GILLES LE BEGUEC

Les Français et leurs Constitutions

Quels ont été les rapports des Français avec l'idéal constitutionnel et les règles constitutionnelles inscrites dans le droit positif, tels qu'ils peuvent être saisis dans le jeu des permanences et des évolutions caractéristiques d'une période longue de deux siècles ? Examinée sous cet angle proprement historique, la question invite à une multiplicité de débats et ne permet sans doute pas d'apporter une réponse d'ordre général.

Deux remarques préliminaires doivent être présentées à ce sujet.

Il faut, d'entrée de jeu, souligner le contraste existant entre la surabondance des informations ayant trait à la période de l'après-guerre — à propos, tout spécialement, du processus d' « enracinement » des Institutions de la Ve République — et la minceur de notre bagage de connaissances sur les époques plus anciennes. Depuis que l'on procède à des sondages d'opinion, il est légitime de poser en termes globaux le double problème du regard des Français sur leurs Institutions et de la réalité psychologique du « pacte constitutionnel ». Tant que cette étape n'a pas été franchie, on doit, pour l'essentiel, se contenter des renseignements puisés dans l'étude des controverses constitutionnelles et dans l'analyse des comportements politiques, les temps de crise et de rupture de légitimité offrant ici un terrain d'observation nécessairement, et abusivement, privilégié.

De façon un peu curieuse, cette coupure dans l'histoire de la constitution du matériel documentaire correspond, à quelques années près, à un changement profond dans la nature des enjeux politiques. Après la tourmente de 1939-1945, il est possible de traiter de la question constitutionnelle comme d'un problème en soi, et de s'interroger sur l'opinion des Français en la matière, en prenant en compte tout à la fois leur perception des choses et leurs aspirations... Pour toute la période qui va de la Révolution à la seconde guerre mondiale, il est clair, en revanche, que la question des Institutions ne peut être isolée de la question du régime, c'est-à-dire d'un débat beaucoup plus vaste portant sur les principes mêmes de

l'organisation politique et sociale. Tout à fait typique est, à cet égard, l'affaire de l'antiparlementarisme sous la IIIe République. Pour le spécialiste d'histoire constitutionnelle, l'étude de l'antiparlementarisme est une fenêtre incomparable sur l'état de l'opinion et des sentiments nourris par les Français à l'égard des institutions représentatives et de leur fonctionnement. Force est de reconnaître cependant que le terme passe-partout d'antiparlementarisme recouvre des réalités de nature très différente. Il y a des antiparlementarismes dérivés, tel celui de l'Action française, qui reflètent une opposition fondamentale aux valeurs et aux mécanismes de la démocratie. Il y a un antiparlementarisme de l'impatience et de la désillusion, toujours prêt à renaître au sein d'une gauche intransigeante frustrée dans sa quête d'une démocratie idéale, et un antiparlementarisme du dépit, celui qui prend corps en particulier dans tout un monde de notables progressivement écartés des fonctions électives. Il y a aussi — et la liste n'est pas limitative — des antiparlementarismes de conviction, celui des groupes de la mouvance plébiscitaire par exemple, au travers desquels s'affirme, avec plus de cohérence qu'on ne l'imagine parfois, l'aspiration à une autre forme d'organisation des pouvoirs. Comme des rapprochements tactiques et des convergences doctrinales s'opèrent au fil des années, les frontières tendent à se brouiller et il devient pratiquement impossible de faire la part des divers éléments en jeu : persistance d'un fort courant d'opposition à la République elle-même, réactions d'hostilité liées aux difficultés d'apprentissage, un apprentissage « brusqué » par ce « saut dans l'inconnu » qu'a été l'instauration du suffrage universel en 1848, de la vie démocratique, émergence d'un mouvement révisionniste qui appelle de ses vœux une modification des équilibres institutionnels et s'irrite de l'impuissance du régime à s'amender.

Au cours de cette étude, on a donc pris soin d'éviter de modifier angles de vue et instruments d'analyse selon les périodes[1]. Dès lors, le plus simple a été de s'en tenir, sans vaine recherche d'originalité, à un découpage chronologique, élaboré en fonction de quelques-unes des grandes ruptures survenues dans l'histoire des régimes politiques.

1. C'est pourquoi on a évité, en ce qui concerne la période la plus récente, de prendre appui sur les sondages d'opinion. On sait que les premières enquêtes d'opinion datent de 1938. Les données recueillies pour l'année 1938-1939 ne contiennent rien d'intéressant sur les sentiments nourris par les Français à l'égard de leurs Institutions. Voir, à ce sujet, l'étude de Christel Peyrefitte, Les premiers sondages d'opinion, in *Edouard Daladier, chef de Gouvernement*, ouvrage publié sous la direction de René Rémond et Janine Bourdin, FNSP, 1977.

I. — Le parjure et le serment

Chacun connaît le beau texte consacré par Victor Hugo à la cérémonie organisée, le 20 décembre 1848, à l'Assemblée nationale[2]. Ce jour-là, Louis-Napoléon Bonaparte, élu depuis peu Président de la République, jura, « en présence de Dieu et devant le Peuple français représenté par l'Assemblée nationale », de « rester fidèle à la République démocratique, une et indivisible et de remplir tous les devoirs » que lui imposait « la Constitution ». Le 2 décembre 1851, le Prince-Président violait son serment. L'article 14 de la Constitution du 14 janvier 1852, promulguée après le coup d'Etat et le plébiciste des 20 et 21 décembre 1851 n'en spécifiait pas moins que « les ministres, les membres du Sénat, du Corps législatif et du Conseil d'Etat, les officiers de terre et de mer, les magistrats et les fonctionnaires publics » doivent jurer « obéissance à la Constitution et fidélité au président ».

Jusque dans ses aspects dérisoires, l'histoire illustre assez bien la dimension dramatique de l'effort entrepris par les Français, tout au long de la période qui va de l'année 1789 à l' « année terrible » 1870-1871, pour donner son plein sens à la notion de pacte constitutionnel.

Le rite du serment a été inauguré par Louis XVI, le 14 septembre 1791, dans une atmosphère déjà marquée par le désenchantement et l'appréhension de l'échec. Il est le produit d'une triple ambition : la nostalgie de l'autorité légitime, la volonté d'assurer la participation des citoyens et d'exalter les valeurs du consentement, le souci surtout de poser les fondations de ce qu'on appelle, en reprenant la forte expression de l'idéologue Destutt de Tracy, « un Gouvernement national »[3]. De même, cette première série d'expériences constitutionnelles est ponctuée de tentatives pour recoudre le tissu de la légalité, au prix de fictions politiques (les décrets des 15 et 16 juillet 1791, après la fuite de Varennes, établissant l'irresponsabilité du roi) ou de fictions juridiques (le fait, par exemple, de présenter la Constitution du 22 avril 1815 comme un simple « acte additionnel aux constitutions de l'Empire).

On peut toujours ironiser sur le contraste existant entre ce haut

2. Voir, en particulier, *Les Quarante-Huitards*, textes présentés par Maurice Agulhon, Paris, 1975, p. 202-207. Le texte est tiré des *Choses vues*.

3. Voir, à ce propos, les commentaires lumineux de Charles de Rémusat, *Mémoires de ma vie*, t. IV, p. 249. Le point nous paraît capital. L'une des caractéristiques les plus originales du cas français, en effet, est que le déhat constitutionnel s'est déroulé sur trois plans à la fois : celui de la forme du régime, celui de l'agencement des pouvoirs et celui, infiniment plus complexe, des conditions d'établissement d'un authentique « Gouvernement national ». Pensons, par exemple, au retentissement, à l'époque du boulangisme, du mot d'ordre de la « République nationale ».

niveau des exigences et les autres éléments du tableau : les tribulations constitutionnelles, l'inaptitude à faire vivre les solutions de compromis, l'indifférence de beaucoup à l'égard des règles de droit et du respect qui leur est dû, le flou, parfois surprenant, des conceptions en matière d'équilibre et d'organisation pratique des pouvoirs. Le thème est hérité de toute une littérature libérale des années 1815-1875. Il a été beaucoup repris, avec les simplifications habituelles à ce genre de controverses. On aurait tort, cependant, de négliger ce qui demeure, malgré tout, l'un des traits les plus originaux de la culture politique française de cette époque : la passion, infiniment diverse en ses motivations et ses expressions, qu'elle a mise dans la recherche de la meilleure formule de Gouvernement.

II. — L'IDÉAL RÉPUBLICAIN CONTRE L'IDÉAL CONSTITUTIONNEL ?

Une deuxième période commence avec l'avènement de la IIIe République et le vote des lois de 1875.

En simplifiant un peu les choses, on est tenté de dire que l'époque 1875-1940 présente un double contraste avec l'époque antérieure.

Par bien des côtés, la IIIe République apparaît comme une ère de stabilité et de renforcement, au moins dans la pratique, du consensus autour des normes du Gouvernement constitutionnel. La violences des attaques lancées contre le régime et l'ampleur des conflits qui déchirent l'opinion ne doivent pas masquer cette donnée essentielle.

D'un autre côté, on peut observer que l'enracinement de la démocratie républicaine s'est accompagné d'une dévalorisation de la notion de contrat constitutionnel. Entre cette Idée par excellence qu'est l'Idée républicaine et les réalités, positives mais un peu prosaïques, que sont les procédures établies par les textes sur l' « organisation des pouvoirs publics » et les « rapports des pouvoirs publics », il est difficile de savoir quelle place exacte est réservée au concept de Pacte fondamental.

Les conditions qui présidèrent à l'élaboration des lois de 1875 ont ici pesé de façon très lourde. Peut-être convient-il, au risque de rappeler des banalités, de faire état de quelques-unes de ces données originelles, en particulier celles qui ont marqué durablement la conscience républicaine. Les lois constitutionnelles furent adoptées par une assemblée conservatrice dont les préférences intimes allaient plutôt à la Monarchie parlementaire. Les républicains avaient longtemps contesté à cette assemblée, élue pour trancher de la paix et de la guerre, le droit de doter le pays d'une Constitution. Quelques-uns avaient persisté dans leur hostilité et refusé d'approuver

des textes dont, au demeurant, l'esprit général leur déplaisait profondément. D'autres, après avoir tenté de faire prévaloir des dispositions plus conformes à leur idée de la démocratie, avaient laissé entendre qu'il faudrait, dès que possible, remettre le travail sur le chantier. Le révisionnisme républicain — qui devait, jusqu'à la fin des années 1880, et peut-être au-delà, rencontrer les aspirations d'une frange importante de l'électorat populaire — naissait ainsi avant même la promulgation de la Constitution. Sans doute, l' « opportunisme » de Gambetta et de ses amis préparait-il l'opinion républicaine à intégrer, du moins dans la pratique, le schéma institutionnel de 1875 à sa conception de l'Etat. Mais la vision gambettiste faisait du suffrage universel la mesure de toutes choses et le présentait comme la clef de tous les changements. Elle aboutissait à une sorte de relativisme constitutionnel, invitant l'opinion à considérer les textes fondateurs comme un Ancien Testament qu'il fallait relire à la lumière du véritable Evangile républicain. L'esprit, en somme, importait davantage que la Lettre.

La nouvelle culture républicaine était donc bien mal outillée pour convaincre les citoyens de la majesté éminente du Pacte constitutionnel. L'idéal républicain débordait de toutes parts le simple idéal constitutionnel. Sans cesse, il était question de légalité républicaine, de défense républicaine, de libertés républicaines, etc., comme si la référence explicite à la loi fondamentale était privée de charge affective et se trouvait réservée principalement aux acteurs de la partie politique. La « tradition républicaine », enfin, ne remplissait pas les fonctions d'une véritable coutume constitutionnelle. Au lieu d'être le reflet d'un accord grandissant sur les règles de la pratique des Institutions, cette fameuse tradition — parfois très flottante, on eut l'occasion de le constater notamment, durant l'entre-deux-guerres, à propos de l'affaire des pleins pouvoirs — apparaissait comme l'expression d'une certaine orthodoxie politique, et, à la limite, comme un thème de combat[4].

Un tel type d'analyse conduit presque nécessairement à forcer le trait. La IIIe République — on l'a dit — a beaucoup contribué à assurer l'apprentissage d'une vie publique dominée par les règles de droit. Mais le système avait ses limites. L'opinion n'était pas préparée — on le voit en particulier lors de la crise présidentielle de 1923-1924 — à exiger de ses dirigeants le respect scrupuleux des procédures et la dose d'autodiscipline, voire de sacrifice, nécessaire

4. On sait que certains historiens, Odile Rudelle en particulier, considèrent avec la plus extrême méfiance cette notion de tradition républicaine.

à la consolidation du consensus autour du Pacte constitutionnel. Du côté de la classe politique, et indépendamment des contraintes, parfois très fortes, du ritualisme parlementaire, la tendance était bien souvent au scepticisme et à une conception ultra-pragmatique de la norme constitutionnelle, frisant, le cas échéant, la désinvolture[5]. Au fil des années, le discours officiel glissait de plus en plus vers l'éloge ambigu d'un système institutionnel caractérisé par la souplesse et la capacité d'amortir les secousses de l'histoire nationale.

III. — Vers le consensus ?

Les désastres de l'année 1940 marquent un second tournant historique.

En ce sens — et sans entrer dans les controverses juridiques concernant le vote émis le 10 juillet 1940 —, l'effondrement de la IIIe République ressemble un peu à un phénomène de passage à la limite. L'abdication de l'Assemblée nationale est comme l'étape ultime dans le processus de dégénérescence d'une culture politique qui avait creusé les écarts entre légitimité et légalité, refusé d'accorder toute son importance à la question de la transgression des règles et négligé d'entretenir, par-delà les frontières idéologiques et partisanes, une atmosphère de respect autour des principes et des procédures constitutionnels.

Examinés sous l'angle de la longue durée, les événements de 1940-1945 revêtent, toutefois, une autre signification, celle d'une prise de conscience et d'un début de réévaluation de la notion de Pacte constitutionnel. Dans tout le discours originel de la France libre, celui qui est tenu, en particulier, par René Cassin, comme dans certains des propos tenus lors des séances mêmes de l'Assemblée nationale — on pense notamment ici à l'intervention de Pierre-Etienne Flandin sur l'affaire de la ratification de la Constitution à venir —, on retrouve l'écho d'une même préoccupation, d'un même souci de l'enracinement de la loi fondamentale et de la réconciliation du peuple avec ses institutions. Entre le maréchal Pétain — qui s'obstine, au mépris du réalisme le plus élémentaire, à peaufiner le texte qu'il a reçu mandat de préparer et de promulguer en juillet 1940 — et le général de Gaulle, prêt à jouer son destin sur la

5. Cette tendance à la « désinvolture » est particulièrement frappante à l'extrême fin de la IIIe République. L'usage fait par le Gouvernement Daladier, au cours du printemps 1939, de la loi des pleins pouvoirs ou la façon dont a été sollicitée l'approbation des Chambres au moment de la déclaration de guerre sont tout à fait caractéristiques à cet égard.

question de la nouvelle Constitution, les convergences, pour partielles qu'elles soient, ne procèdent pas de la simple logique du hasard. Une page, celle du pur empirisme institutionnel, est tournée. En dépit de tous les problèmes d'ordre pratique qui assaillent le pays, les controverses touchant à l'équilibre des pouvoirs, et à ce qu'on pourrait appeler leurs assises morales dans l'opinion, sont installées au cœur du débat national.

Il n'y a pas lieu d'insister sur le caractère très différent des réponses apportées par la IVe République et par la Ve, sa sœur cadette. L'histoire des rapports entretenus par les Français depuis 1945 avec leur système institutionnel est une histoire aux lignes brisées. Il n'est pas difficile, toutefois, de repérer les grands éléments de continuité.

De manière très schématique, on pourrait décrire cette histoire comme celle de deux évolutions parallèles.

Le premier mouvement de fond intéresse à la fois le domaine des idées et le domaine du droit positif. Il est caractérisé, en dépit des doutes, des échecs et des tâtonnements, par la montée en puissance des conceptions qui privilégient les notions de règle et de contrat. Depuis l'année 1945-1946, l'opinion a, en gros accueilli avec faveur l'ensemble des initiatives qui ont permis de bâtir un système, de plus en plus perfectionné, de contrôle de constitutionnalité et de donner, grâce au referendum, une nouvelle épaisseur à l'impératif du consentement populaire.

Le second mouvement concerne plus précisément l'esprit public et l'approfondissement du consensus autour des Institutions. La vigueur des querelles, tout au long de la période 1944-1969, sur les sujets d'ordre constitutionnel ne doit pas masquer ici les lignes de force : 1 / Le remplacement du conflit sur la nature du régime par des controverses sur l'agencement des pouvoirs, avec l'échec des tentatives (en 1955, au moment de la dissolution de l'Assemblée nationale, en 1958, en 1962) pour conférer une nouvelle jeunesse à la vieille confusion entre défense républicaine et défense du *statu quo* ; 2 / La levée progressive des préalables idéologiques et la dissociation entre le thème de la réforme de l'Etat et les thèmes procédant d'une critique, plus ou moins conséquente et plus ou moins systématique, des excès supposés de la démocratie ; 3 / L'ampleur des efforts consentis, du côté des électeurs, pour prendre en charge les problèmes touchant à l'organisation des pouvoirs, efforts qui contrastent avec la relative inertie de l'opinion durant les années de l'entre-deux-guerres. A quoi il faut ajouter, surtout pour la période la plus immédiatement contemporaine, une attention gran-

dissante à la manière dont les hommes publics veillent à la préservation du Pacte fondamental.

Au terme de cette analyse, on hésite toutefois à conclure de façon unilatérale sur la réconciliation des Français avec leur Constitution.

Deux groupes de réflexions invitent pour le moins à la prudence.

Le premier touche à l'enchaînement des causes et des effets. L'élargissement du consensus doit-il être considéré comme un phénomène en soi, ou bien plutôt comme le produit de quelques grandes tendances de fond : le triomphe des principes démocratiques, la fin des guerres franco-françaises, la prépondérance, de plus en plus manifeste, d'une philosophie « démo-libérale » de l'ordre politique, philosophie qui a toujours constitué la terre d'élection des idéaux constitutionnels ? A quoi l'on peut répondre, sans doute, que, dans la pratique, il importe peu de savoir d'où vient l'accord des esprits, l'essentiel étant que les esprits soient majoritairement d'accord dans la formulation d'un jugement positif sur la qualité des Institutions. Mais cela se discute.

En second lieu, le désir de respecter, et de voir respecter la règle du jeu ne va pas sans flottement quant à la perception de l'essence de cette même règle du jeu. Les épisodes récents de l'histoire de la pratique institutionnelle ont montré qu'il subsistait, en cette affaire, une marge d'incertitude. L' « esprit de la Ve République » — dont les contours apparaissent de moins en moins distincts — est-il la matrice d'une coutume authentique ou ressemble-t-il davantage à feu la tradition républicaine ? Comment interpréter le succès de la théorie des deux lectures de la Constitution ? Est-on en présence d'une construction rationnelle, reflétant le triomphe de l'esprit de compromis et le désir de voir chacun des acteurs tenir pleinement compte du droit de ses partenaires, ou d'une répugnance à trancher entre des interprétations contradictoires ? On sait que la majorité des juristes et des spécialistes de science politique penche plutôt en faveur de la première hypothèse. L'historien préférera sans doute suspendre son jugement.

RÉSUMÉ. — *Les sentiments des Français ont souvent évolué à l'égard des institutions établies comme de l'idée constitutionnelle en elle-même. De 1789 à l'avènement de la IIIe République ils ont fortement valorisé l'idée de pacte constitutionnel. A partir de 1875 l'idée républicaine triomphe, toutefois un peu au détriment de l'idéal constitutionnel proprement dit. Une troisième période ouverte en 1939-1944 est caractérisée par une réhabilitation de l'idée de pacte fondamental et une progressive émergence du consensus autour des institutions.*