trouver un pouvoir législatif et un pouvoir exécutif. Si ceux-ci présentent des similitudes avec les pouvoirs analogues rencontrés sous la III^e République, ils offrent malgré tout des originalités intéressantes et des innovations dont certaines seront cependant abandonnées au cours de la IV^e République.

a) Le pouvoir législatif

Il est marqué par un bicaméralisme inégal, à la différence de la situation prévalant sous la III^e République.

— **L'Assemblée nationale**

Son nom évoque sans conteste plus la dénomination des assemblées révolutionnaires que celle de Chambre des députés qui évoquait le régime des chartes.

Elle est élue au suffrage universel direct, par un mode de scrutin proportionnel dans le cadre départemental, ce qui favorise les petits partis, mais aussi l'instabilité gouvernementale, car des majorités seront difficiles à trouver dans son sein.

Jusqu'à la révision constitutionnelle du 7 décembre 1954, elle vote seule la loi, puis après 1954, avec la deuxième chambre. Elle gardera cependant, en cas de désaccord avec elle, le droit de faire valoir sa volonté de sa propre initiative.

Elle peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement.

— Le Conseil de la République

C'est le nom donné à la seconde assemblée parce que le nom de « Sénat » évoquait trop les régimes anciens et l'idée que cette assemblée devait être conservatrice. Mais ses membres ont tenu à conserver le titre de sénateurs.

Il est élu au suffrage universel indirect par un collège d'élus nationaux et locaux, comme sous la III^e République, pour six ans, mais il est renouvelable par moitié.

Ses pouvoirs sont réduits, et si, avant 1954, il ne pouvait émettre que des avis, depuis cette date il participe au vote de la loi.

Il ne peut pas mettre en cause la responsabilité du gouvernement, en souvenir du Sénat de la III^e qui avait renversé les gouvernements du Front populaire.

b) L'exécutif

Il est difficile de parler de pouvoir, car l'exécutif, s'il n'est certes pas entièrement dépendant de l'Assemblée selon le texte de 1946, est en fait assez faible.

— Le président de la République

Il est élu pour sept ans par le Parlement, c'est-à-dire la réunion des deux assemblées.

Il dispose de moins de pouvoirs que ceux prévus dans les

lois constitutionnelles de 1875. Le déclin du chef de l'État en tant qu'élément central du pouvoir exécutif est consacré dans la Constitution de 1946. Mais il dispose d'une autorité morale assez grande, tenant à ses titulaires que furent Vincent Auriol (1947-1954) et René Coty (1954-1958), bien que ce dernier n'ait été élu qu'après six jours de débats et au treizième tour de scrutin. Il conserve le pouvoir de désigner le président du Conseil qui s'avère de fait très important, notamment en période de crise.

Ses actes sont soumis au contreseing des ministres.

— Le président du Conseil

Son autorité est renforcée par rapport au président du Conseil de la III^e République.

Il est désigné par le président de la République, mais il reçoit seul l'investiture de l'Assemblée nationale, à la majorité absolue, après avoir présenté son programme ; enfin, il est nommé par le président de la République et fait nommer par ce dernier les ministres qu'il a choisis. Après la révision constitutionnelle de 1954, cette procédure est modifiée.

Il a trois fonctions essentielles : il est le chef réel de l'exécutif ; il choisit ensuite ses ministres et peut, dans la pratique, les révoquer ; il est enfin le chef de la majorité parlementaire, et il dirige la coalition des partis qui soutiennent le gouvernement.

3. La tentative de rationalisation du parlementarisme

La tentative de rationalisation du système parlementaire passe essentiellement par une mise en ordre de la hiérarchie des normes juridiques et par le renforcement du rôle du président du Conseil. Pour l'essentiel, cette tentative sera un échec.

A) La hiérarchie des normes juridiques

a) Constitution et loi

La Constitution prévoyait dans son article 90 l'intervention éventuelle du référendum pour sa révision, sauf la possibilité d'avoir recours au seul Parlement, dans des conditions de majorité qualifiée assez difficiles à

réaliser. La procédure du référendum constituant ne fut pas utilisée sous la IV^e République. La Constitution distingue néanmoins le pouvoir constituant des autres pouvoirs.

Mais cette distinction pouvoir constituant-pouvoir constitué est très imparfaite en 1946. L'article 3 prévoit tout d'abord que, en toute autre matière que constituante, le peuple français exerce sa souveraineté par ses députés à l'Assemblée nationale, ce qui exclut le référendum législatif. Or, à partir du moment où le pouvoir constituant est très peu protégé, la souveraineté parlementaire reprend ses droits. Certes, l'Assemblée nationale ne peut, sauf à réunir une majorité des deux tiers, mais alors elle est investie du pouvoir constituant, réviser seule la Constitution. Elle peut, en revanche, assez facilement la violer, faute d'un véritable contrôle de la constitutionnalité des lois. S'il est créé un Comité constitutionnel censé limiter la souveraineté de la loi, ses pouvoirs sont très limités. En effet, il ne peut contrôler la loi que par rapport à certains articles de la Constitution et sur demande conjointe du président de la République et du président du Conseil, et à la suite d'une demande de la majorité absolue du Conseil de la République. Si le Comité constitutionnel donne un avis défavorable, la loi ne pourra être promulguée

qu'après modification de la Constitution.

b) Loi et règlement

Sous les III^e et IV^e Républiques, le critère de la loi est formel et organique, c'est-à-dire qu'une règle juridique est une loi à partir du moment où elle a été votée par le Parlement. En outre, le Parlement, qui représente la nation souveraine, peut intervenir dans tous les domaines ; le domaine de la loi est donc illimité.

Le gouvernement dispose d'une compétence réglementaire subordonnée, c'est-à-dire que, la loi ne pouvant entrer dans tous les détails, il prend les décrets d'application. En outre, dans le silence de la loi et à condition qu'il ne s'agisse pas d'une matière réservée à la loi par la tradition républicaine, le règlement subordonné peut combler un vide juridique. Mais le législateur peut se saisir à tout moment de cette matière, alors même que le gouvernement est intervenu par voie réglementaire.

Sous la III^e République, l'Assemblée chargeait le gouvernement de prendre certaines mesures par décrets-lois ; il s'agissait d'un transfert partiel et provisoire de la

compétence législative à l'exécutif. Pour interdire cette procédure, l'article 13 de la Constitution de 1946 avait formellement disposé que l'Assemblée nationale vote seule la loi et qu'elle ne peut déléguer ce droit. Mais ces dispositions ont été contournées : une loi du 17 août 1948 a précisé que des décrets, c'est-à-dire des actes réglementaires, pouvaient modifier ou remplacer une loi dans des matières fixées par cette loi comme ayant, par nature, un caractère réglementaire.

En réalité, par cette loi, le législateur a délégué une partie de sa compétence au pouvoir réglementaire, ce qui était interdit par la Constitution, sous prétexte qu'il s'agit de matières ayant par nature un caractère réglementaire. On parle de délégalisation pour qualifier la transformation de ces matières législatives en matières réglementaires. La IV^e République en revient donc à la pratique des décrets-lois, à cette différence près que la loi donne une énumération limitative des matières pouvant faire l'objet d'un règlement. Cependant, le législateur, pouvant toujours modifier ce qu'il a fait, peut décider de retrouver sa compétence sur certaines matières : c'est-à-dire qu'il peut implicitement, en légiférant directement sur cette matière, ou expressément, en votant une loi ayant cet objet, déclarer

qu'une matière qu'il avait précédemment attribuée au pouvoir réglementaire relève à nouveau du pouvoir législatif. En 1953, le Conseil d'État a avalisé cette procédure en l'assortissant de certaines conditions, en exigeant notamment que cette délégalisation ne puisse pas porter sur des matières réservées à la loi par la Constitution ou par la tradition républicaine. Dans ces domaines, le législateur peut se borner à poser les règles essentielles en laissant au gouvernement le soin de les compléter par une sorte de loi-cadre. Au moins sur le plan des principes, le législateur restait maître de sa compétence et de la procédure, ce qui constitue une différence essentielle entre ce qui existait sous la IV^e République et ce qui prévaudra sous la V^e République.

B) Les rapports entre le président du Conseil et l'Assemblée nationale

La rationalisation du régime parlementaire passe par une réglementation des rapports entre le président du Conseil et l'Assemblée nationale. Mais l'absence de mise en cause de la souveraineté de l'Assemblée nationale fera également échouer ces mécanismes. La révision du 7 décembre 1954,

outre qu'elle a porté surtout sur des questions mineures, ne fut pas suffisante pour empêcher l'échec de la rationalisation des institutions voulue sous la IV^e République.

a) L'investiture par l'Assemblée nationale

Avant 1954, la procédure mettait en valeur le président du Conseil et le plaçait en position de force pour constituer son gouvernement, mais l'Assemblée qui avait accordé la confiance au président du Conseil n'était pas toujours d'accord sur la composition du gouvernement, d'où, dans la pratique, l'existence d'une double investiture, qui était une procédure lourde et qui, en outre, faisait perdre au président du Conseil le bénéfice de son investiture solitaire.

Après 1954, le président du Conseil désigné par le président de la République présente son programme et son gouvernement à l'Assemblée nationale qui l'investit à la majorité simple, ce qui a pour effet d'affaiblir la position du président du Conseil.

b) La réglementation de la question de confiance

Pour éviter le recours systématique à cette procédure destinée à renverser le gouvernement, la Constitution de 1946 cherche à solenniser la question de confiance. D'une part, seul le président du Conseil peut la poser après autorisation du Conseil des ministres, à la différence de la pratique de la III^e République ; d'autre part, le vote ne peut intervenir sur cette question qu'un jour franc après son dépôt ; enfin, il est nécessaire que la majorité absolue des députés se prononce contre la confiance pour que le gouvernement soit renversé.

De même, si les députés déposent une motion de censure, le gouvernement n'est renversé que si cette motion obtient la majorité absolue des suffrages.

c) Le droit de dissolution

La rationalisation du système parlementaire aurait dû exiger que le gouvernement puisse disposer d'un pouvoir discrétionnaire de dissolution afin d'équilibrer la puissance du Parlement.

En fait, la dissolution n'est envisagée par la Constitution que comme le moyen de mettre un terme au mandat d'une

Assemblée qui s'est montrée réellement incapable de définir une politique. Elle sous-entend non pas une crise ministérielle, mais des crises répétées. Il faut deux renversements ministériels en dix-huit mois qui soient, en outre, deux renversements conformes aux exigences constitutionnelles, c'est-à-dire à la majorité absolue. Elle est prononcée par le président de la République, mais la décision est prise en Conseil des ministres. En décembre 1955, Edgar Faure, président du Conseil, procéda néanmoins à la dissolution de l'Assemblée nationale et eut le courage politique de rompre l'ostracisme dont la dissolution était marquée depuis la crise du 16 mai 1877, même si cela ne fut pas suffisant pour sauver le régime de la IV^e République.

C) L'échec du parlementarisme rationalisé

Les mécanismes institutionnels mis en place se sont avérés impuissants. D'une part, le Parlement délègue au gouvernement ses compétences en de nombreuses matières, par le biais des délégalisations, malgré l'interdiction constitutionnelle. Ainsi, l'Assemblée nationale empêche le gouvernement de gouverner, mais ne gouverne pas à sa place. D'autre part, les mécanismes

propres à assurer la stabilité du gouvernement ne le protègent pas réellement. Mis en minorité à la majorité relative, le gouvernement se sentait politiquement obligé de démissionner, et ce renversement n'était pas pris en compte pour rendre possible une dissolution qui devenait alors une prérogative inutile.

Cet échec a également des raisons politiques. La première est constituée par l'absence de majorité parlementaire. La coalition des trois partis éclate. Les communistes quittent le gouvernement en 1947 après avoir voté contre le gouvernement dont ils font partie : la période, caractérisée par la « guerre froide » entre le bloc soviétique et le bloc occidental, explique aussi cette rupture au sein des partis issus de la lutte contre l'occupant. La SFIO et le MRP sont contraints de chercher des appuis au centre droit. Puis, à la suite du glissement à droite de l'électorat, de 1951 à 1956, les socialistes ne participent plus au gouvernement durant cette deuxième législature de la IV^e République.

Le personnel politique de la III^e République est ensuite très présent dans la IV^e, notamment les radicaux, et donne de la Constitution une interprétation qui rapproche son

fonctionnement de celui de la III^e République.

Le régime fonctionne mal, comme un régime d'assemblée. La souveraineté du Parlement, déduite du régime représentatif, conduit à l'exaltation de la loi et à la relégation de la Constitution. Par ailleurs, le Parlement étant assimilé, notamment depuis 1877, à la démocratie, l'exécutif ne peut se redresser.

Les institutions et les partis politiques perdent de leur crédit. Le général de Gaulle dénonce leur incapacité.

Cet échec institutionnel ne doit cependant pas masquer d'autres aspects de la IV^e République. Ainsi, ses gouvernants se sont montrés capables de réaliser dans de bonnes conditions l'œuvre de reconstruction et de procéder à la modernisation du pays. Beaucoup de réalisations du début de la V^e République auront été préparées sous la IV^e.

4. La fin de la IV^e République

Elle est due notamment à l'incapacité de la IV^e République

à régler le problème algérien. Les partis du centre (droite ou gauche) alternent au pouvoir et n'ont en commun que la défense des institutions de la IV^e République. Le 15 avril 1958, la chute du gouvernement du radical Félix Gaillard provient de l'absence de majorité aussi bien pour la poursuite de la guerre que pour la négociation avec le FLN algérien.

Le 8 mai, le président de la République René Coty demande à Pierre Pflimlin (MRP) de constituer un gouvernement. Mais, le 13 mai, des émeutiers prennent d'assaut le gouvernement général à Alger, sans que l'on puisse déterminer encore qui était derrière eux, et l'armée d'Algérie est favorable au mouvement qui aboutit à la constitution d'un comité de salut public à Alger. Mais les interrogations sont nombreuses sur la solution politique vers laquelle la situation peut déboucher. Le chef de l'armée en Algérie, le général Salan, est poussé par les gaullistes à réclamer le retour au pouvoir du général de Gaulle, alors que le nombre de députés gaullistes au Parlement français est relativement faible. De son côté, de Gaulle se déclare prêt, dès le 15 mai 1958, à assumer « les pouvoirs de la République ».

Face à cette menace d'une insurrection qui pourrait gagner l'ensemble du territoire, la Corse se ralliant ainsi à l'insurrection algérienne le 24 mai, le gouvernement Pflimlin démissionne le 28 mai, et le président de la République fait appel le 29 à Charles de Gaulle pour constituer un gouvernement, en informant le Parlement par un message qu'il propose la présidence du Conseil « au plus illustre des Français ». Le président de la République précise que, si de Gaulle n'obtient pas l'investiture de l'Assemblée, il démissionnera, ce qui était une forme de question de confiance qui est tout à fait en dehors de la Constitution, car le président de la République est irresponsable devant le Parlement.

De Gaulle fut donc un président pressenti puis un président du Conseil désigné au même titre que ses prédécesseurs, et le gouvernement de Gaulle a bien été le dernier gouvernement de la IV^e République, et non un gouvernement de fait. Ce gouvernement était composé de représentants importants de la plupart des partis politiques, sauf le Parti communiste. Des gaullistes sont cependant nommés aux postes clés. En cela, la transition entre la IV^e et la V^e République s'est faite de façon beaucoup moins « révolutionnaire » que les autres

transitions de notre histoire constitutionnelle.

Mais le général de Gaulle était arrivé au pouvoir avec l'idée de changer les institutions de la IV^e République, ce qu'il appelait le « système ».

L'Assemblée nationale l'investit par 329 voix contre 224, le 1^{er} juin 1958, les adversaires se recrutant parmi le Parti communiste, la moitié des socialistes et quelques radicaux comme Pierre Mendès France et des représentants de petits partis tel François Mitterrand. Le général de Gaulle précise qu'il demandera les pleins pouvoirs et notamment la délégation du pouvoir législatif et que le gouvernement entreprendra dans les formes constitutionnelles une révision de la Constitution. Une fois sa déclaration lue, de Gaulle quitte l'Assemblée nationale, refusant d'assister au débat sur l'investiture, jugeant sa présence indigne au sein de cette Assemblée où règnent « les partis ». Ce sera le seul contact « physique » du général de Gaulle avec le Parlement.

Le nouveau gouvernement fait donc adopter, le 3 juin 1958, deux lois importantes.

La première loi, de pleins pouvoirs, donne au

gouvernement des pouvoirs spéciaux en Algérie et la compétence de prendre par ordonnances les dispositions « nécessaires au redressement de la nation », et ce pendant six mois. Il s'agissait de gérer la période de transition, et la présence du Parlement n'était plus indispensable. De fait, la session fut close et le Parlement de la IV^e ne devait plus jamais siéger.

La seconde loi, la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution de 1946, constitue la base juridique qui permettait au gouvernement, et non à une Assemblée constituante, de conduire à bien la révision de la Constitution.

Le nouveau régime est bien le fruit des échecs de la IV^e République. Il est aussi le résultat d'une procédure originale entourée de certaines interrogations quant à la constitutionnalité de celle-ci.

La nouvelle Constitution reflète des conceptions constitutionnelles doctrinales diverses, et parfois contradictoires, dont certaines trouvent leur source dans un courant de pensée ancien remontant à la III^e République, et

dans l'examen des erreurs de la IV^e que l'on veut éviter. La continuité est ainsi associée à la rupture [\[1\]](#).

5. La Constitution du 4 octobre 1958

Les premières années de fonctionnement de la nouvelle constitution furent marquées par la forte personnalité du président Charles de Gaulle, la mise en place – éphémère – des institutions de la communauté et le règlement de l'affaire algérienne.

La Constitution trouva sa philosophie définitive avec la modification des articles 6 et 7 établissant l'élection du président de la République au suffrage universel (loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962).

On a longtemps considéré que cette constitution avait été taillée sur mesure pour le général de Gaulle : les septennats suivants ont montré que ces institutions pouvaient fonctionner avec des personnalités différentes, dans des contextes politiques variés, y compris avec des majorités diverses.

L'adoption du quinquennat a constitué une rupture importante par rapport à notre tradition constitutionnelle, établissant désormais une concordance entre la durée du mandat présidentiel et celle de la mandature législative, modifiant les relations entre les pouvoirs.

Notes

[1] L'étude de la Constitution actuelle dépasse le cadre de cet ouvrage qui se limite à l'histoire constitutionnelle. On pourra se reporter aux ouvrages suivants parus dans la coll. « Que sais-je ? » : F. Rouvillois, *Les Origines de la Ve République*, 1^{re} éd. 1998, n° 3305 ; P.-M. de La Gorce, B. Moschetto, *La Ve République*, 9^e éd. 2001, n° 1763 ; D. Maus, *Le Parlement sous la Ve République*, 3^e éd. 1996, n° 2217

Conclusion

Lorsque le mandat de François Hollande prendra fin, la V^e République aura vécu presque 60 ans, soit 10 ans de moins que la III^e République qui, elle, n'avait pas vraiment bénéficié d'une véritable constitution. La Constitution de 1958 aura donc démontré une exceptionnelle longévité, assez rare dans notre histoire politique. Elle a su s'adapter à des contextes politiques différents.

François Mitterrand, qui fut l'adversaire le plus virulent du « coup d'État permanent », s'est coulé dans la fonction présidentielle, réussissant à mener à bien deux septennats successifs ; la cohabitation, jugée longtemps inapplicable par de nombreux juristes, est devenue une pratique habituelle, fonctionnant avec plus ou moins de bonheur selon les hommes et les circonstances, sans conduire à un blocage des institutions.

La Constitution de 1958 constitue, il est vrai, un bel

exemple de stabilité en trompe-l'œil ; vingt-quatre modifications lui ont été apportées, dont la loi du 6 novembre 1962 instaurant l'élection du président de la République au suffrage universel : beaucoup d'entre elles sont liées à l'évolution de l'Union européenne, mais d'autres concernent le fonctionnement et l'esprit des institutions.

Outre la « lassitude » des parlementaires, ces adjonctions et modifications conduisent à s'interroger sur l'esprit et les limites d'un texte constitutionnel, dans lequel certains voulaient faire figurer le respect de la « règle d'or » en matière budgétaire, celui des normes environnementales ou sociales, ou encore le principe du service minimum obligatoire en cas de grève. Le risque est alors sérieux de voir la loi fondamentale transformée en un monstrueux corpus juridique auquel on incorporerait sans cesse les modes et les principes du moment. La décision rendue par le Conseil constitutionnel le 9 août 2012 a d'ailleurs rappelé la possibilité d'utiliser des lois organiques pour préciser un article de la Constitution.

La pratique de la fonction présidentielle a, elle aussi, transformé le fonctionnement du régime : de la présidence

hyperactive de Nicolas Sarkozy à la présidence « normale » de François Hollande, les différences de style ne remettent pas fondamentalement en cause le fonctionnement du couple exécutif, même si le quinquennat a modifié le temps politique de l'action gouvernementale ; de même, les changements de majorités, y compris au Sénat, ne semblent pas devoir nécessairement revaloriser le rôle du Parlement, appelé à accompagner la politique gouvernementale comme il l'a fait depuis plus de cinquante ans. L'élection présidentielle est bien désormais « la mère des batailles », et c'est autour de ses enjeux que s'organisent à la fois le jeu constitutionnel et la vie politique française.

Ceux qui plaidaient il n'y a pas si longtemps pour l'avènement de la VI^e République sont devenus des ministres importants du gouvernement, et il est probable que l'histoire constitutionnelle de la France se confondra longtemps encore avec celle de la V^e République. C'est peut-être des transformations de l'Europe que pourrait venir une évolution de notre ordre constitutionnel dans un monde économique apaisé ?