

SECTION 3 LA FRANCE ET L'INSTITUTIONNALISATION DE LA NATION

De 1789 à 1958, la France a connu treize Constitutions, ce qui constitue un chiffre minimum, car l'on peut arriver à un chiffre maximum de dix-sept Constitutions. La durée moyenne d'une Constitution, au cours de la même période, est de douze ans. Celle de 1875 a duré 65 ans à elle seule. Si l'on enlève la Constitution de 1875, la durée moyenne d'un régime politique en France est de 8 ans et 4 mois, ce qui est très court. Ces deux chiffres montrent que l'instabilité constitutionnelle française est une réalité historique incontestable. La Cinquième République connaît cependant une durée relativement longue, ce qui la place immédiatement après le régime de la Troisième République.

Cette instabilité peut être expliquée de bien des manières. L'organisation des pouvoirs publics depuis plus de deux siècles en France suit une sorte de mouvement de balancement qui conduit d'une part à un pôle de pouvoir gouvernemental fort et d'autre part à la prépondérance des assemblées élues, ce qui entraîne généralement un affaiblissement du pouvoir. Faut-il dès lors en conclure que depuis la monarchie absolue et jusqu'en 1958 la France n'aura pas trouvé d'institutions stables ?

Bien entendu, dans ce mouvement de balancier, il se passe des choses plus profondes. La France est le seul pays au monde où l'on oppose l'ancien et le nouveau régime ; cela tient, pour l'essentiel, à ce que cette opposition est au principe d'une nouvelle légitimité du pouvoir politique, tout entière fondée sur la nation.

L'Ancien Régime a souvent fait l'objet de polémiques : on l'identifie le plus souvent à la monarchie absolue, ce qui n'est pas tout à fait exact. Le système politique qui se met en place à partir des XIII^e, XIV^e siècles, se caractérise par un conflit entre le roi, les parlements et le conseil du roi qui, contrairement à ce qui s'est passé en Grande-Bretagne, s'est achevé par le triomphe du roi. Après 1614, les rois de France ne convoquent plus les Etats-Généraux (cf. le contexte de la Fronde). Progressivement, le roi va concentrer entre ses mains tous les pouvoirs : législatif, exécutif et même le pouvoir judiciaire suprême. Mais il n'est pas un tyran : il est un prince qui possède certes de larges pouvoirs, mais ceux-ci sont encadrés par les Lois fondamentales du Royaume qui donnent une autonomie et des libertés à un certain nombre de structures : l'Eglise catholique, qui se trouve ainsi dotée d'un véritable statut constitutionnel. Elle a notamment en charge l'éducation, la santé publique et l'aide sociale ; elle ne paie pas d'impôts. Les parlements, qui sont des organes juridictionnels disposant d'un pouvoir de décision suprême, sauf si le roi leur impose le « lit de justice » en faisant prévaloir sa propre volonté. Les corps intermédiaires : villes, organisations économiques, corporations, etc.

De fait, la légitimité du pouvoir politique sous l'Ancien Régime procède de la tradition historique française. En l'occurrence, cette histoire enseigne que le pouvoir politique réside dans un monarque héréditaire qui gouverne en prenant conseil d'organes exprimant ses sujets : le roi en son conseil. L'on comprend aussi pourquoi ce monarque n'est pas un dictateur: il existe bien des libertés publiques sous l'Ancien Régime, mais ce ne sont pas des libertés modernes, car les Français ne sont pas des citoyens, mais des sujets. Ils ne participent pas au pouvoir politique, mais lui sont soumis : le roi n'est pas seulement pour ses sujets un chef politique, il est aussi un père et les libertés dont ils jouissent sont des libertés pédagogiques, de l'ordre de celles qu'un père accorde à ses enfants.

C'est dire que ces libertés ne peuvent être admises contre les fondements même d'un régime que l'origine divine du pouvoir monarchique tend à rendre éternel.

A la fin du XVIII^e siècle, le Royaume de France se trouve dans une situation financière difficile : la France a perdu la Guerre de Sept Ans, contre l'Angleterre ; elle soutient la lutte pour l'indépendance américaine. Il faut donc faire appel aux forces contributives du Royaume : Louis XVI convoque les Etats Généraux à l'automne 1788, ce qui va donner lieu à une immense agitation intellectuelle. Agitation à laquelle l'abbé Sieyès (1748- 1836) va fortement contribuer en faisant paraître, en janvier 1789, son célèbre opuscule, *Qu'est-ce que le Tiers État ?* Par delà, en effet, les circonstances du combat politique qui expliquent et justifient le style pamphlétaire du libelle, Sieyès donne à la Révolution à venir son principe de légitimité et, partant, son soubassement idéologique. Ceux-ci sont tout entiers contenus dans une notion à laquelle l'abbé va conférer une dimension proprement théologique : la nation.

Sieyès énonce et annonce ainsi l'aspect le plus emblématique de la Révolution française, la Révolution juridique (sect. 1), laquelle cédera très vite le pas à la Révolution politique (sect. 2), qui augurera elle-même un combat politique et constitutionnel pour la légitimité politique, lequel ne s'achèvera qu'en 1875 (sect. 3).

§ 1 La révolution juridique (1789-1791)

En faisant appel aux États Généraux, le roi demande l'assistance d'une assemblée qui va elle-même se proclamer « représentative », en ce qu'elle n'a pas seulement pour tâche de conseiller le roi, mais en ce qu'elle est *ab initio* détentrice de la souveraineté. Il s'agit là d'une affirmation formidable, qui exprime toute la dimension juridique de la Révolution française et qui signifie que le roi se trouve désormais dépouillé de sa souveraineté. Mais cela ne signifie pas pour autant la fondation d'une démocratie, dans la mesure où, en effet, l'assemblée n'est pas favorable au suffrage universel mais au suffrage restreint.

A. Des Etats généraux à l'Assemblée nationale (juin-juillet 1789)

1. La proclamation du tiers état en Assemblée nationale (17 juin 1789)

Les États généraux se réunissent le 5 juin 1789 : cette date peut être considérée comme le début de la Révolution française. Les députés aux États généraux ont été désignés suivant des règles compliquées. Ils se répartissaient en trois collèges électoraux (noblesse, clergé, tiers état) correspondant aux trois « états », c'est-à-dire aux trois types de condition politique et sociale prévalant dans le royaume. Le tiers état, c'est d'abord la bourgeoisie, c'est-à-dire les habitants d'un bourg, d'une ville, la bourgeoisie de robe, ce que l'on appellerait aujourd'hui les classes moyennes, qu'il faut donc se garder d'identifier au peuple.

L'élection proprement dite aux États généraux s'est effectuée par ordre ou « état », ce qui ne l'empêcha pas d'être relativement libérale, suivant des règles curieuses qui ont assuré une incontestable représentativité aux députés. En particulier pour le tiers état, le suffrage fut quasiment universel. Pour la noblesse et le haut clergé, il eut lieu à bulletins secrets. En revanche et en ce qui

concerne le bas clergé, les curés furent désignés. En outre, le roi décida qu'il y aurait autant de députés pour le tiers que pour la noblesse et le clergé, soit au total 1 200 personnes.

Les députés aux États généraux ne vont pas à Versailles sans indications. Ce sont les cahiers de doléances, qui n'ont pas été exclusivement rédigés par les plus instruits et auxquels le peuple a aussi participé. C'est également la première et la dernière fois, en France, où un programme politique fut directement proposé par le peuple et non par les députés.

Mais les États généraux demeurent une assemblée monarchiste et non pas républicaine. Ils traduisent ainsi des préoccupations essentiellement financières et se donnent pour but, tel qu'exprimé dans les cahiers de doléances, de refonder la monarchie. C'est cet objectif qui, porté par les députés du tiers état, prendra la forme d'une revendication de nature constituante.

L'assemblée franchira ainsi le pas décisif, sous l'influence du tiers état, le 17 juin 1789, lorsque les États Généraux se proclament Assemblée nationale, et le 20 juin 1789, lorsque le tiers état se réunit dans la salle du Jeu de Paume et prononce le fameux serment de ne point se séparer sans avoir donné une constitution à la France. C'est, de façon encore symbolique mais décisive, la fin de la monarchie absolue, de l'Ancien Régime : les députés du tiers état s'affirment comme les seuls détenteurs de la souveraineté nationale, dans la mesure où ils se considèrent comme les seuls représentants légitimes de la nation. Le 27 juin 1789 et en dépit des hésitations de la noblesse et du clergé, Louis XVI capitule et accepte le serment du Jeu de Paume, à savoir que les États Généraux ne doivent pas se contenter de discuter les questions financières, mais qu'il leur revient aussi de se préoccuper de l'organisation rationnelle de l'État, préoccupation à laquelle se ralliera, sous l'influence de l'abbé Grégoire (1750-1831), le bas clergé. Le serment du Jeu de Paume aura ainsi définitivement scellé la nation et la Constitution. De fait, le 3 juillet 1789, l'Assemblée nationale se proclame constituante : la mission de la nation qu'elle représente est donc de se donner des institutions, en vertu de la nouvelle légitimité du pouvoir politique dont elle affirme être seule détentrice.

2. La nation, nouveau principe de la légitimité politique

Celui-ci dévoile, en effet, le soubassement idéologique de la Révolution naissante. Et c'est bien à l'abbé Sieyès que l'on doit cette systématisation du concept de nation, à laquelle il convient maintenant de s'attacher. Il fait de la nation une arme dans une lutte politique sans merci. La nation apparaît ainsi d'emblée comme un principe d'exclusion de la noblesse. Ce sont des considérations économiques, directement inspirées de la doctrine des physiocrates, qui expliquent et justifient l'utilité sociale du tiers état et, partant, l'exclusion de la noblesse du corps national : le premier exécute, sans contrepartie, des tâches d'intérêt général dans l'État, en ce qu'il est seul producteur de richesses ; le second est un « état » privilégié et parasite qui, comme, tel, ne défend que des intérêts particuliers.

Ainsi s'explique le non moins fameux postulat énoncé par Sieyès dans *Qu'est-ce que le tiers état ?* : « *La nation existe avant tout, elle est l'origine de tout.* » Et, en ajoutant aussitôt : « *Sa volonté est toujours légale, elle est la loi elle-même* », l'abbé inscrit d'emblée la nation comme le seul principe constituant possible dans l'État. En ce sens, la nation s'exprime quand elle se donne une constitution. Elle devient, de ce fait, un postulat de base nécessaire à l'existence de la constitution : elle est un donné et non pas un construit.

Et c'est bien là, du reste, que le droit constitutionnel français, dès sa naissance, diffère fondamentalement de celui des États-Unis. Pour ce dernier, la constitution est avant tout l'organisation du pouvoir politique, dont l'action quotidienne doit tendre au perfectionnement du mode d'organisation du pouvoir. Tandis qu'en institutionnalisant la nation et ses pouvoirs, ainsi identifiés à la volonté constituante, le droit constitutionnel français donne par là même un fondement, une légitimité, à l'organisation du pouvoir politique. En d'autres termes, le droit constitutionnel français normativise le concept de nation, puisque la constitution devient l'expression de la volonté de la nation, celle de créer l'État ou, à tout le moins de réformer sa légitimité. Toute la doctrine française postérieure du droit public se situera dans cette perspective, sous l'influence, notamment de Carré de Malberg (1861-1935). Voir à ce sujet sa célèbre Contribution à la théorie générale de l'État, Sirey, 1920, t. I, p. 11-51 ; c'est dans ces pages liminaires que Carré de Malberg développe sa théorie de l'État « *personnification* » de la nation, cette dernière apparaissant alors comme un tout homogène.

B. L'œuvre constitutionnelle de l'Assemblée nationale

La première étape de la Révolution française, celle de la révolution juridique, se termine sans effusion de sang. Mais les révolutionnaires français vont mettre deux ans pour accomplir la tâche constituante qu'ils venaient de revendiquer et mettre en œuvre une révolution qui relevait pour l'heure du symbole, même si celui-ci était décisif. Le contexte politique, de surcroît, s'annonçait lourd de dangers et de peurs à venir : le 14 juillet 1789, une émeute populaire avait pris d'assaut la Bastille.

L'Assemblée nationale va adopter un premier texte, qui fut assez rapidement rédigé et qui fait aujourd'hui partie du droit positif : la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

1. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789

Il s'agit sans conteste du plus célèbre texte constitutionnel au monde. Il fut rédigé sur un projet de « l'évêque philosophe » de Nancy, de La Fare (1752-1829).

Sur la forme, le texte de la Déclaration française est de facture classique et s'apparente à celui des déclarations que d'anciennes colonies anglaises de l'Amérique du Nord indépendante avaient placées au fronton de leur propre Constitution. Mais l'analogie s'arrête là, car la Déclaration française est porteuse d'idées nouvelles, proprement révolutionnaires. Elle énonce d'emblée que les « *représentants du peuple français* » sont désormais les seuls détenteurs de la légitimité politique en tant qu'ils sont « *constitués en Assemblée nationale* » et évoque une notion qui va connaître, après 1945, une importance considérable : les droits de l'homme, au « *mépris* » desquels sont attribués les malheurs de ce qui était encore le Royaume de France. C'est aussi dans ce « *mépris* » que puise la volonté constituante des « *représentants du peuple* » : faire une constitution, c'est donner des institutions destinées à assurer le bonheur du peuple. Il s'agit, plus précisément, de définir un système politique et d'énoncer les organes du pouvoir ; mais aussi de poser les relations de ces organes du pouvoir politique avec les « *citoyens* », et plus largement, d'établir une « *société* » dans laquelle puissent être garantis les droits de l'homme, selon le propos de l'art. 16 de la

Déclaration. Cette société se place aussi sous les « *auspices de l'Être suprême* » et revendique, par là même, l'héritage des Lumières.

Il s'agit là d'une autre différence, et non des moindres, avec la Déclaration de l'Indépendance des États-Unis du 4 juillet 1776 : cette dernière invoque, en effet, le Dieu créateur du christianisme. L'art. 1^{er} de la Déclaration française (« *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits* ») confirme cette césure en se réclamant du droit naturel : il constate les droits de l'homme, inhérents à l'humaine condition, tandis qu'aux États-Unis les hommes sont créés par Dieu.

Selon son propre intitulé, le contenu de cette Déclaration concerne tout à la fois l'homme et le citoyen : l'homme, en tant qu'être humain, possède donc des droits naturels qui, comme tels, sont supérieurs à toute législation : il s'agit de la liberté, de la propriété, de la sûreté et de la résistance à l'oppression. Si ces droits naturels appartiennent juridiquement à tout individu, leur exercice n'est cependant pas collectif : la liberté d'association n'est ainsi pas reconnue.

En affirmant, dans la 2^e phrase de l'art. 1^{er}, que « *les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune* », la Déclaration confirme en droit cette égalité qu'avait réalisée l'abolition des privilèges, les députés de la noblesse et du clergé montant à la tribune de l'Assemblée nationale, dans la nuit du 4 août 1789, pour renoncer avec solennité et enthousiasme à leurs privilèges. Parce qu'elle concerne l'homme en tant qu'être humain, cette égalité juridique s'entend d'une complète égalité entre hommes et femmes. Il n'en va pas de même en ce qui concerne le citoyen. Dans le même sens, en 1791, se posera la question de savoir si cette égalité de naissance (art. 1 DDHC) est également applicable aux personnes de couleur, la France étant déjà à l'époque une puissance coloniale. Là encore, une distinction sera faite entre l'homme et le citoyen, puisqu'il faudra attendre le décret de la Convention du 16 pluviôse An II (4 février 1794) pour que soit aboli l'esclavage, abolition que rapportera par la suite Bonaparte en 1802.

L'individualisme et le libéralisme gouvernent cette société des droits de l'homme, car les droits appartiennent à chacun et sont ainsi opposables au pouvoir politique, selon la première phrase de l'article 2 : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme.* »

Quant au citoyen, il vit dans une société politique, qu'esquisse la Déclaration et qui est régie par quelques règles, notamment la souveraineté nationale (art. 3 : « *Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément* »). C'est le triomphe de la conception de Sieyès.

Cet article fonde la nouvelle légitimité de la société politique et de son pouvoir, qu'elle entend définitivement substituer à l'ancienne. Or, cette dernière était d'autant plus forte qu'elle dérivait de Dieu et était inscrite dans l'histoire. La nouvelle légitimité doit donc s'élever à la hauteur de l'ancienne pour pouvoir la supplanter. Il faut tout d'abord retirer la souveraineté à Dieu et à son représentant sur terre : le roi, qui n'est plus celui que Dieu a choisi, ce qui signifie la fin de la monarchie de droit divin. Cela ne signifie pas forcément, d'ailleurs, une rupture avec la religion, mais plutôt une rupture avec l'ordre politique et spirituel millénaire qui prévalait jusque-là. Cette volonté de rupture se manifeste par le fait que c'est bien le principe même de la souveraineté qui est transféré à la nation et qui, comme tel, appartient désormais par essence (« essentiellement », dit l'art. 3 de la Déclaration) à la nation. Mais encore faut-il que cet être national soit à la dimension de son prédécesseur, Dieu et son représentant, le roi. Qu'est-ce que la nation selon la Déclaration?

La nation, à laquelle appartient désormais la souveraineté dans son principe, est un être abstrait et de raison, qui transcende ses propres composantes et ne se réduit pas aux êtres vivants de la période considérée, c'est-à-dire à la population de l'État : elle embrasse les générations antérieures et s'inscrit, de ce fait, dans une continuité généalogique, mais elle embrasse aussi les générations à venir, ce qui lui confère son caractère intemporel. C'est précisément ce qui justifie cette prétention prométhéenne de la nation à évincer la vieille légitimité monarchique : l'atemporalité de la souveraineté nationale s'oppose ainsi à l'éternité de la souveraineté monarchique de droit divin.

Cette conception implique aussi une théorie selon laquelle la nation, ne pouvant s'exprimer par elle-même, ne peut agir que par l'intermédiaire de personnes physiques, chargées de représenter temporairement la nation au sein d'organes qui la font vivre et la donnent à voir dans sa réalité concrète. Par la suite, l'exercice du droit de suffrage n'exclura pas de la nation ceux qui ne pourront légalement en disposer, puisque les représentants élus sur la base d'un suffrage censitaire seront proclamés représentants de la nation entière. Ainsi le suffrage se trouvait-il ramené au simple exercice d'une fonction contingente.

Ainsi s'explique l'article 6 de la DDHC : « *La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants à sa formation.* » Ce qui deviendra par la suite la conception française de la représentation tient tout entière dans l'unité et l'indivisibilité de la nation ou du peuple, elles-mêmes à l'origine de la souveraineté de la loi.

2. La Constitution du 3 septembre 1791

Le second texte élaboré par l'Assemblée nationale constituante est aussi la première Constitution française écrite, celle du 3 septembre 1791, laquelle s'organise autour de trois thèmes principaux :

- en premier lieu, l'institution d'un suffrage restreint aux hommes de 25 ans qui ne sont pas dans une situation de dépendance, les femmes étant privées du droit de vote en raison de leur incapacité civile, qui paient un cens, du reste peu élevé, au moins égal à la valeur de trois journées de travail (sur une population de 20 millions d'habitants à l'époque, il y a 10 millions d'électeurs potentiels et environ 4 millions d'électeurs : les électeurs sont les « citoyens actifs », les non électeurs les « citoyens passifs »). Être électeur, c'est donc exercer une fonction, un mandat et non, comme il a déjà été suggéré, un droit.

- La Constitution crée, en second lieu, une assemblée, qui prend le nom de législative et qui est le centre du régime, en ce qu'elle a le plus de pouvoirs : elle vote la loi et le budget et influence le gouvernement dont les membres sont pénalement responsables devant elle. L'unicité de la représentation politique aura logiquement commandé le choix d'une assemblée unique.

- En troisième lieu, la Constitution maintient l'institution monarchique (titre III, ch. 2, art. 4), mais le roi perd pratiquement tous ses pouvoirs, il détient désormais son autorité de la volonté nationale, ce qui explique qu'il devienne à son tour un « *représentant* » (titre III, ch. 2, art. 2) : il devient « *Roi des Français* », la cérémonie du sacre devant être remplacée par un serment de fidélité à la nation. Il s'agit là plus qu'un symbole : la cérémonie de sacre témoignait de l'investiture divine des rois de France. Le serment de fidélité à la nation témoigne de la subordination du roi au nouveau principe de légitimité politique : il n'est plus désormais qu'un organe de la Nation. Le roi est le chef de l'État et dispose de quelques pouvoirs gouvernementaux. Il nomme seul les ministres, lesquels

doivent être choisis en dehors de l'assemblée. Le seul lien organique entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif est constitué par le droit de veto suspensif du roi sur les lois votées par l'assemblée, puisque l'assemblée ne peut pas être dissoute, ni ne peut renverser les ministres, hormis l'hypothèse de la responsabilité pénale. En effet celle-ci, dans l'histoire des régimes politiques de type parlementaire, aura toujours été le prélude à l'éclosion d'une responsabilité politique, du moins là où les circonstances l'auront favorisée. Elle ne peut destituer le roi.

Ce système, inspiré des États-Unis dans la distribution et l'agencement des pouvoirs, mais de l'Angleterre dans la conception de la fonction royale, pouvait peut-être fonctionner en des temps moins troublés. Il n'était certainement pas fait pour augurer un nouveau principe de légitimité du pouvoir. Il aura duré moins d'un an et échouera en raison de l'attitude de Louis XVI : alors même qu'il avait supporté passivement d'être dépouillé de sa légitimité au début de l'été 1789, il va tenter après coup de reprendre en main le pouvoir avec l'aide de l'étranger : le 20 juin 1792, le roi s'enfuit vers l'Allemagne. Il est arrêté et, après une brève période d'attente, commence la révolution politique violente. Le 10 août 1792 débute l'insurrection parisienne, laquelle provoquera le renversement du régime institué quelques mois auparavant.

§ 2 La révolution politique (1793-1802)

Les conditions difficiles de l'élaboration de la Constitution de 1791 et l'application désastreuse qui en fut faite auront aussi montré les limites des faiseurs de système, fussent-ils aussi talentueux que Sieyès, face aux réalités de la lutte pour le pouvoir. Certes, ces dernières pourront aussi se prévaloir d'une forte dimension idéologique, comme le montrera la Convention, mais ce sont désormais les extrémistes qui donneront le ton, jusqu'à ce qu'un jeune général déclare, en 1799, « *la Révolution (...) fixée aux principes qui l'ont commencée : elle est finie* ».

A. La Convention et l'invention du peuple (1793-1795)

1. La souveraineté populaire

L'Assemblée législative de 1791 décide la convocation d'une Convention nationale en vue de rédiger une nouvelle constitution, le mot Convention étant emprunté au vocabulaire constitutionnel américain et désignant précisément une assemblée établie pour faire une constitution. Cette assemblée de 749 membres était appelée à devenir, pour le meilleur et pour le pire, la plus célèbre assemblée élue de toute l'histoire de France, voire de l'histoire mondiale.

Mais la radicalisation de la Révolution devait entraîner mécaniquement celle de ses opposants, en France et à l'étranger : en septembre 1792, les monarchies étrangères interviennent militairement contre la France, tandis que débute l'insurrection en Vendée et en Bretagne. En outre, la désorganisation économique du pays provoque la famine en France même.

C'est dans ce contexte politique difficile que la Convention va s'affirmer par un geste juridique, mais d'une immense portée symbolique et politique : elle se réunit le 20 septembre 1792, le jour même de la victoire de Valmy et, le 21 septembre, elle abolit la royauté. Cette proclamation de la République donne corps à la souveraineté populaire, la Convention décidant aussi que la

Constitution à venir devait être soumise à l'approbation du peuple : au pouvoir d'élection des députés au suffrage universel masculin devait donc s'ajouter le pouvoir de votation, c'est-à-dire d'approbation d'un texte par référendum. Pour l'heure, les manifestations de cette souveraineté populaire furent plus théoriques que réelles, la peur n'ayant guère incité les électeurs à témoigner leur gratitude au suffrage universel lors des élections d'août et septembre. Néanmoins se trouvait juridiquement réalisé le passage d'une souveraineté nationale, rationnelle et abstraite, à une souveraineté populaire tangible et concrète.

Si les événements révolutionnaires situent l'apparition de la souveraineté populaire postérieurement à la souveraineté nationale, son origine intellectuelle lui est pourtant antérieure. C'est, en effet, dans le chapitre VI du livre I du Contrat social de J.-J. Rousseau, paru en mai 1762, que l'on pourra la déceler.

2. La Constitution montagnarde du 24 juin 1793

L'installation de la Convention ouvre une période d'intense activité politique, marquée par la bataille entre les Girondins, réputés modérés, et les Jacobins, plus radicaux. Cette bataille s'achèvera par l'exécution des Girondins, au printemps 1793. La Convention prendra des mesures législatives et militaires et s'efforcera aussi de donner une Constitution à la France.

La rédaction d'un premier projet, connu sous le nom de Constitution girondine, avait été confiée au philosophe et mathématicien Condorcet (1743-1794). Celui-ci élaborait un texte fort long, composé de 370 articles, qui fera l'objet d'un débat en février 1793, mais ne sera jamais mis en œuvre, en raison de l'accusation de trahison portée par la majorité de la Convention envers les Girondins, dont Condorcet, prélude à leur condamnation à mort et exécution. Ce durcissement de la Révolution se traduira, notamment, par l'irruption des sections révolutionnaires de la Commune de Paris au sein même de la Convention.

Après l'échec de la Constitution girondine, les Montagnards, qui formaient à la Convention la faction jacobine, font voter un texte constitutionnel le 24 juin 1793, connu sous le nom de Constitution montagnarde. Ce texte sera soumis au référendum et adopté en juillet: si ce fut la première fois dans l'histoire politique de l'humanité que le peuple fut appelé à se prononcer lui-même sur son organisation politique, cela n'eut guère de signification et de portée pratique, en raison de la très forte abstention qui accompagna l'adoption de la Constitution.

Ce texte a été considéré comme le plus radical, le plus révolutionnaire qu'il n'ait jamais été donné à un peuple d'adopter. Outre le fait d'être un régime républicain, la nouvelle Constitution proclame « la souveraineté du peuple » en posant que « *le peuple souverain est l'universalité des citoyens français* » (art. 7), alors que la Constitution de 1791 reposait, comme on l'a vu, sur la souveraineté nationale.

Le recul du temps incite à ne pas exagérer l'opposition entre deux formulations du même principe de la nouvelle légitimité politique, que l'on doit plutôt considérer comme bifrons. Toutes deux, en effet, reposent sur le même socle, le citoyen. Car c'est devant le citoyen que s'efface l'individu, coupable d'exprimer, selon Rousseau, la volonté particulière ; c'est également devant le citoyen que s'efface l'individu dans la souveraineté nationale, transcendé par un corps abstrait en qui il se fond.

C'est en réalité dans les conséquences qu'elles induiront sur l'organisation du pouvoir politique et, partant, dans l'usage tactique qui en sera fait par les acteurs politiques, que s'opposeront la souveraineté nationale et la souveraineté populaire. Opposition, au demeurant, plus artificielle que réelle, affaire d'opportunité politique et de lutte pour le pouvoir.

De fait, l'art. 7 C. 1793 fait apparaître une dimension individuelle, et non plus collective comme en 1791, de la souveraineté. L'on retrouve à cet égard la conception de J.-J. Rousseau, dont l'influence sur les constituants de 1793 est considérable : pour dire souverainement la loi, il faudra convoquer le peuple et interroger la totalité des citoyens, car la souveraineté n'est plus une fonction, mais un droit qui appartient à chacun, de façon indivise, en sa qualité de citoyen. D'où cette différence pratique entre la souveraineté nationale et la souveraineté du peuple : la première est purement représentative, la seconde prohibe tout médiateur entre le citoyen et la loi. Mais les constituants de 1793, malgré tout réalistes, ne pourront (ou ne voudront ?) aller jusque-là.

C'est pourquoi le texte de 1793 institue un régime politique où tous les pouvoirs appartiennent à une assemblée élue chaque année au suffrage universel par les hommes âgés de 21 ans et les étrangers domiciliés en France depuis un an (art. 4), acquis, tel Thomas Paine (1737-1809), à la Révolution. Le pouvoir exécutif, collégial (24 membres, art. 62), ne possède que des attributions limitées et n'est que le commis de l'assemblée. Le référendum est également prévu pour l'adoption de certaines lois. La Constitution est aussi précédée d'une Déclaration des droits qui se distingue de celle de 1789 par ses dispositions sociales : elle reconnaît le droit au travail, à l'assistance publique, à l'instruction.

Ce texte n'a jamais été appliqué, car à l'été 1793, la situation du pays est catastrophique. L'on place donc symboliquement la Constitution dans une arche de cèdre « au-dessus » du président de la Convention, dans l'attente de jours meilleurs. S'ouvre alors la période du gouvernement révolutionnaire, la Convention proclamant, en juillet 1793, que le gouvernement sera révolutionnaire jusqu'à la paix. La Convention dispose alors de tous les pouvoirs, d'où le nom de régime conventionnel, synonyme, aussi, de régime d'assemblée, qui s'attachera à ce régime et à cette période. La Convention possède non seulement le pouvoir législatif, mais aussi les pouvoirs exécutif et judiciaire. Théoriquement, elle exerce elle-même le pouvoir gouvernemental, mais elle l'exerce surtout par l'intermédiaire des comités de salut public, désignés pour un mois. La figure de Robespierre (1758-1794) domine le gouvernement révolutionnaire dont l'unique objectif devient le salut public, caractérisé par l'extrême rigueur des mesures prises par la Convention : 1793 est l'année terrible, celle de la Terreur instituée comme moyen de gouvernement en vue de l'élimination des ennemis de l'intérieur. Le Tribunal révolutionnaire provoquera l'exécution de 30 000 personnes. Ce gouvernement dictatorial se terminera le 27 juillet 1794 par l'arrestation, puis l'exécution de Robespierre, qui marque aussi le début de la terreur blanche, véritable contre-terreur où seront exécutés les extrémistes.

La Convention se singularisa aussi par une volonté dogmatique de fonder une nouvelle société. Cette volonté fut totale, allant jusqu'à prétendre changer la manière de vivre dans le rapport au temps, comme l'illustre la proclamation du calendrier révolutionnaire. Elle tenta également de définir et d'ordonner les aspects fondamentaux des croyances humaines, sur le fondement du déisme de Robespierre, la majorité de la Convention étant plutôt athée, avec le culte de l'Être suprême. Cette tentative s'accompagna d'une action antireligieuse dirigée contre l'Église catholique, qui fut la principale cause de la Terreur. Face à l'Europe coalisée contre la France, la Convention incarna, en

un sens, la force de l'énergie nationale, qu'elle dirigea aussi en vue d'une profonde transformation de la société.

Après la chute de Robespierre, il faudra attendre encore un an avant que soit adoptée une nouvelle Constitution, le 22 août 1795 : la Constitution du 5 fructidor, an III. En réalité, ce texte, pourtant soucieux de faire la part de la République et de la dictature, peut être considéré comme le champ du cygne du premier régime républicain français.

B. L'échec de la République (1795-1802)

1. Le Directoire ou la fin de la souveraineté populaire (1795-1799)

La Constitution de l'an III instaure un régime politique connu sous le nom de Directoire et reste malgré tout fondée sur les mêmes principes que la précédente : l'art. 2 (« *L'universalité des citoyens français est le souverain* ») reprend, sous une formulation à peine différente, l'art. 7 C. 1793. La nouvelle Constitution est précédée d'une Déclaration des droits et des devoirs qui marque le retour en force des idées modérées. C'est aussi à ce jour la plus longue Constitution française, avec 377 articles. En réalité, ce texte est assez proche de celui de 1791, l'institution monarchique en moins.

Le suffrage universel est supprimé et l'on en revient donc au suffrage restreint, basé sur un cens assez élevé, ce qui contredit l'attribution de la souveraineté à « *l'universalité des citoyens français* ». Pour affaiblir les assemblées, les rédacteurs de la Constitution en créent deux et introduisent, par là même, le bicamérisme dans le droit constitutionnel français : la chambre basse est le Conseil des Cinq-Cents, l'autre étant le Conseil des Anciens, l'âge minimum pour y siéger est fixé à 40 ans, les célibataires étant exclus. Ces deux assemblées votent ensemble la loi : le Conseil des Cinq-Cents propose les lois au Conseil des Anciens, qui les adopte ou les rejette. Une présomption de méfiance réciproque anime le pouvoir législatif, les deux chambres étant ainsi destinées à se surveiller l'une l'autre, au risque de s'annihiler et de paralyser l'ensemble du système. Le pouvoir exécutif est confié à un directoire, formé de cinq membres élus par les deux assemblées mais indépendants d'elles. Il n'existait aucun moyen d'action d'un pouvoir sur l'autre.

Ce système a très mal fonctionné, parce que la Constitution introduisait de facto la zizanie au sein de chacun des organes du pouvoir politique, voire entre eux. C'est pourquoi les directeurs et les assemblées se sont combattus, les directeurs eux-mêmes se combattaient.

Surtout parce que les difficultés politiques et économiques sont toujours prégnantes : certes, les armées prussiennes sont repoussées, mais le danger n'est pas pour autant écarté. L'insurrection bretonne est loin d'être réduite, l'approvisionnement et les prix des denrées ne sont pas réglés. La volonté constituante de partager le pouvoir politique entre des organes faibles, en réaction à l'unicité du pouvoir politique de la Convention, l'absence de toute relation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, allaient être la source de nombreux coups d'État fomentés notamment grâce à l'armée, appelée ainsi à régler les crises du régime. L'entrée de l'armée sur la scène politique française est d'ailleurs un phénomène nouveau. Ainsi secoué par des crises politiques à répétition, ce régime faible se déconsidère peu à peu. Jusqu'à ce qu'un jeune général, Bonaparte, finisse par s'emparer par la force du pouvoir, le 9 novembre 1799 (18 brumaire an VIII).

2. Le Consulat ou la clôture de la Révolution (1799-1802)

À la surprise générale, Bonaparte, à qui l'on prêtait tout à la fois désintérêt et ignorance de l'art constitutionnel, à peine le Directoire renversé, va imposer une Constitution, qui ne fut délibérée qu'en petit cénacle, mais qu'il soumettra directement au peuple, donnant par là même corps au référendum constituant dont le principe avait été posé en 1793. Celui-ci est un succès triomphal : Bonaparte est déjà célèbre. La Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), rédigée en moins d'une semaine, est tout autant le fruit de conciliabules que d'une alliance de circonstance entre Sieyès, qui rêvait d'être l'inspirateur constitutionnel, sinon l'idéologue, du nouveau régime, et Bonaparte. Ce dernier instrumentaliserait l'esprit de système du premier au service d'un pouvoir politique fort, mais stable et conçu pour l'action.

S'adressant aux Français dans une proclamation précédant le projet de Constitution soumis au peuple, le 15 décembre 1799, Bonaparte situe dans les institutions républicaines les principes véritables du gouvernement représentatif, la propriété, l'égalité et la liberté ne trouvant leur seule garantie que dans l'ordre républicain : il faut donc un État fort pour garantir les droits du citoyen. Et d'annoncer la clôture de la Révolution : « *Citoyens, la Révolution est fixée aux principes qui l'ont commencée ; ELLE EST FINIE.* »

La nouvelle Constitution est donc républicaine. Bonaparte rétablit le suffrage universel, en apparence du moins. Car il s'agit, en réalité, d'un suffrage de présentation réglé par la maxime suivante: « La confiance vient d'en bas, le pouvoir vient d'en haut. » À la suite de scrutins successifs au niveau communal et départemental l'on obtient, en effet, une liste nationale de candidats aux fonctions publiques, dans laquelle les membres des assemblées sont choisis par le Premier Consul ou le Sénat. Les assemblées sont au nombre de quatre et n'ont aucun pouvoir : le Conseil d'État, dont les membres sont nommés par le Premier Consul, c'est-à-dire par Bonaparte, prépare, sous sa direction, les projets de loi dont le gouvernement a seul l'initiative ; le Tribunat, composé de 100 membres nommés par le Sénat, discute les projets de loi sans les voter ; le Corps législatif, composé de 300 membres également nommés par le Sénat, vote les textes sans pouvoir ni les discuter ni les amender ; le «Sénat conservateur » de la Constitution (car « *il maintient ou annule tous les actes qui lui sont déferés comme inconstitutionnels par le Tribunat ou par le gouvernement* », art. 21 C.), composé de 60 membres cooptés, est donc chargé, en théorie, de vérifier la constitutionnalité des lois et de décider des révisions de la Constitution. Il sera, en réalité, un instrument docile entre les mains de Bonaparte. Ce système, qui se prétend représentatif, est à la fois génial et scandaleux.

Le pouvoir gouvernemental est confié à trois consuls nommés pour dix ans par le Sénat (mais c'est en fait Bonaparte qui contrôle le Sénat). Bonaparte s'est auto-désigné Premier Consul, les deux autres, Cambacérès (1753-1824) et Lebrun (1739-1824), n'étant que des faire-valoir. Bonaparte a inventé le césarisme démocratique, c'est-à-dire un régime politique où le pouvoir d'un homme est fondé, du moins en apparence, sur le peuple. Car la personnalité et l'énergie de Bonaparte ne sauraient être corsetées par des institutions. L'ingéniosité de ces dernières rend un peu moins visible le pouvoir personnel dont était porteur le coup d'État du 18 brumaire : dès 1802, par le référendum du 8 mai (18 floréal, an X), Bonaparte se fera octroyer le Consulat à vie, la Constitution étant alors modifiée en conséquence : Bonaparte s'effaçait progressivement devant Napoléon, annonçant un changement fondamental de la légitimité politique au seuil du nouveau siècle.

Néanmoins, la République consulaire aura réussi à panser les plaies ouvertes par la Révolution et augurera le XIX^e siècle sur une promesse de confiance et d'espoir en l'avenir. Elle rétablira, en effet, la paix intérieure, notamment religieuse, par le Concordat de 1801, mais aussi sociale, économique (le franc est créé en 1803) et extérieure (Traité de Lunéville avec l'Autriche, en 1801, Paix d'Amiens, en 1802). Le Code civil, qui « *transcrit dans l'ordre civil les principes de la Déclaration de 1789* » (R. Badinter), est proclamé en 1804 et aura rassemblé les meilleurs juristes formés sous l'Ancien Régime, en même temps qu'une profonde réforme de l'administration locale est entreprise (création des préfets) : il n'aura fallu que trois années au Consulat pour ramener la paix et la prospérité.

§ 3 La lutte politique et constitutionnelle pour la légitimité du pouvoir (1804-1870).

Deux empires, deux monarchies, une république, un coup d'État, deux révolutions et deux défaites militaires. Cette simple énumération témoigne du caractère antagonique des régimes politiques français qui se partagent les deux premiers tiers du XIX^e siècle. Cet antagonisme est, bien sûr, attesté par les conflits et les luttes politiques intenses qui auront accompagné les variations constitutionnelles du pouvoir. Sur ce plan, le contraste est saisissant avec l'évolution politique et constitutionnelle britannique, où deux partis politiques font progressivement évoluer vers la démocratie un système qui a réglé dès le XVII^e siècle la question de la légitimité politique. Car c'est bien cette dernière question qui tend à expliquer le caractère chaotique de l'histoire constitutionnelle française pour la période considérée, où s'affrontent la souveraineté nationale et l'hérédité monarchique.

A. Le retour du principe héréditaire (1804-1848)

1. L'Empire

En 1804, deux sénatus-consultes, c'est-à-dire des décisions de révision de la Constitution prises théoriquement par le Sénat, confèrent le titre d'empereur à Bonaparte. Ceux-ci seront approuvés par un troisième référendum, le 18 mai 1804 (28 floréal, an XII), technique qui tend à préserver l'héritage révolutionnaire et permet également de comprendre pourquoi Bonaparte ne pouvait, au plan politique, réitérer la monarchie. Il devient empereur des Français et instaure l'Empire héréditaire, affirmant sa supériorité sur les monarchies européennes, ce qui suscitera une grande admiration en France, mais aussi une vive réaction contre elle à l'étranger. Le 2 décembre 1804, Napoléon I^{er} se fait sacrer à Notre-Dame en présence contrainte et forcée du pape Pie VII. Si le recours à la vertu mystique du sacre confirme bien la résurgence du principe héréditaire, sa signification va être aussi détournée par Napoléon à son profit exclusif : il choisit de ceindre lui-même la couronne, la présence du pape devenant dès lors purement décorative ; ce geste stupéfiant, Napoléon devenant une sorte de dieu vivant, heurtera profondément les catholiques, qui y verront une profanation.

La Constitution de l'an VIII n'est guère modifiée, sauf, bien sûr, pour ce qui concerne le pouvoir exécutif : les Consuls sont remplacés par un empereur. On aboutit à une véritable dictature

absolue de Napoléon I^{er}, même s'il s'agit d'une dictature « démocratique », les assemblées n'ont plus de pouvoir.

Ce régime durera dix ans et tombera pour des raisons extérieures, à la suite d'une défaite militaire, laquelle emportera avec elle, jusqu'en 1848, l'apparence de souveraineté populaire que le régime avait toujours continué à cultiver soigneusement. Dans un vote du 2 avril 1814, le Sénat proclame la déchéance de l'empereur et fait appel à Louis XVIII. Napoléon s'incline, faute de moyens militaires, et abdique le 6 avril. Les Alliés décident de l'exiler à l'île d'Elbe. Mais la situation en France ne s'améliore pas après l'abdication et Napoléon débarque en France le 1^{er} mars 1815. En vingt jours, il reconquiert pacifiquement le pays, ce qui provoque la fuite de Louis XVIII.

Le 20 mars 1815, Napoléon s'installe à Paris, mais pour seulement trois mois : les Cent Jours. Le 1^{er} juin 1815, il proclame un nouveau texte constitutionnel, l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, mais qui ne durera que trois semaines. Ce texte, hâtivement rédigé par le libéral Benjamin Constant (1767-1830), s'inspirait largement de la Charte constitutionnelle de 1814 (cf. infra, § 139) : il redonnait de l'importance aux assemblées et ouvrait même la voie à un régime parlementaire. Mais la défaite de Waterloo intervient le 18 juin 1815. Napoléon est arrêté par les Anglais, qui le traitent dès lors en simple prisonnier de guerre et non en chef d'État et l'exilent à l'île Sainte-Hélène, où sa détention relèvera du droit commun.

2. La restauration de la monarchie de droit divin et son échec (1814-1848)

La génération d'après l'Empire va chercher la solution aux difficultés politiques et sociales françaises dans l'imitation du système britannique, c'est-à-dire dans l'instauration d'une monarchie modérée de type parlementaire. Mais la situation politique du pays rend cette tentative de greffe constitutionnelle très aléatoire : les émigrés, les aristocrates ayant fui la France à l'heure de la Révolution et, de fait, perdu contact avec elle, souhaitent une monarchie absolue. Pour eux, la Révolution n'a jamais eu lieu. De leur côté, les révolutionnaires encore vivants souhaitent une république qui garantisse les acquis de la Révolution. La France cherche sa voie dans une solution médiane, la monarchie parlementaire. L'échec de cette solution sera davantage imputable à des raisons conjoncturelles que structurelles.

La première étape est la Restauration, œuvre du Sénat impérial qui destitua Napoléon I^{er} et, sous la pression de l'occupant, rappela Louis XVIII, frère cadet de Louis XVI et héritier légitime du trône de France. L'on n'oubliera donc pas que le retour de Louis XVIII se sera effectué en deux temps : en 1814, quelques semaines après avoir promulgué une Charte constitutionnelle, il s'enfuyait devant Napoléon, échappé de l'île d'Elbe, ce dernier étant à son tour contraint à l'exil après la déroute de Waterloo. Mais le rappel de Louis XVIII est aussi symboliquement le fait d'une assemblée représentative de la nation – même si, en réalité, il est le résultat d'un jeu complexe dont le maître d'œuvre est Talleyrand (1754-1838). Le nouveau roi va donc devoir composer avec le principe de légitimité qui est à porter au crédit de la Révolution. La situation n'est pas sans rappeler les deux premières années de la Révolution, mais le roi n'est plus, cette fois, en position de faiblesse. Louis XVIII a, en effet, accepté l'offre du Sénat impérial tout en rappelant sa propre légitimité de droit divin.

Tel est le problème constitutionnel qui gouverne la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814: il s'agit de concilier la filiation de Louis XVIII comme héritier du trône avec le fait d'avoir été appelé par une assemblée. Il s'agit d'abord d'une Constitution octroyée : elle ne fut ni votée par une assemblée ni adoptée par le peuple. C'est un texte qui fut élaboré et promulgué par le roi seul. Lorsque Louis XVIII revient en France après les Cent Jours, il va appliquer la Charte constitutionnelle de 1814.

Elle instaure ensuite un suffrage très restreint, réservé aux hommes âgés d'au moins 30 ans et payant 300 F de contributions directes. Cette somme considérable aboutit à restreindre le corps électoral à moins de 100 000 personnes : de fait, le droit de vote appartient aux grands propriétaires fonciers et aux grandes familles bourgeoises. C'est un régime ploutocratique, qui restaure la puissance de l'aristocratie traditionnelle et de la grande bourgeoisie. Il n'y a ainsi pas plus de 17 000 éligibles, ceux-ci devant payer au moins 1 000 F d'impôts directs.

Le parlement comprend deux chambres, la Chambre des députés et la Chambre des Pairs, cette dernière étant formée par des nobles nommés par le roi, mais aussi par des évêques et quelques hommes illustres, notamment des écrivains (Chateaubriand). La Chambre des députés est élue pour cinq ans. Les deux chambres votent la loi mais n'en n'ont pas l'initiative.

Le pouvoir exécutif est confié au roi, qui l'exerce par l'intermédiaire d'un gouvernement, les ministres n'étant responsables que devant lui (art. 13 de la Charte, qui précise : « *Ses ministres sont responsables* »). Le roi seul sanctionne et promulgue la loi (art. 18 de la Charte). En cas de nécessité, il peut prendre des ordonnances en vue d'assurer « *la sûreté de l'État* » (art. 14 de la Charte). La Charte constitutionnelle de 1814 met ainsi un place un système fragile, parce que complexe. Néanmoins, celui-ci a fait ses preuves en Grande-Bretagne et devrait réussir en France, pour peu qu'on le fasse fonctionner avec une certaine habileté.

C'est ce que fit Louis XVIII, qui a, sur ce plan, retenu les leçons de la Révolution. C'était une personnalité complexe, faite tout à la fois de finesse et d'habileté, mais aussi de rouerie. Jusqu'à sa mort, en 1824, il ne négligera pas la volonté majoritaire de la Chambre des députés, mais sans rien concéder de ses prérogatives constitutionnelles, qu'il considérait, du reste, comme la transposition écrite de sa propre légitimité de droit divin.

En revanche, son successeur et frère, Charles X, présentait une personnalité inverse: c'était un homme courageux mais dépourvu de sens politique, sur ce dernier plan un esprit étroit qui ne songeait qu'à rétablir l'Ancien Régime tel quel, comme si la Révolution n'avait pas eu lieu. Il s'était fait sacrer à Reims, alors même que cette cérémonie n'avait plus aucun sens. Autant dire que, pour lui, l'idée même d'un parlement représentatif, dont il aurait fallu tenir compte, était incongrue. Aussi et après plusieurs tentatives d'absolutisme, une émeute parisienne de trois jours (les Trois Glorieuses, 27, 28, 29 juillet 1830) renversa Charles X. Il ne dut qu'à ses propres erreurs cette fin politique, le peuple de Paris étant notamment descendu dans la rue pour défendre la liberté de la presse, que le roi venait de suspendre le 25 juillet 1830 sur le fondement de l'art. 14, préc., de la Charte : ce coup de force constitutionnel ne pouvait qu'entraîner à son tour une vive réaction. Seulement, cette révolution improvisée n'avait pas eu le temps de se préoccuper de trouver un successeur au roi déchu, d'autant que les républicains, à cette époque, n'étaient guère nombreux. Si bien que ce fut la monarchie qui, par un coup de génie politique, se succéda à elle-même.

Affolée et craignant une révolution sociale, la bourgeoisie de 1830 va faire appel à un monarque provenant d'une famille collatérale, le dernier enfant de Philippe-Égalité, le duc d'Orléans.

Ce dernier avait joué un rôle important sous la Révolution : acquis aux idées révolutionnaires, il vota la mort de son cousin, Louis XVI, avant d'être à son tour guillotiné par les Montagnards. Louis-Philippe fut ainsi proclamé « *Roi des Français* » (Préambule de la Charte constitutionnelle du 14 août 1830). C'est dire que la royauté de 1830 se fait à nouveau représentative, la légitimité historique devant céder devant la souveraineté de la nation, retrouvant en cela la voie ouverte par la Constitution de 1791. Tel est le sens de la nouvelle Constitution, non plus octroyée, mais négociée avec la Chambre des députés et qui prit également le nom de Charte avant d'être promulguée par Louis-Philippe et de donner naissance à la Monarchie de Juillet.

De fait, la différence avec le texte précédent tient à la résurgence de la souveraineté nationale et son corollaire, le principe représentatif. Le suffrage est un peu élargi, l'abaissement du cens permettant de porter le corps électoral à 200 000 électeurs.

S'agissant des institutions, la Chambre des députés et la Chambre des Pairs, désormais privée de la pairie héréditaire, disposent de l'initiative des lois, qu'elles partagent avec le roi. Elles font véritablement la loi. Le roi dispose toujours du pouvoir exécutif. Pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle et politique française est admis le principe de la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des députés : les ministres vont former, sous l'autorité d'un président du Conseil, un organe collectif, collégial et solidaire, un cabinet à l'anglaise, qui se réunit régulièrement et s'affirme face au roi. Certes, la Charte n'évoque explicitement qu'une responsabilité pénale des ministres (art. 47), mais en élargit les termes.

C'est sous la Monarchie de Juillet que l'interpellation fait son apparition : il s'agit d'une « *mise en demeure* » qu'un député adresse au gouvernement « *l'invitant à s'expliquer sur l'exercice de son autorité* » (P. Avril et J. Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, cit. p. 73).

La restauration du principe représentatif autorise une évolution à l'anglaise de cette responsabilité, même si celle-ci ne se fera que progressivement et ne sera pas exempte de retours en arrière.

Il reste que le système politique mis en place en 1830 n'est pas exactement le parlementarisme britannique, car le roi a conservé beaucoup de pouvoirs et qu'à lui seul appartient « *la puissance exécutive* » (art. 12 de la Charte). C'est pourquoi il fut appelé l'orléanisme, expression traduisant bien la singularité d'un régime où le principe historique de la monarchie héréditaire et le principe représentatif de la souveraineté nationale sont à la recherche d'un équilibre politique et constitutionnel. Au plan strictement constitutionnel, l'orléanisme, où le chef de l'État participe pleinement du pouvoir gouvernemental, est un effort de synthèse entre les deux légitimités qui auront façonné la société politique française. Cela se traduit par une double subordination des ministres envers chacune de ces deux légitimités, ce qui explique aussi le précaire équilibre sur lequel repose un tel régime politique, voire l'impossibilité d'une régulation interne au système, en cas de conflit entre les deux légitimités. C'est bien là que réside, du reste, toute la problématique du droit constitutionnel français, qui ne devra qu'aux circonstances politiques de ne point se réaliser, mais dont la V^e République peut aussi être considérée comme une récurrence dans sa propre conception du pouvoir gouvernemental.

Ce régime politique, qui continue à s'appuyer sur la haute bourgeoisie et l'aristocratie, aura assez bien fonctionné pendant une période relativement longue (dix-huit ans) compte tenu de la durée des régimes politiques français depuis 1789. Il tombera, d'ailleurs, pour des raisons purement politiques, dues à son refus d'abaisser le cens électoral, autrement dit de s'ouvrir à la petite

bourgeoisie, en particulier intellectuelle. À cette revendication, Guizot (1787-1874), principale personnalité politique de la période, répond : « *Enrichissez-vous par le travail et par l'épargne* [et vous serez électeurs]. » Une agitation se développe alors dans le pays (« la campagne des banquets », 1847-1848) puis une émeute parisienne finit par chasser le roi le 24 février 1848 : Louis-Philippe s'enfuit, une fois de plus, en Belgique. Son départ contraste avec la pratique du système britannique, où les deux partis au pouvoir font évoluer la Grande-Bretagne vers le suffrage universel entre 1830 et 1867. Mais la révolution bourgeoise est, comme en 1830, complètement désemparée, et la République, faute de roi, est proclamée le 25 février 1848.

B. Le retour de la souveraineté populaire et son échec (1848-1870)

Après avoir inscrit la souveraineté populaire dans une tentative d'imitation des institutions politiques américaines (1848-1851), la France va connaître une longue parenthèse de restauration impériale que viendra clore la défaite militaire face à la Prusse (1852-1870), laissant une fois de plus face à face les deux principes de la légitimité.

1. La I^{re} République

Le 5 mars 1848, le gouvernement provisoire proclame dans un décret le suffrage universel masculin : brusquement, le corps électoral passe de 200 000 à 6 millions de personnes. Cette décision va inspirer une vive crainte aux classes dirigeantes, mais aussi des accents lyriques à la bourgeoisie intellectuelle. Le 4 mai, est élue une assemblée constituante, qui est massivement conservatrice, voire antirépublicaine.

Cela tient à ce que la classe ouvrière née de la révolution industrielle, qui débute vraiment en France avec la Monarchie de Juillet, n'a pas voté : elle est dans une situation de misère si effroyable qu'elle ne sait même pas qu'elle bénéficie du droit de vote. En revanche, les paysans ont massivement voté, encadrés par la noblesse terrienne et le clergé, c'est-à-dire par les autorités traditionnelles. Les candidats républicains n'ont été élus que dans les grandes villes, où vit une bourgeoisie libérale, voltairienne.

L'Assemblée constituante se réunit le 4 juin et se trouve immédiatement confrontée au problème des ateliers nationaux : ce sont des chantiers de chômage, d'immenses travaux de terrassement autour de Paris auxquels étaient occupés les chômeurs. La première décision de l'Assemblée, le 21 juin, est de supprimer les ateliers nationaux, déclenchant aussitôt l'insurrection de ces ouvriers, que l'on a pu considérer comme la deuxième révolution de 1848 : c'est à proprement parler une insurrection de la misère, spontanée et inorganisée, les « journées de juin 1848 » (23-26 juin). L'Assemblée nomme un gouvernement dirigé par le général de Cavaignac (1802-1857), spécialement chargé de réduire l'insurrection ouvrière (il s'était « illustré » pendant la guerre d'Algérie, dont il fut le gouverneur). L'écrasement complet, d'une violence inouïe, de l'émeute de juin 1848 liquidera le mouvement ouvrier naissant pour de nombreuses années. Il restait alors à l'Assemblée à édifier un régime politique. Pour cela, elle choisit de s'inspirer des États-Unis : la commission constituante désignée par l'Assemblée comptait parmi ses 18 membres l'auteur de *La Démocratie en Amérique* (1835-1840) Alexis de Tocqueville (1805-1859). Le 4 novembre 1848, elle

adopte la Constitution de la Seconde République, qui renoue avec la tradition révolutionnaire : « *La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français* » (art.1^{er}).

Le suffrage universel masculin est donc maintenu à un double titre : d'une part, il désigne une assemblée unique, qui dispose du pouvoir législatif et comprend 750 membres élus pour trois ans. D'autre part, il choisit un président de la République, élu pour quatre ans, mais non immédiatement renouvelable, qui dispose du pouvoir exécutif. Ces deux organes sont indépendants l'un de l'autre. L'Assemblée est maîtresse de ses propres réunions et, de fait, ne peut être dissoute par le président qui, lui-même, ne peut être révoqué par l'assemblée. Mais le président n'en possède pas moins l'initiative des lois qu'il partage avec les députés. Avant de promulguer la loi, il peut demander à l'assemblée une seconde délibération, en une sorte de substitut du droit de veto présidentiel américain que le souvenir de la Constitution de 1791 empêcha de transposer tel quel. Les ministres ont droit d'entrée et de parole à l'Assemblée, la Constitution semblant aussi suggérer vaguement une mise en cause de leur responsabilité pénale par l'Assemblée.

Le 10 novembre 1848, a lieu l'élection présidentielle : Cavaignac est le candidat de la droite et Lamartine (1790-1869) celui de la gauche, introduisant en France le clivage droite-gauche. Mais ces deux candidats vont être submergés par un autre candidat, tard venu, le propre neveu de l'empereur, Louis-Napoléon Bonaparte (1808-1873). Louis-Napoléon Bonaparte se trouve auréolé d'une réputation d'homme de gauche : il avait fait de la prison pour idées subversives et avait écrit des ouvrages en vue de résoudre la question sociale. Il fut élu à une immense majorité et immédiatement, avec une grande intelligence politique, se heurta à l'Assemblée, restée conservatrice, de surcroît violemment anti-bonapartiste. Le régime de la II^e République s'ouvrait de la plus curieuse manière, son champ politique voyant s'affronter l'héritier du bonapartisme et les partisans de la légitimité historique.

Pratiquant une lecture littérale de la Constitution et de la séparation des pouvoirs, le « prince-président » s'arroge le choix discrétionnaire des ministres et s'efforce de limiter l'Assemblée au travail législatif technique. Il faut dire que celle-ci lui facilite la tâche, en adoptant des textes antirépublicains et en remettant en cause la souveraineté populaire, la base même de la II^e République : ainsi vote-t-elle une loi électorale retirant le droit de vote aux ouvriers nomades, c'est-à-dire à l'écrasante majorité d'entre eux, qui se déplaçaient sans cesse en fonction des chantiers. Il ne restera plus à Louis-Napoléon Bonaparte qu'à se poser en gardien de la légitimité révolutionnaire, tout en jouant du prestige attaché à son nom, pour s'opposer à ce coup de force de l'assemblée en le réduisant à son profit : le 2 décembre 1851 il fait un coup d'État et, après une lutte politique, arrête les députés et fait appel au peuple, dans la grande tradition du 18 brumaire.

2. Le Second Empire (1852-1870)

Le 14 janvier 1852, Louis-Napoléon propose au peuple une nouvelle Constitution, copiée sur celle de l'an VIII, même s'il s'agit d'une copie un peu simplifiée. Si demeurent la souveraineté populaire et la légitimité démocratique, le texte prévoit deux assemblées : l'une, la chambre basse, est le Corps législatif, élu au suffrage universel direct pour six ans ; l'autre, le Sénat, est en gros nommé par Louis-Napoléon. Ces deux assemblées font ensemble la loi. L'on n'oubliera pas de mentionner le Conseil d'État, qui rédige les projets de loi mais est formé de fonctionnaires. Le pouvoir exécutif appartient à un chef de l'exécutif politiquement irresponsable, organe unipersonnel élu par

le peuple. Il nomme les ministres, qui ne sont responsables que devant lui, et a seul l'initiative des lois, qu'il sanctionne et promulgue tout aussi uniment.

Déjà élu, le prince-président ne se représente pas et, le 21 novembre 1852, un référendum transforme ce prince-président en empereur héréditaire, lequel choisit le nom de Napoléon III, inaugurant le Second Empire. Celui-ci ne comporte aucune modification constitutionnelle. Le nouveau régime sera très rapidement reconnu par l'Europe tout en bénéficiant en France du soutien populaire. Telle est la personnalité de Napoléon III, qui apparaît en France comme favorable à la révolution sociale et à l'étranger comme un homme d'ordre.

Le Second Empire a fonctionné sans difficulté majeure, grâce à une très grande souplesse de l'empereur, une intelligence certaine assortie d'une totale absence de scrupules : théoriquement libres, les élections comportaient cependant un candidat officiel, le gouvernement indiquant les « bons » candidats, laissant la liberté de candidature pour les autres. Mais l'opposition, en particulier républicaine, était très limitée, cantonnée à Paris et dans quelques grandes villes de province. Il n'y avait guère plus d'une quinzaine d'opposants républicains à la chambre basse. Le régime n'en a pas moins fait des réformes sociales, légalisant notamment les syndicats. Il s'est, d'ailleurs, effondré de l'extérieur et non pas de l'intérieur.

On situe traditionnellement en 1860 le passage de l'Empire autoritaire à l'Empire libéral : un décret du 24 novembre 1860 permet au Corps législatif de discuter la politique gouvernementale par une Adresse annuelle à l'empereur. En 1869, les députés partagent avec l'empereur l'initiative des lois, le droit d'amendement et d'interpellation (mais, dans ce dernier cas, sans vote). Enfin, en mai 1870, Napoléon III propose un nouveau référendum au peuple pour libéraliser le régime. Celui-ci est un triomphe (plus de 90 % de oui). Il s'agissait d'une tentative pour combiner un pouvoir exécutif fort avec le régime parlementaire, c'est-à-dire, en fait, de retrouver la voie du parlementarisme orléaniste. Le Sénat devenait une seconde chambre législative et la responsabilité politique des ministres devant le corps législatif était suggérée. Néanmoins l'empereur, instruit par l'échec de la Monarchie de Juillet, se réservait le droit de faire appel au peuple, ne se départissant pas de la formule plébiscitaire du césarisme démocratique.

Or, le 2 septembre 1870, la guerre franco-prussienne, déclarée par la France, tourne au désavantage de cette dernière avec la défaite de Sedan. La France s'effondre le 4 septembre. La nouvelle parvient à Paris et suscite chez un petit groupe de députés républicains la décision de se rendre à l'Hôtel de Ville et d'y proclamer la République. Vu la gravité de la situation militaire, la famille impériale ne peut que s'incliner. Un gouvernement de la Défense nationale est alors formé.

§ 4 Les conflits et les forces politiques (1789-1870)

La rupture de la légitimité politique provoquée par la Révolution de 1789 s'est donc cristallisée dans le problème de l'investiture du pouvoir, qui domine une grande partie du XIX^e siècle. Ce problème va opposer deux grandes forces politiques, qui ne correspondent pas exactement au clivage droite-gauche tel qu'on le connaît aujourd'hui, mais plutôt à la distinction conservateurs-libéraux telle qu'elle fut pratiquée en Grande-Bretagne : les monarchistes et les républicains.

Pour les monarchistes, l'origine du pouvoir réside dans Dieu et, ou, dans l'histoire : il n'y a de pouvoir légitime en France que dans la tradition historique française. Celle-ci supporte aussi,

comme on l'a vu, une conception spécifique des libertés, pédagogiques, collectives et hiérarchisées. Il en résulte que la Constitution ne peut être que constatée : elle résulte de l'histoire, du passé et, plus largement, de la tradition. À l'exemple de la Grande-Bretagne, il n'y a ni texte écrit, ni pouvoir constituant. La Constitution ne peut être que coutumière. Tel était le cas, sous l'Ancien Régime des règles relatives à la Couronne et à sa dévolution, aux États généraux et à leurs pouvoirs, aux pouvoirs du roi et au pouvoir judiciaire. Encore à la fin du XVIII^e siècle, les auteurs de l'école contre-révolutionnaire (l'Anglais Burke (1729-1797), les Français Bonald (1754-1830) et Joseph de Maistre (1753-1820 ; voir ses *Considérations sur la France*, Imprimerie nationale, 1994) estimaient que les seules véritables constitutions étaient les constitutions coutumières, parce qu'elles résultaient précisément de l'histoire, lieu de manifestation de la Providence, de Dieu. Les Constitutions rédigées par des hommes n'étaient que l'œuvre de la raison et de la volonté humaine et, pour cela même, elles n'étaient que des lois politiques. Ces réflexions ne manquaient pas de pertinence d'un point de vue juridique.

Face à cela, les républicains, en 1789 et dans d'autres textes postérieurs, dressent une autre conception. Pour les libéraux, l'origine du pouvoir réside dans le peuple, ou plus exactement dans la nation (art. 3 DDHC), c'est-à-dire dans la fraction du peuple éclairée par la raison. Par conséquent, le pouvoir ne peut être légitime que s'il est représentatif. C'est donc l'organe du pouvoir qui remplace la nation, qui la représente. Ce qui, plus tard, donnera naissance au pouvoir démocratique, c'est-à-dire élu au suffrage universel. Mais pour que l'élection puisse avoir lieu, les citoyens doivent être libres. C'est donc la liberté qui fonde le citoyen. Les libertés sont elles-mêmes fondées sur la nature humaine et non pas sur le droit. Cela veut dire que les droits sont déclarés, non créés : l'État constate ces droits, dont le principal est la liberté. Il s'agit essentiellement d'une liberté individuelle, donc égalitaire en principe, qui s'entend aussi d'une limite au pouvoir, d'une résistance au pouvoir, qui interdit au pouvoir d'agir. La liberté ainsi entendue n'a d'autre limite que celle des autres citoyens, ce qui tend à expliquer tous les événements révolutionnaires. Ici, la constitution ne peut être que décidée, on ne saurait parler de constitution sans texte écrit, car là où il n'y a pas de pouvoir constituant, il n'y a pas non plus de constitution. Cette thèse apparaît chez Sieyès dès la fin du XVIII^e siècle ; elle sera ensuite relayée par Carré de Malberg. Elle est très forte sur le plan de la pure logique juridique, mais elle ne peut guère être soutenue du point de vue de la réalité des faits. Ceux-ci, en effet, prouvent que, même dans le cadre des constitutions écrites, la constitution ne dit pas tout, il existe des règles qui ne sont tout simplement pas dans le texte, qui résultent des faits, de la pratique et de l'histoire.

Ce conflit monarchistes-républicains recouvre aussi des nuances importantes dans chaque camp : chez les monarchistes, on trouve les monarchistes « intégristes », appelés auparavant les « ultras » et, plus logiquement, les légitimistes. Ils sont, à ce titre, partisans de la branche royale aînée, d'une légitimité stricte. Les orléanistes, favorables à la famille d'Orléans, sont plus libéraux. Le conflit entre eux a été particulièrement âpre. Quant aux républicains, divisés non seulement sous la Révolution (modérés et absolutistes) mais aussi après, on trouve trois grands courants : le premier est le courant modéré, proche des orléanistes, dont la figure est Thiers, favorable à la monarchie mais résigné à la République ; les bonapartistes, ensuite, qui sont républicains parce qu'ils sont rejetés par les monarchistes, mais qui n'en sont pas moins plus monarchistes que républicains ; enfin le courant républicain au sens anglais du terme, c'est-à-dire dur, maximaliste, « intégriste », en un mot véritablement républicain. Ils formeront d'ailleurs plus tard le parti radical, qui se situera à

l'extrême gauche de l'échiquier politique, en 1880. Apparaîtra bientôt le courant socialiste, mais qui ne se rattache ni à l'un ni à l'autre protagoniste. Les autres pays d'Europe ont aussi connu ce type de conflit, mais cela n'a pas atteint le même caractère paroxystique et un compromis fut très rapidement trouvé. C'est qu'en France, le conflit se doublait du problème religieux.

Celui-ci a opposé l'Église catholique, monarchiste, et les républicains, anticléricaux. Il ne fait aucun doute que l'Église catholique au XIX^e siècle est massivement monarchiste. Au pis-aller, elle est bonapartiste, mais pour elle Bonaparte ne sera jamais qu'un parvenu. La monarchie apparaît plus conforme à la doctrine catholique telle qu'elle est comprise à l'époque : les libertés publiques apparaissent comme une arme contre le roi et c'est la constitution civile du clergé qui aura consommé la rupture en provoquant l'entrée de l'Église en dissidence, la confiscation de ses biens, redistribués ensuite à la bourgeoisie. C'est pourquoi l'Église reste au XIX^e siècle en opposition à toute forme de régime républicain, sauf dans une très courte période qui est celle de février 1848. En face se trouve le camp anticléricale. Au XIX^e siècle, les républicains sont violemment anticléricaux, ils sont d'ailleurs plus hostiles à l'Église catholique qu'à la religion, non seulement parce qu'elle est monarchiste, mais parce qu'ils l'estiment être une école d'obscurantisme, d'ignorance. Ce conflit culminera sous la III^e République.

Il ne faut enfin pas oublier que ce sont les journées de juin 1848 qui manifesteront l'existence des exclus et des prolétaires (étymologiquement : celui qui n'est considéré comme utile que par les enfants qu'il engendre). D'où l'apparition d'une classe révolutionnaire qui se bat sur des thèmes propres. Et repousse les républicains vers la droite, parce qu'apparaît à gauche un pôle révolutionnaire.

Ces remarques permettent de mieux saisir les enjeux véritables de la question constitutionnelle, telle qu'elle se pose de 1789 à 1870 : le droit constitutionnel n'est alors pas une fin en soi, mais une arme dans un combat pour la légitimité politique.

§ 5 La République parlementaire (1870-1958)

A. La naissance de la III^e République

1. Le régime provisoire

La République est donc proclamée le 4 septembre 1870. Bien qu'elle soit avant tout une République de fait, les historiens s'accordent pour faire de cette date le début de la Troisième République. Une des premières décisions du gouvernement provisoire est de convoquer une assemblée chargée de faire une Constitution, malgré la guerre qui se poursuit. L'assemblée se réunit pour la première fois le 12 février 1871 à Bordeaux (siège de Paris). C'est une assemblée curieuse, monarchiste mais convoquée par un gouvernement républicain. Elle possède en principe tous les pouvoirs. Elle désigne un chef de l'exécutif, Adolphe Thiers (17 février 1871). Son premier travail est de signer la paix avec la Prusse, donc de mettre fin au gouvernement de la Défense Nationale. Thiers a, à cette époque, une très grande expérience politique. La Prusse accepte la paix, moyennant la cession de l'Alsace-Lorraine et une très grosse somme en or, conditions de la levée du siège de Paris.

Le 18 mars 1871, le peuple de Paris s'insurge contre le gouvernement de THIERS par nationalisme et socialisme, Paris étant vide des classes dirigeantes depuis 3 mois et restant à la classe ouvrière, seule à supporter le siège. C'est la première véritable insurrection ouvrière en France et dans le monde. Elle proclame la *Commune de Paris*, expression proudhonienne, de type socialiste décentralisateur. Thiers évacue tout de suite Paris et décide de voir et d'attendre. Le gouvernement s'installe à Versailles. La Commune va durer jusqu'au 18 avril, un mois. C'est une période riche et intéressante pour les mesures prises. Au bout d'un mois, après avoir obtenu l'appui du gouvernement prussien et la libération des prisonniers français, Thiers investit Paris : du 21 au 28 avril, c'est la « *semaine sanglante* », qui voit l'affrontement des « Versaillais » et des « Communards » et fait un grand nombre de morts et de destructions de bâtiments publics (Tuileries, pétroleuses) ; 50.000 morts au minimum. La répression de la Commune fera basculer Paris à droite et liquidera pour 20 ans le mouvement socialiste en France, la plupart de ses chefs étant fusillés. THIERS a fait preuve d'une grande insensibilité.

La Commune précipitera l'union entre les monarchistes et les républicains modérés contre la crainte du socialisme. Les monarchistes vont tenter en vain de remettre sur le trône le comte de Chambord (petit-fils de Charles X) dernier descendant de la famille aînée, sous le nom de Henri V. Mais c'est un homme stupide, qui n'a rien compris de la situation en France. Les monarchistes seront donc contraints de renoncer et vont décider d'attendre sa mort pour faire passer la prétention à la couronne sur la famille d'Orléans. Les républicains conservateurs (Thiers, Ferry) vont alors faire voter trois lois constitutionnelles : celle du 24 février 1875 sur le Sénat, celle du 25 février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics et celle du 16 juillet 1875 sur les rapports entre les pouvoirs publics. Ces trois lois forment la Constitution de 1875 ; ce sont des textes très courts, mal rédigés, qui pourtant ont duré le plus longtemps.

2. La recherche de l'équilibre (1875-1879)

La Constitution de 1875 est due au prestige de Thiers, malgré l'Alsace-Lorraine. Le compromis de 1875 est dû à son habileté. Le problème était de trouver un équilibre entre l'assemblée et l'exécutif et la Constitution de 1875 est rédigée dans ce but, d'une manière fort simple. Le Parlement comprend deux chambres : la Chambre des Députés, élue au suffrage universel et un Sénat élu, en gros, par des délégués des conseils municipaux. Le Parlement dispose du pouvoir législatif et de contrôle sur le gouvernement. L'exécutif est confié au président de la République seul, élu pour sept ans par les deux chambres, qui gouverne par l'intermédiaire de ministres responsables devant le Parlement. Le président de la République est irresponsable et il peut dissoudre la Chambre des Députés avec l'accord du Sénat. Si le président était un roi, on aurait affaire, avec ce type de régime, à une monarchie parlementaire type. Cette Constitution était bien faite pour un roi et, de fait, elle attend son roi (comte de Paris, descendant de Louis-Philippe).

C'est bien ce qui se passe avec l'élection du président de la République : c'est le maréchal de Mac-Mahon qui est élu. Or, Mac-Mahon est un monarchiste rigoureux, au demeurant peu intelligent. Toutefois, en 1876, les élections donnent pour la première fois en France la majorité aux républicains, à ce qu'on appelait à l'époque la gauche. Le conflit paraît alors évident entre le président et la chambre. Mac-Mahon veut imposer un gouvernement de droite, que la chambre renverse. Le 16 mai 1877, Mac-Mahon renvoie le ministère présidé par Jules Simon, républicain modéré, qui

s'appuie sur la nouvelle majorité républicaine, mais dont la politique contrarie la droite conservatrice et, le 19 juin, il dissout la Chambre des Députés. De nouvelles élections sont donc organisées, qui renvoient une chambre légèrement moins républicaine ; L. Gambetta: « *Il faudra que le président se soumette ou se démette* ». Le conflit va durer, Mac-Mahon perd son prestige et finit par comprendre qu'il n'arrivera pas à diviser les républicains : le 30 janvier 1879, il démissionne ; la République appartient désormais aux républicains.

Une nouvelle fois, le parlementarisme orléaniste a montré ses limites : il ne peut fonctionner que dans la mesure où existe une coïncidence entre la politique du chef de l'Etat et celle de la majorité parlementaire. Dès qu'une divergence apparaît, l'un ou l'autre des adversaires doit disparaître, soit que la dissolution ramène une majorité favorable au chef de l'Etat, soit que ce dernier cède la place à un homme issu de cette nouvelle majorité.

B. De la III^e à la IV^e République

1. La suprématie des assemblées

La crise du 16 mai 1877 consacre la victoire totale de la Chambre des Députés. Elle traduit donc la rupture de l'équilibre. Désormais, le pôle assemblée domine. C'est dans cette constatation que réside toute la Troisième République. Le successeur de MAC-MAHON, JULES GREVY, va faire une sorte de serment de ne jamais s'opposer à une majorité parlementaire s'il est élu¹ ; c'est ce que l'on a appelé parfois « *la Constitution GREVY* ». JULES GREVY va faire de la présidence une présidence qui préside mais ne gouverne pas (cf. DE GAULLE : *inaugurer les chrysanthèmes*). On a donc affaire à une sorte de monarque britannique qui renonce à ses pouvoirs au profit du chef du gouvernement. Il renonce ainsi au droit de dissolution, à ce qui constitue la contrepartie de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. Le président et le gouvernement sont désormais sans armes contre la toute-puissance parlementaire. Le président renonce à jouer un rôle de direction politique du pays, il devient un simple président de séance du Conseil des ministres, sans influence politique, il incarne l'Etat. Cette magistrature purement morale ne sera confiée qu'à des hommes qui peuvent être acceptés par la majorité parlementaire. De fait, les partis politiques de la Troisième République se sont entendus sur des hommes de second plan : ex : ALBERT LEBRUN, moralement irréprochable, sans aucun courage politique.

Le président est chargé de désigner un chef de gouvernement capable de s'appuyer sur une majorité au Parlement. Or, jusqu'en 1914 en gros, la recherche d'une majorité n'est pas trop difficile, bien qu'aucun parti n'ait eu la majorité à lui seul. Après 1914, la recherche d'une majorité devient un travail difficile, presque impossible : les partis se divisent, les thèmes politiques qui les séparent se sont agrandis. Comme la Chambre des Députés, le Sénat a revendiqué le droit de contrôler le gouvernement et l'a obtenu en pratique dans les années 1890-1898. Par conséquent, les gouvernements devaient obtenir la majorité à la Chambre des Députés et au Sénat ; or, le Sénat était plus conservateur, d'où la fragilité, l'instabilité des gouvernements. Ce sont des coalitions pas très durables de partis. De 1870 à 1940, la Troisième République a connu à peu près cent gouvernements, ce qui fait une durée moyenne de 9 mois. De 1870 à 1918, les gouvernements sont

¹ Cf. message au Parlement : « *Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale exprimée par ses organes constitutionnels* » .

plus stables (un peu plus de 10 mois) puis après cette date, la durée passe à 5 mois et demi. Après la Première guerre mondiale, on a en moyenne deux gouvernements par an. Le gouvernement de WALDECK-ROUSSEAU fut le plus long, 3 ans (1899-1902). D'ailleurs, les présidents du Conseil sont de plus fortes personnalités avant 1918, à l'exception de LEON BLUM. La faiblesse des gouvernements est d'ailleurs une constante des systèmes politiques français. De plus, le gouvernement n'exerce pas tous les pouvoirs que possédait le président de la République : par exemple, le droit de dissolution a été abandonné par le gouvernement, parce qu'il portait atteinte à la liberté parlementaire. Et comme les députés ont l'initiative des dépenses, le gouvernement a beaucoup de mal à faire voter ses textes. Malgré quelques chefs de valeur, énergiques, le Parlement a eu tendance à investir des hommes de second plan. Car le Parlement contrôle très étroitement le gouvernement : il peut le questionner, l'interpeller, le censurer. Maître de son ordre du jour, il peut refuser de discuter les projets de lois, discuter par priorité de la politique gouvernementale à propos d'interpellations, etc. Les procédures ne sont pas strictement organisées : n'importe quel ministre peut poser la question de confiance sur n'importe quoi à n'importe quel moment des débats parlementaires.

L'émiettement des partis et des tendances est une autre cause de l'instabilité gouvernementale. Toutes les tentatives pour réformer l'exécutif ont échoué, du fait de l'opposition de la droite lorsqu'elles étaient présentées par la gauche et vice versa. La France fut donc toujours gouvernée par le centre, à l'exception du Front Populaire. Le pivot de la Troisième République, c'est le parti radical, qui a pratiquement toujours été au pouvoir par une de ses tendances ou un de ses leaders. La période antérieure à 1918 a été dominée par deux grands combats : le combat contre le socialisme, ce qui fut à l'origine de la Troisième République ; le combat contre l'Eglise, qui fut gagné en 1905 par la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Après 1918 apparaît en France le conflit entre les forces d'extrême gauche (le parti communiste vient de naître) et la République bourgeoise de la Troisième ; et d'autre part le combat des forces d'extrême droite, fascistes, contre la même République bourgeoise, ce qui rend la vie politique très difficile. La crise économique de 1930 apparaît à la plupart des commentateurs comme la fin des régimes capitalistes libéraux : on croit à l'avènement de la phase socialiste (le parti socialiste aux Etats-Unis compte plus de un million de membres).

A Paris, le 6 février 1934, une manifestation d'anciens combattants et d'adversaires du régime est sur le point d'investir le Palais-Bourbon et de « *jeter les députés à la Seine* » ; l'antiparlementarisme est à son comble. Sous l'impulsion des événements, la coutume constitutionnelle héritée de la « *Constitution Grévy* » se modifie et tend à renforcer les pouvoirs du gouvernement tout en consacrant l'effacement du président de la République.

Par un réflexe de démission, en quelque sorte, le parlement va confier au gouvernement le soin de rétablir l'ordre et de prendre les mesures législatives indispensables. On assiste alors à un développement de la délégation du pouvoir législatif entre les mains du gouvernement et, au sein de ce dernier, à l'extension de l'autorité du président du Conseil.

La procédure des *décrets-lois* réalise une entorse grave au principe de séparation des pouvoirs, fondamental en régime parlementaire : elle consiste, en effet, à remettre au gouvernement le soin de légiférer, de prendre les mesures générales et impersonnelles nécessaires pour la poursuite de sa politique. Le décret-loi concentre les pouvoirs entre les mains du gouvernement législateur. Inaugurée en 1918, dans des circonstances exceptionnelles, cette technique a été généralisée à

partir de 1935 : le parlement votait une loi de pleins pouvoirs, habilitant le gouvernement à prendre, par décret, toutes mesures nécessaires au « *redressement de la monnaie* » ou « *pour la défense du franc* », ou bien encore « *pour la défense du pays* ». Même s'ils devaient être ultérieurement ratifiés par le parlement, les décrets-lois ont permis aux gouvernements d'avoir les mains libres, de se passer du débat parlementaire et de s'emparer des rouages du processus normatif. Ce procédé des décrets-lois était néanmoins inconstitutionnel : il se résumait, en effet, en une délégation des compétences non prévue par la Constitution. Or, en droit public, « *les compétences ne se délèguent pas sans texte* ». Puisque la compétence législative avait été attribuée au parlement par la Constitution, celui-ci ne pouvait la déléguer au gouvernement sans commettre une violation de la Constitution. Cela n'empêcha pas divers auteurs d'inventer des théories ingénieuses pour masquer cette inconstitutionnalité. Car si, sur le plan juridique, la procédure des décrets-lois était indéfendable, sur le plan politique elle était indispensable.

Le développement de la présidence du Conseil, amorcé dès les premières années du XX^e siècle, s'est progressivement affirmé. Les lois constitutionnelles de 1875 ignoraient le président du Conseil, à tout le moins le laissaient-elles dans l'ombre du président de la République. Mais la « *Constitution Grévy* » aura fini par remettre l'essentiel du pouvoir au président du Conseil. Cet état de chose tient essentiellement à des raisons d'ordre politique : les gouvernements se recrutent au sein des coalitions parlementaires qui se cimentent autour d'un homme qui, pour des raisons variables, obtient sur un programme ou une réputation, la confiance de la majorité des députés. Se comportant alors en « *leaders* » d'une majorité souvent hétéroclite, ils profitent de l'autorité qu'ils exercent sur les députés et de la popularité dont ils bénéficient dans le pays pour se présenter comme de véritables chefs de gouvernement. La procédure des décrets-lois les conduit aussi à se conduire en véritables chefs d'Etat, responsables d'une politique devant la nation.

La III^e République en est alors arrivée à un régime assez paradoxal de délégations de pouvoir successives, comme si chaque détenteur de la souveraineté cherchait à échapper à sa propre responsabilité : le peuple laissait faire le parlement qui laissait faire le gouvernement qui laissait faire le président du Conseil. Mais l'autorité de ce dernier était précaire : faute du soutien d'une majorité stable, au parlement et dans le corps électoral, il pouvait être facilement renversé après avoir été tout aussi facilement adulé. En face du grave problème de la guerre et de l'invasion, le régime de la III^e République n'a rien changé à une confortable coutume : on a cherché celui qui pouvait tout arranger : ce fut le Maréchal Pétain.

2. La suprématie du gouvernement (1940-1946)

C'est une défaite militaire qui a renversé la République parlementaire. Certes, cela est une conséquence indirecte de la crise économique et des faiblesses intérieures. Mais il n'empêche que c'est l'effondrement de l'armée française au printemps 1940 qui est la cause de l'effondrement de la République parlementaire. Pendant plusieurs mois, on a une guerre sans véritables opérations militaires, qui va se terminer par l'avance foudroyante de l'armée allemande, ce qui révèle brutalement la faiblesse du régime. Les deux chambres se réunissent ensemble et dans des conditions apparemment régulières (les lois constitutionnelles de 1875 prévoyaient en effet que la Constitution pouvait être révisée par les deux chambres réunies en Assemblée Nationale) réforment la Constitution de 1875, le 10 juillet 1940 en confiant tous les pouvoirs au Maréchal PÉTAIN et en lui

demandant de faire une nouvelle Constitution. C'est un homme âgé, en mauvaise condition physique, qui va mettre en place le régime de Vichy.

Le gouvernement PETAIN décide de signer l'armistice avec l'Allemagne, ce qui lui permet de préserver une partie des territoires non occupés. Le nouveau gouvernement s'installe en zone libre et, pour des raisons obscures, à Vichy. Mais la véritable capitale est Lyon. En tout cas, le mot Vichyssois deviendra synonyme d'anti-gaulliste. En même temps, PETAIN promulgue trois actes constitutionnels qui forment une Constitution provisoire et qui seront modifiés fréquemment, tous les trois mois. En réalité, c'est un système de dictature personnelle de PETAIN. La seule modification importante est celle du 18 avril 1942, qui instaure une dyarchie, un système de pouvoir à deux, une double dictature PETAIN - LAVAL. Il n'y a plus d'élections, donc plus de chambre représentative, encore moins de libertés publiques (juifs). PETAIN a toujours considéré ces textes comme provisoires. La Constitution définitive a bien été rédigée, mais elle ne fut pas promulguée. Le régime s'est effondré par la défaite militaire allemande à Paris et en France en août-septembre 1944, mais PETAIN et LAVAL seront emmenés par Les Allemands et ce n'est qu'en mai 1945 qu'ils seront faits prisonniers.

Face au gouvernement légal de Vichy va s'opposer le gouvernement provisoire de de Gaulle.

En 1940, DE GAULLE est colonel et est nommé secrétaire d'Etat à la guerre dans le dernier gouvernement de PAUL REYNAUD, à la suite de quoi il sera nommé général de brigade à titre provisoire. DE GAULLE s'aperçoit que le gouvernement va s'effondrer et, en juin 1940, alors qu'il se trouve en mission à Londres, que l'armistice va être signé. Il demande à CHURCHILL le droit d'appeler des militaires à désobéir à l'armistice : c'est l'appel au combat militaire, lancé le 18 juin et qui lui vaudra une condamnation à mort par contumace de la part du régime de Vichy. Cet appel à la résistance conduit DE GAULLE à créer un *Comité national français*, organisme de pur fait, mais qui est assez rapidement aidé par CHURCHILL, dans la mesure où il constitue un instrument de renforcement de la Grande-Bretagne face à HITLER.

DE GAULLE va essayer d'asseoir son autorité sur les colonies françaises en commençant par l'Océanie, qui se rallie en cœur au *Comité national français* ; puis les territoires d'Afrique noire (le Tchad en premier). A la suite de la conquête de l'Afrique du Nord, le 8 novembre 1942, DE GAULLE quitte Londres et va s'installer à Alger pour proclamer, le 9 juin 1943, le *Comité français de libération nationale* : c'est une sorte de gouvernement assisté d'une assemblée consultative rassemblant des partis et des personnalités poursuivant le combat contre l'Allemagne ; il s'agit là d'un régime provisoire.

La veille du débarquement allié en France, le 3 juin 1944, le *Comité français de libération nationale* se transforme en *Gouvernement provisoire de la République française*. Il va profiter du débarquement pour faire reconnaître sa légitimité en prenant de vitesse les troupes américaines, avec une seule division, la division LECLERC qui a désobéi aux ordres américains, qui voulaient installer un gouverneur. La division LECLERC s'est emparée de Paris avec l'aide de l'insurrection parisienne destinée à justifier son intervention. Le 25 août 1944, DE GAULLE débarque à Paris et remonte les Champs-Élysées au milieu de la fusillade : c'est le sacre. Toute la technique de DE GAULLE aura été de maintenir la République libérale et démocratique. Il installe son gouvernement à Paris, composé d'hommes inconnus.

La situation est alors effroyable, sur les plans militaire, économique et politique, et présente les aspects suivants : l'ensemble des partis politiques de la Troisième République sont complètement discrédités (le chef des radicaux, HERRIOT, a toujours hésité et DE GAULLE lui en voudra) ; les hommes au pouvoir sont des inconnus, sans autorité ; enfin la résistance intérieure, surtout développée dans l'ancienne zone libre, est dominée par le parti communiste. L'Union Soviétique n'en apportera pas moins son soutien à DE GAULLE, avec la conclusion d'un traité d'amitié franco-soviétique, qui aboutit à ce que le parti communiste renonce à l'insurrection armée ; en échange de quoi DE GAULLE garantit que les Américains ne gouverneront pas la France.

3. La recherche de l'équilibre et l'échec (1946-1958)

« *La République, elle n'a jamais cessé d'exister* », répondit, paraît-il, le Général DE GAULLE à qui lui proposait de la proclamer depuis le balcon de l'Hôtel de Ville de Paris. Jusqu'au mois d'octobre 1946, cette République a cherché à se donner des institutions, et cette période de plus de deux ans a été nécessaire aux partis politiques pour trouver la formule qui leur permettrait de concilier le parlementarisme et le multipartisme. Il fallut pour cela trois référendums et deux assemblées constituantes, des débats interminables et des votes précipités. La lassitude l'emportant, la Constitution fut adoptée, malgré le Général DE GAULLE mais dans une équivoque complète.

Le souci de DE GAULLE est d'en revenir très vite au suffrage universel, condition de la légalisation du Parti communiste et du départ des Américains. Le 21 octobre 1945 a lieu un référendum, portant sur le maintien ou non de la Constitution de 1875. DE GAULLE recommande le non et les institutions de 1875 sont massivement rejetées (96 % des suffrages) ; la nouvelle Constitution sera faite par une assemblée élue le même jour et il est également prévu qu'elle devra être approuvée par le peuple.

Le régime provisoire repose sur la loi constitutionnelle du 2 novembre 1945, le onzième texte constitutionnel français. Elle prévoit une assemblée élue, à la fois constituante (qui fait la Constitution) et législative ; en outre, elle contrôle le gouvernement. Mais la Constitution définitive devra être soumise au peuple. L'assemblée élue en octobre 1945 investit à l'unanimité DE GAULLE comme chef du gouvernement. L'assemblée est alors contrôlée par les communistes, les socialistes de la S.F.I.O. et les démocrates-chrétiens du M.R.P., elle penche donc à gauche et au centre gauche, la droite est à peu près inexistante ; c'est ce que l'on a appelé le tripartisme. Il est aussi à noter que le vote du 21 octobre 1945 est le premier vote qui soit réellement fait au suffrage universel en France, car c'est la première fois que les femmes ont voté, ce qui entraîne un doublement du corps électoral. La principale conséquence en est la montée formidable du M.R.P..

Mais le système ainsi mis en place est provisoire, l'assemblée dispose de 7 mois pour faire la Constitution. De plus, l'équilibre entre DE GAULLE et l'assemblée va durer peu de temps. Le gouvernement de DE GAULLE va se trouver en conflit avec son chef et le 20 janvier 1946, DE GAULLE démissionne en dénonçant le rôle des partis et la suprématie de l'assemblée. Son départ ne suscite pas de réaction et l'assemblée adopte un projet de Constitution le 15 avril 1946. C'est un projet un peu gauchiste, qui prévoit l'existence d'une assemblée unique détenant pratiquement tous les pouvoirs (régime conventionnel). Le projet est soumis au peuple par référendum, DE GAULLE appelle

à voter non et le 5 mai 1946 le projet est rejeté. C'est la première fois, en France, qu'un référendum aboutit à un résultat négatif.

De nouvelles élections ont lieu en juin, en vue de désigner une nouvelle assemblée constituante, à la suite desquelles le M.R.P. devient le premier parti de France. Ce dernier bénéficie d'ailleurs du soutien du Général DE GAULLE qui, dans son fameux discours de Bayeux, le 16 juin 1946, énonce un certain nombre de principes proches de ceux que le M.R.P. avait suggérés à l'occasion du premier débat constituant. Parmi ces principes, la nécessité de rééquilibrer le pouvoir législatif grâce à une seconde chambre, la nécessité de doter le président de la République de pouvoirs d'arbitrage, et la volonté de renforcer la situation du gouvernement face à l'Assemblée Nationale.

L'assemblée élabore un autre projet, adopté le 28 septembre 1946. Une fois de plus, DE GAULLE le condamne, mais ce projet est adopté par le référendum du 13 octobre 1946 : 9.300.000 oui, 8.150.000 non et 8.500.000 abstentions.

C'est la Constitution du 27 octobre 1946, la douzième, qui crée la Quatrième République. C'est un régime très proche de celui de 1875, mais qui est amélioré (on a parlé à son propos de Troisième bis). Le système n'est d'ailleurs pas mal fait et il se donne comme objectif de rationaliser le régime parlementaire républicain. Cela consiste en un renforcement de l'exécutif tout en préservant le mécanisme parlementaire.

En tête de cette Constitution, un Préambule - dont la portée juridique a été dégagée par le Conseil d'Etat - qui mêle maladroitement une conception classique des droits et libertés publics avec des principes sociaux assez nouveaux (nationalisations) et des silences...éloquents (ex : sur le problème de la laïcité de l'Etat, point de friction entre le M.R.P., favorable à l'école confessionnelle, et les partis de gauche).

On se souviendra aussi que cette Constitution essayait de régler les rapports entre la France et les territoires qui lui étaient associés sur une base fédérale originale, **l'Union française** ; de ce point de vue, l'échec fut complet.

Dans un cadre parlementaire très classique, on trouve une distribution des pouvoirs entre un parlement - et plus spécialement l'Assemblée Nationale - qui exerce le pouvoir législatif, et un exécutif moniste dominé par le président du Conseil.

En 1946, le pouvoir législatif est formé de deux chambres, l'une élue au suffrage universel direct pour cinq ans, l'Assemblée Nationale, l'autre, le Conseil de la République, qui se fera très rapidement appeler Sénat, élue pour six ans par des délégués des conseils municipaux. Les deux assemblées n'ont pas des pouvoirs égaux : le Conseil de la République n'a qu'un pouvoir consultatif, de donneur d'avis. Le pouvoir de décision appartient à l'Assemblée Nationale seule, qui vote la loi et le budget et contrôle le gouvernement.

Les deux chambres exercent inégalement toute une série de compétences dans l'ordre normatif : pouvoir législatif, financier, juridictionnel, constituant. On retiendra ici les plus importantes :

le pouvoir législatif : la définition traditionnelle de la loi, en France comme dans tous les systèmes constitutionnels de type représentatif, est de nature organique : la loi est définie à partir de son auteur, le parlement, elle est donc l'acte voté par le parlement. On en tire immédiatement deux conséquences, l'exclusion des procédures référendaires et le caractère illimité du domaine de

la loi, qui peut intervenir pour régler des questions d'ordre général comme des situations individuelles.

La Constitution de 1946 confirme cette tradition. L'article 13 dispose : « *L'Assemblée nationale vote seule la loi : elle ne peut déléguer ce droit* ». On se proposait ainsi d'interdire le retour aux décrets-lois de la III^e République, de façon à ce que le pouvoir législatif restât une compétence exclusive du parlement. Mais cela n'empêcha pas ce dernier de revenir, comme sous la III^e République, à la pratique des décrets-lois. Et pour éviter de violer trop ouvertement la Constitution et, surtout, l'article 13, on inventa des procédures nouvelles qui paraissaient maintenir le pouvoir législatif entre les mains du parlement. Mais en fait, il s'agissait bien d'une délégation du pouvoir législatif au profit du gouvernement. Ces nouvelles procédures étaient au nombre de deux :

- le procédé des « lois cadres ». Le Parlement votait une loi définissant les grands principes d'une réforme. Jusqu'à une certaine date, le gouvernement pouvait déposer des projets de décrets appliquant les principes posés par la loi. Si le Parlement ne désavouait pas ces projets de décrets, ceux-ci entraient en application et pouvaient même modifier des lois en vigueur.

- Le procédé de l'extension des pouvoirs réglementaires. Traditionnellement, la loi votée par le parlement est l'acte juridique supérieur, le règlement pris en application de la loi par le gouvernement lui est subordonné. On décida alors que, dans certains domaines, le parlement supprimerait des lois (ce qu'il peut faire, puisqu'il les crée). Plus exactement, il « *délégalisait* » certaines lois qui seraient ramenées au rang de règlements. Il ne resterait donc, dans ces domaines, que des règlements dont le gouvernement userait librement.

A la fin de la IV^e République, le Parlement avait perdu une partie de son pouvoir législatif au profit du gouvernement. Surtout, il était parvenu, pour donner l'impression de respecter l'article 13 de la Constitution, à donner de la loi une nouvelle définition, matérielle, c'est-à-dire à partir du contenu de l'acte. Comme on le verra la Constitution de la V^e République, dans son fameux article 34, n'a fait qu'officialiser l'évolution de la IV^e République en matière législative.

Le pouvoir financier. Le Parlement votait le budget, établissait et modifiait les impôts. Il existait une seule restriction à cette compétence : les députés perdaient l'initiative en matière de dépenses publiques pendant les discussions budgétaires. La Constitution avait voulu par là même éviter les propositions de dépenses démagogiques que les parlementaires sont souvent tentés de faire au moment de la discussion des dépenses de l'Etat. Mais en dehors des périodes de discussion du budget, les députés pouvaient proposer des dépenses nouvelles.

En matière législative, l'Assemblée Nationale avait seule un pouvoir de décision (cf. art. 13 de la Constitution). Le Conseil de la République n'exerçait qu'un pouvoir consultatif. Mais la manière dont le Conseil de la République était consulté a évolué : apparaissant en 1954 comme un gardien de la Constitution, il s'est vu doté d'un droit de veto suspensif.

Dans la version primitive de la Constitution, le Conseil de la République exerçait une fonction essentiellement consultative. Après la réforme constitutionnelle du 7 décembre 1954, le Conseil de la République put utiliser la « *navette* ». Si l'Assemblée nationale et le Conseil de la République étaient d'accord sur des projets ou propositions de lois, celles-ci étaient immédiatement parfaites et promulguées ; sinon, une navette était instituée entre les deux chambres, c'est-à-dire que le texte était envoyé d'une chambre à l'autre jusqu'à ce qu'elles parviennent à se mettre d'accord. Mais cette navette était limitée dans le temps, elle ne pouvait dépasser cent jours à partir du jour où le Conseil de la République avait été saisi pour la deuxième fois du texte de loi. Passé ce délai, l'Assemblée

Nationale pouvait statuer définitivement, sans tenir compte des amendements du Conseil de la République.

L'exécutif était composé de deux éléments : le président de la République ; les ministres groupés autour du président du Conseil. Il conservait donc la même structure que dans la Constitution de 1875. Mais l'importance respective des différents éléments du gouvernement avait changé : le président de la République voyait son rôle s'amenuiser, le président du Conseil voyait le sien grandir.

Le président de la République

La Constitution de 1946 consacrait l'effacement du président de la République auquel avait abouti l'interprétation de la Constitution de 1875. A cet égard, on peut dire qu'elle exprimait en droit écrit le statut et les attributions du chef de l'Etat que la coutume constitutionnelle avait dégagés dans la « *Constitution Grévy* ».

Le président de la République était élu pour 7 ans par l'Assemblée Nationale et le Conseil de la République réunis en Congrès à Versailles. Il était irresponsable politiquement devant les assemblées et **tous** ses actes devaient être contresignés par le président du Conseil et un ou plusieurs ministres. Cependant, cette irresponsabilité n'était pas absolue. Le président de la République pouvait être mis en accusation devant la Haute Cour de Justice en cas de haute-trahison. Ce cas de responsabilité était purement théorique, car la notion de « *haute-trahison* » n'a jamais été définie par un texte juridique précis et incontesté.

On a vu que, dans la Constitution de 1875, le président de la République était doté de prérogatives très importantes. Dans celle de 1946, il n'exerçait plus que des pouvoirs réduits. Il ne nommait plus à tous les emplois civils et militaires, mais seulement les plus hauts fonctionnaires de l'Etat. Il ne disposait plus du droit de dissoudre de son plein gré l'Assemblée Nationale. Il ne possédait plus le pouvoir de prendre des règlements complétant les lois votées par le parlement. Ces différentes attributions avaient été transférées au président du Conseil par la pratique antérieure, désormais consacrée.

Le président de la République n'exerçait effectivement qu'un seul pouvoir véritable ; celui de choisir - plus exactement de désigner - le futur président du Conseil. En dehors de cela, il ne pouvait exercer qu'une « *magistrature morale* », qui fut parfois très efficace en raison des divisions politiques de la IV^e République.

Le président du Conseil

Le président du Conseil était le personnage le plus important au sein de l'exécutif; c'est pourquoi la Constitution avait prévu que son investiture se déroulerait selon une procédure spéciale et qu'il serait doté de compétences très étendues.

La procédure de désignation du président du Conseil a été modifiée par la réforme constitutionnelle du 7 décembre 1954. Avant cette réforme constitutionnelle, la procédure était la suivante : le président de la République, après diverses consultations, présentait un « *candidat à la désignation* » ; il se présentait seul devant l'Assemblée Nationale, qui devait l'investir à la majorité absolue des membres la composant ; une fois investi, le président du Conseil était nommé par le président de la République et choisissait ses ministres.

Cette procédure complexe de désignation avait pour but d'affirmer le rôle prééminent du président du Conseil au sein du gouvernement. Mais ces différentes étapes étaient fort difficiles à franchir et allongeaient le délai nécessaire à la formation des gouvernements - d'autant plus que la

coutumes fut d'ajouter des phases supplémentaires : la formation du gouvernement ; l'investiture du gouvernement.

Un véritable parcours d'obstacles avec l'obligation de repartir à zéro à chaque dérobade ou à chaque chute avec un candidat nouveau : huit présidents du Conseil désignés ne purent franchir l'épreuve de l'investiture, bien qu'ayant obtenu la majorité des suffrages des députés ; deux ne purent ensuite former leur gouvernement ; deux tombèrent lors de la seconde investiture. Aussi bien la réforme constitutionnelle du 7 décembre 1954 apporta-t-elle deux modifications à cette procédure : en se présentant devant l'Assemblée Nationale, le futur président du Conseil devait faire connaître la liste de ses futurs ministres ; l'Assemblée Nationale accordait l'investiture au gouvernement à la simple majorité relative.

Le remède fut d'une relative efficacité : entre 1954 et 1958, l'investiture fut refusée à trois gouvernements - difficilement constitués ; un président du Conseil désigné renonça à présenter son équipe à l'Assemblée.

Le président du Conseil disposait d'importantes attributions. Il exerçait le pouvoir réglementaire, c'est-à-dire la possibilité de faire des décrets ou règlements en application des lois ou dans quelques cas limités (police de la circulation, par exemple) en dehors de toute loi. Cette première catégorie de règlements s'appelait des règlements complémentaires, la seconde catégorie des règlements autonomes. Lorsque la IV^e République revint à la pratique des décrets-lois, les règlements autonomes prirent par la « *délégalisation* » de plus en plus d'importance.

Surtout, le président du Conseil était le chef du gouvernement. A ce titre, il choisissait ses ministres et pouvait les révoquer. Il dirigeait la politique militaire, diplomatique, économique et intérieure du pays. Il engageait la responsabilité collective du gouvernement devant l'Assemblée Nationale en posant la question de confiance ; il devait avoir cependant l'autorisation préalable du Conseil des ministres. Sa tâche était écrasante. Car, à côté de l'exercice de ses attributions constitutionnelles, le président du Conseil devait veiller au maintien de la cohésion de sa majorité au sein de l'Assemblée Nationale. Aucun président du Conseil ne fut soutenu par une majorité parlementaire solide et importante. Tous durent lutter sans cesse contre de multiples oppositions. Beaucoup de présidents du Conseil accueilleront avec soulagement leur révocation par l'Assemblée Nationale.

Les ministres

Les ministres nommés et révoqués par le président du Conseil formaient autour de lui une collectivité appelée « *cabinet ministériel* ». Celui-ci était collectivement responsable devant l'Assemblée Nationale.

Les formations ministérielles étaient au nombre de deux : le Conseil des ministres, hebdomadaire et présidé par le président de la République, était le lieu d'exercice des compétences juridiques du gouvernement : n'y siégeaient que les ministres. Le Conseil de cabinet, réuni par le président du Conseil à son initiative et sous sa présidence, était l'instance plus politique où se retrouvaient ministres et secrétaires d'Etat comme représentants des partis de la coalition majoritaire. On peut dire que le Conseil de cabinet préparait, négociait les décisions entérinées ensuite en Conseil des ministres.

La Constitution du 27 octobre 1946 organisait un régime parlementaire fortement pénétré de régime d'assemblée. Si le parlement et le gouvernement disposaient de moyens d'action

réciproques, ceux du parlement l'emportaient sur ceux du gouvernement. Un tel déséquilibre était tout naturellement source d'instabilité ministérielle.

Les moyens d'action essentiels étaient entre les mains de l'Assemblée nationale. Ils étaient au nombre de deux : l'interpellation et la mise en jeu de la responsabilité politique.

Traditionnelle, l'interpellation consistait en un débat ouvert sur une demande d'explication adressée par un député au gouvernement et clos par un vote dans lequel l'Assemblée approuvait ou désapprouvait la politique du gouvernement. Elle était l'arme favorite des opposants politiques au ministère en place. Ceux-ci choisissaient toujours comme demande d'explication celle qui risquait d'ébranler la majorité gouvernementale. Car finalement, l'interpellation aboutissait, au moment du vote, à la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement.

Elle consistait dans la possibilité pour l'Assemblée nationale d'obliger le ministère à démissionner. Elle s'effectuait au moyen de deux procédures : la question de confiance et la motion de censure.

La question de confiance était posée par le président du Conseil après autorisation du Conseil des ministres, la plupart du temps à l'occasion d'un vote d'un texte pour lier ce dernier à son maintien au pouvoir. Deux conditions essentielles devaient être respectées : 1. Le vote sur la question de confiance ne pouvait intervenir qu'après un « *délai de réflexion* » fixé à 24 heures, afin de permettre des négociations de couloir et de mettre chacun devant ses responsabilités ; 2. Le gouvernement n'était juridiquement tenu de démissionner que si la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale avait repoussé la question de confiance.

La seconde condition ne fut pas respectée. Chaque fois qu'un gouvernement était mis en minorité sur une question de confiance, même s'il n'avait pas réuni contre lui la majorité absolue, il était démissionnaire. Tous les chefs de gouvernement avaient estimé qu'il était impossible de gouverner en étant minoritaires et sans disposer des moyens d'appliquer leur politique (puisque le vote négatif impliquait également le rejet du texte en discussion).

La motion de censure était en somme « *la lettre de licenciement* » du gouvernement, proposée par un député. On exigeait les mêmes conditions que pour la question de confiance : délai de réflexion de 24 heures, majorité absolue pour renverser le ministère. En pratique, la motion de censure ne fut jamais utilisée.

Le principal moyen d'action du gouvernement était le droit de dissolution de l'Assemblée nationale. Mais l'exercice de ce droit était entouré de multiples conditions de délai et de formes qui en rendaient l'usage difficile.

Condition de délai. Aucune dissolution n'était possible pendant les 18 premiers mois de la législature. Une fois cette période passée, la dissolution ne pouvait intervenir que si deux crises ministérielles étaient intervenues pendant une période de 18 mois consécutifs.

Conditions de forme. Les deux crises ministérielles consécutives devaient être des crises provoquées par un vote de défiance de l'Assemblée nationale intervenant à la suite d'une question de confiance ou d'une motion de censure et à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée. Or, ce type de crise ministérielle a été très rare sous la IV^e République. Pour être renversé, un gouvernement n'attendait pas de réunir contre lui la majorité absolue des voix. Il démissionnait dès qu'il n'obtenait plus la simple majorité relative. L'exercice du droit de dissolution a été ainsi paralysé, puisque les conditions constitutionnelles de sa mise en œuvre n'ont été réunies qu'une seule fois, en novembre 1955, au prix d'une manœuvre plaisante signée Edgar Faure : afin

que la majorité constitutionnelle fut réunie, celui-ci demanda à certains de ses amis de voter contre lui.

Si toutes ces conditions étaient réunies, la décision de dissolution était fixée par le Conseil des ministres, et prononcée par le président de la République.

Le déséquilibre fondamental du parlementarisme de la IV^e République se trouve dans cette confrontation des articles 49 à 51 de la Constitution.

A la fin de 1946, la stabilité gouvernementale ne peut reposer que sur l'association des trois grands partis, P.C., S.F.I.O., M.R.P. Mais le tripartisme va être rendu peu à peu impossible par suite de la rupture entre l'Est et l'Ouest : la tension devient très vive entre les anciens alliés ; c'est également le début de la première guerre d'Indochine, en même temps que les crises économiques dans les pays européens entraînent la mise sur pied du plan MARSHALL. Tout ceci aboutit à ce que le 7 mai 1947 le président du Conseil socialiste, PAUL RAMADIER, vieux socialiste, et le président de la République, également socialiste, VINCENT AURIOL, décident d'exclure les communistes du gouvernement. A partir de là, l'instabilité gouvernementale s'installe en France.

La Quatrième République a eu la chance d'avoir un premier président de la République très énergique, VINCENT AURIOL. La présidence était alors devenue un pôle de pouvoir relativement important. De plus, l'extension du suffrage universel avait entraîné une poussée à droite et au centre droit, ce qui explique la renaissance du parti radical et des Indépendants. Or, en mai 1947, DE GAULLE lance un grand parti, qu'il appelle le R.P.F., le Rassemblement du Peuple Français, et qui a pour programme principal le renversement de la Quatrième République. Le régime se trouve donc attaqué à la fois sur sa droite et sur sa gauche. En 1947-1948, le parti communiste lance des grèves insurrectionnelles, en même temps que le R.P.F. prépare le renversement du régime.

Malgré ces crises, le régime a réussi à durer. Ce système composite qui va des socialistes à la droite aurait pu être solide si, avec une intelligence diabolique, le R.P.F., ne l'avait dynamité par la querelle scolaire : le R.P.F. avait proposé d'accorder des subventions aux écoles catholiques, en vue de casser la troisième force en deux. Les socialistes et radicaux étaient laïcs, les indépendants, démocrates-chrétiens et gaullistes étaient cléricaux. D'où l'instabilité gouvernementale : la Quatrième République a connu 21 gouvernements en 12 ans, soit une moyenne de 6 mois, le plus long étant le gouvernement de GUY MOLLET (15 mois). Les gouvernements n'ont d'ailleurs pas été renversés régulièrement, ils ont démissionné avant d'être renversés, ce qui explique que le droit de dissolution de l'Assemblée Nationale ne pouvait pas être utilisé, comme on l'a vu . Il ne fut utilisé qu'une seule fois, par EDGAR FAURE, le 1^{er} décembre 1955 ; d'ailleurs, la dissolution n'a pas réussi.

Le président de la République, sous le premier septennat, était une forte personnalité ; VINCENT AURIOL fut remplacé par RENE COTY, dont l'élection fut acquise au treizième tour de scrutin après douze jours de vote. De fait, à partir de 1953, la présidence perd beaucoup d'autorité. Le dernier acte d'autorité de COTY sera l'appel à DE GAULLE, après y avoir été poussé par les partis politiques. L'assemblée, pourtant le seul pouvoir autoritaire, ne peut l'exercer, parce qu'elle est paralysée par une conjonction presque systématique des communistes et des gaullistes. Elle va prouver sa complète impuissance à propos de la guerre d'Algérie, même si elle a enrayé la guerre d'Indochine et évité un conflit en Tunisie et au Maroc.

L'insurrection algérienne est déclenchée le 1er novembre 1954 et devient sérieuse à partir de l'été 1955 ; l'assemblée n'a pas de politique. Et le 13 mai 1958, une manifestation de Français et

de l'armée à Alger va entraîner la chute du régime : le gouvernement général est pris d'assaut par les étudiants et le 28 mai 1958, le président de la République, en accord avec tous les partis à l'exception des communistes et de quelques minoritaires, décide d'appeler DE GAULLE. Celui-ci est investi le 1^{er} juin 1958 comme Président du Conseil par 329 voix contre 244 (141 communistes, 6 extrême-gauche, 49 socialistes, mais 42 ont voté pour, 18 radicaux et 7 centristes). Avant de résoudre le problème algérien, DE GAULLE décide de donner une nouvelle Constitution à la France et le 3 juin 1958, il se fait attribuer une loi constitutionnelle qui confie à son gouvernement le soin de préparer une Constitution qui sera soumise au référendum populaire.

Depuis la ruine des institutions d'Ancien Régime, la France n'a pas trouvé son équilibre constitutionnel. En 1958, on a le sentiment que le régime sera provisoire. Cependant, la France a mis sur pied un système politique qui s'appelle le parlementarisme républicain. En d'autres termes, après avoir connu l'échec d'une monarchie parlementaire, d'un système présidentiel, elle a trouvé sous les Troisième et Quatrième Républiques une forme spécifique de parlementarisme : c'est une forme assez simple, qui repose sur le fait que le président préside mais ne gouverne pas. Ce système serait probablement viable s'il s'appuyait sur une majorité stable au parlement. La Constitution de 1958 ne va pas tout de suite mettre à bas le système français de parlementarisme républicain, elle ne le fera qu'à partir de 1962, mais à cette époque, on continue à estimer que la République et la démocratie française sont de nature parlementaire.