STÉPHANE RIALS

Une doctrine constitutionnelle française ?

La France est l'une des terres d'élection de la conceptualisation du constitutionnalisme moderne, de la fin du Moyen Age à la Révolution. Au cours du XIXe siècle, le flambeau de la « science du droit public » traverse le Rhin. Mais, après la défaite de 1870-1871, la réforme intellectuelle et morale qui doit nous permettre de rattraper l'adversaire porte bientôt de superbes fruits. A n'en pas douter, à partir de 1890 — date ronde —, s'ouvre pour la culture juridique française, imprégnée d'une vaste connaissance de la réflexion allemande, la plus belle page de son bistoire depuis la création des Ecoles de droit. Dans le domaine du droit public, deux grandes générations se succèdent : celle des Esmein, Duguit, Hauriou, Carré de Malberg, Michoud... ; celle, déjà moins exceptionnelle, des Jèze, Bonnard, Joseph-Barthélemy... — listes non limitatives. La première grande génération publiciste marque profondément, avant de s'éteindre autour de 1930, la réflexion sur le droit constitutionnel et, au travers de polémiques toniques, amorce la constitution de celui-ci en une discipline ambitieuse que l'effort de la génération suivante contribuera encore à déployer.

Alors qu'un politisme sans doctrine se fait envahissant — nous ne visons pas la science politique mais le *soft* droit constitutionnel —, il n'eût pas été inutile de présenter ces grands doctrinaires du droit constitutionnel qui prenaient leur objet — objet *juridique* — au sérieux. Mais, même en se bornant à la grande génération de 1890-1930 et en opérant une typification un peu sommaire de celle-ci — les tenants du positivisme étatique, Esmein et Carré de Malberg d'un côté, les néo-naturalistes, Hauriou et Duguit, de l'autre —,

nous n'eussions dit que des généralités tout en manquant l'objet d'une telle livraison : « L'histoire constitutionnelle, 1789-1989. » Certes, les penseurs de la grande génération ne cessent de recourir à l'histoire constitutionnelle de la France, Duguit en particulier et plus encore Esmein ou Carré de Malberg. Leur grandeur n'est cependant pas d'abord celle d'historiens mais celle de théoriciens. On a même pu à bon droit reprocher à Carré de Malberg — qui est pourtant plus sûr que la plupart des autres à l'exception d'Esmein et le plus intelligemment intuitif de tous — de se fourvoyer parfois dans l'anachronisme et d'imputer des représentations du XIXe siècle aux hommes de 1789. Pour tout dire, cela n'a guère d'importance pour ce qui concerne la validité éventuelle de sa démarche théorique : l'inconvénient apparaît lorsque, sans avoir soit lu Sieyès, soit surmonté l'obstacle de l'autorité de Carré de Malberg, on met dans la bouche du Constituant des paroles qui ne sont pas les siennes et qui ne rendent pas compte du souffle proprement démocratique d'une pensée qui ne conçoit certainement pas la représentation comme nos manuels de droit constitutionnel. En revanche, on appréhenderait assez mal notre objet en chaussant les lunettes de tels auteurs.

D'un autre côté, leurs œuvres, souvent difficiles, parfois volumineuses, n'ont pas vraiment marqué l'histoire constitutionnelle ultérieure. Que des hommes appelés notamment à œuvrer en vue de l'élaboration de la Constitution de 1958 aient pu être marqués par les ultimes travaux de Carré de Malberg, voire par les réflexions constantes de Duguit et de Hauriou sur certaines questions, que ces juristes en aient tiré des arguments propres à leur faire admettre l'instillation dans notre Constitution de certaines techniques de démocratie semi-directe ou de contrôle de la constitutionnalité des lois, c'est assez probable. Mais les intellectuels intellectualisent toujours trop les canaux de l'influence. Et il est assez connu que le général de Gaulle, pour sa part — comme la plupart des politiques associés à la procédure constituante, encore qu'au terme d'une démarche toute différente —, n'accordait pas grand crédit aux vues des juristes. La Constitution de 1958 prend ainsi plus sûrement place dans la longue durée d'un révisionnisme constitutionnel proprement politique, au demeurant fort complexe dans sa contestation hétérogène du parlementarisme à la française, qu'au terme d'une élaboration théoricienne du droit constitutionnel.

La réponse à la question : « Y a-t-il une doctrine constitutionnelle française ? » — ou plus justement : « Y a-t-il une doctrine implicite des constitutions successives ? » — passe donc moins par l'interro-

gation des doctrinaires du droit constitutionnel que par celle de l'histoire constitutionnelle française au long des deux derniers siècles. Une telle question, on l'imaginera volontiers, ne saurait comporter — au regard de la variété parfois contradictoire de nos expériences constitutionnelles — une réponse positive. On peut en revanche estimer d'une part que le terrain du débat doctrinal français a été balisé par le moment révolutionnaire, d'autre part qu'il n'y a eu, à suffisamment y réfléchir et en se plaçant du point de vue du constitutionnalisme, que trois grandes doctrines constitutionnelles françaises — typifiées ici sous les appellations « révolutionnaire », « monarchienne » et « parlementaire à la française » — et enfin que l'enchaînement historique de ces doctrines est doté de sens.

Septembre 1789. L'échec des Monarchiens

Lorsque le débat constitutionnel s'ouvre, en septembre 1789, le rapport de forces est tel, entre la Constituante et le roi comme à l'intérieur de l'Assemblée, que le cadre de ce débat est déjà circonscrit. Le roi et l'appareil d'Etat monarchique, faibles mais toujours soupçonnés, ont vu leur autorité systématiquement battue en brèche. Les modérés ont marqué quelques points, jusque dans la rédaction de la déclaration des droits, mais ils sont affaiblis ; les Parisiens les plus engagés dans le mouvement leur manifestent une hostilité croissante ; quant à la droite contre-révolutionnaire, qui les vomit, elle commence à pratiquer la politique du pire, persuadée — selon un trait de pensée qui lui est propre — que de ce pire sortira le meilleur. En outre, plusieurs questions majeures ont déjà reçu un commencement de réponse.

La souveraineté royale, limitée en droit par les lois divines, naturelles et fondamentales et en fait par la débonnaire impéritie du pouvoir monarchique, a vécu. Seule demeure ouverte la question du nouveau siège du pouvoir. Le pouvoir constituant gît-il exclusivement dans la nation — quel que soit le sens ultime de ce dernier terme — et, pour l'heure, dans l'Assemblée nationale ? Toute la gauche tient vigoureusement pour cette position qui bénéficie de la logique entraînante de la Révolution. Parmi ceux qui ne rejettent pas en bloc le mouvement en cours, les modérés, amis de Mounier, sont isolés. Dans leur dualisme fondamental, ceux qu'on appellera plus tard les Monarchiens voudraient bien marier la raison et l'histoire, partager le pouvoir constituant entre l'Assemblée et le roi. Mais leur plaidoyer hésitant — car il n'ose nier la souveraineté originaire du pays — en faveur d'un pacte n'a aucune chance de

l'emporter. Les idées dominantes sur la souveraineté ne sont pas vraiment clarifiées en 1789 mais, pour l'esprit qui prévaut à la Constituante, il est toutefois acquis que la souveraineté demeure, de façon plutôt collective et concrète, dans l'ensemble indivisible des citoyens alors volontiers appelé « nation ». Une telle conception, bien que ses conséquences soient parfois édulcorées, comporte de nettes virtualités démocratiques et on est loin des abstractions — terme nullement péjoratif — de la doctrine de la souveraineté nationale telle que Carré de Malberg la systématisera plus tard. Bref, il est hors de question, pour la plupart, d'admettre une co-souveraineté avec le roi ; celui-ci pourra être un organe législatif ; il ne saurait avoir de part à l'exercice de la fonction constituante.

Dans le prolongement de cette position, une définition normative de la Constitution s'impose en réaction au constitutionnalisme coutumier de l'Ancien Régime. La Constitution ne mérite ce nom qu'à quatre conditions. Organiquement, elle doit émaner du Souverain (ou de ses représentants). Formellement, elle doit être écrite et systématique. Matériellement, ainsi que le précise l'article 16 de la Déclaration des droits, « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». La confiance des Constituants dans la loi produite selon des agencements légitimes, cette confiance qui éclate dans la Déclaration ne peut les conduire à discerner ici deux questions : pour eux, la bonne « séparation des pouvoirs », c'est-à-dire, en dernière analyse, la suprématie de la loi, emportera nécessairement la garantie des droits. Une telle foi « légicentriste » s'ancre bien sûr en amont dans une confiance illimitée dans la toute-puissance du système constitutionnel dont le fonctionnement semble indépendant des contraintes négligées du système politique — forces, représentations mentales, etc.

En dépit d'une conception de la souveraineté qui rompt moins qu'on ne l'a dit avec celle de Rousseau, les Constituants s'orientent enfin vers la technique, honnie par Jean-Jacques, de la « représentation » qu'ils opposent, à la suite de Sieyès, à la « démocratie ». L'apologétique de la représentation est bien rodée alors. Elle met en avant la taille du pays, l'immaturité des citoyens, voire la division du travail qui doit permettre à chacun de vaquer à ses affaires sans investir tout son temps dans la discussion des affaires publiques. Plus profondément, le choix représentatif couronne sans doute la prise de conscience d'une nécessité à laquelle renvoie l'expression bien connue de l'aporie de la représentation : « Représenter ou gouverner, il faut choisir. » La décision exclut la fidèle « représentation »

— au sens usuel — des vœux des électeurs par leurs élus. Au terme de la délibération, seule en mesure selon Sieyès de produire une véritable volonté générale, elle implique l'unité, c'est-à-dire la rupture avec la dispersion des vœux locaux, la « représentation » au sens que ce terme va prendre dans la science du droit. D'ailleurs, l'affirmation de la représentation était au cœur de la dynamique révolutionnaire. Afin que les grandes questions puissent être tranchées, Louis XVI lui-même avait souhaité que les mandats des députés aux Etats généraux fussent aussi peu impératifs que possible. Par la suite, l'Assemblée n'avait pu s'imposer qu'en usurpant, face au roi, les pouvoirs de ses mandataires, en s'affirmant non pas vraiment comme le lieu de la souveraineté mais comme celui du discours tenu légitimement au nom du Souverain.

Mais on se refusera ici à toute vue hâtive. Le souffle démocratique demeure puissant en 1789 et interdit qu'on admette les conséquences les plus radicales de ce qui deviendra le régime représentatif. La Déclaration maintient démocratie et représentation sur un même pied. Et Sieyès lui-même souhaite une possible révocation populaire des élus pourvu — illusion... — qu'elle s'exerce comme un contrôle sur les hommes et non sur leurs actes. Plus gravement, le grand débat sur la conciliation de l'inaliénabilité et de l'indivisibilité, de la possession et de l'exercice de la souveraineté commence à empoisonner la Révolution : indivisible, la souveraineté ne peut s'exprimer que dans l'unité des choix de la Représentation ; inaliénable, elle ne doit pas être accaparée par cette Représentation et le peuple ne doit pas en être frustré.

Ainsi, quand s'ouvre, à la fin de l'été, la discussion constitutionnelle, le terrain est tellement balisé que l'Assemblée va se contenter, pour l'essentiel, d'entériner les acquis et de consacrer les implications de la dynamique en cours. Sur quatre points les solutions adoptées vont montrer que la France s'écarte du modèle du constitutionnalisme anglais : il s'agit de la dissolution, du bicaméralisme, du veto royal et de la compatibilité entre les fonctions de député et de ministre.

Dans son grand discours du 4 septembre, le modéré Mounier — admirateur d'une « Constitution anglaise » dont il est au demeurant loin de comprendre aussi bien que Mirabeau la dynamique et dont il promeut une vision quelque peu passéiste — défend le droit de dissolution de la chambre par le roi, la sanction royale aux textes de lois votés (en voie de tomber en désuétude outre-Manche) et le bicaméralisme. Le Grenoblois va échouer sur ces trois chapitres, dans un climat passionnel, tant à l'Assemblée qu'à Paris. Il faut dire

que la constitution anglaise, pour des raisons diverses, notamment idéologiques, est devenue largement impopulaire depuis une bonne vingtaine d'années ; dans l'esprit de certains elle entraîne même dans son discrédit la récente constitution américaine, jugée encore trop britannique... Le bicaméralisme subit un échec particulièrement cuisant. Quoique ses partisans songent moins à une chambre des Lords qu'à un Sénat composite, ils se heurtent à la dynamique unitaire de la nouvelle souveraineté qui s'affirme. La sanction royale pure et simple a moins d'adversaires bien qu'elle puisse soulever une objection d'inspiration comparable. Mais c'est finalement une solution moyenne qui prévaut : le veto royal sera non pas absolu mais suspensif. Quand au droit de dissolution, il n'est presque jamais envisagé frontalement. L'Assemblée, craignant pour elle-même, juge une telle question manifestement inconvenante et cette technique est écartée sans discussion sérieuse.

Le 7 novembre, enfin, Mirabeau plaide, dans un discours plein d'humour, en faveur de la compatibilité des fonctions de député et de ministre. Ses ambitions inquiètent et incitent une majorité à ne pas le suivre. Cette majorité craint plus généralement la corruption de l'Assemblée par l'attrait des fonctions ministérielles. De telles vues lui interdisent, de façon très frappante lorsqu'on lit les débats, d'accéder à l'intelligence de l'institution du ministère telle que l'Angleterre commence à l'expérimenter. On le vérifiera lorsque, en octobre 1790, Mirabeau tentera d'obtenir de la Constituante qu'elle revienne sur l'incompatibilité. Il échouera, mais on tranchera alors une question plus cruciale encore, pendante depuis le débat de la mi-juillet 1789 consécutif au congédiement de Necker : l'Assemblée peut-elle intervenir dans la nomination et le renvoi des ministres ? Bien qu'une large majorité soit alors hostile au ministère en place, elle ne se cristallise pas pour réclamer son renvoi. Même à gauche, certains députés se refusent à amoindrir cette prérogative essentielle du roi : prendre et renvoyer à son gré les ministres. C'est que cette prérogative est, dans le cadre des conceptions dominantes, assez mince : on voit dans les ministres des agents du seul « Exécutif » strictement entendu, des sortes de directeurs d'administration centrale. La majorité de la Constituante se refuse de façon persistante à concevoir le ministère comme un organe politique collégial susceptible d'assurer l'ajustement des vues de l'Assemblée et du roi.

L'homogénéité du constitutionnalisme révolutionnaire

Ainsi, quelques mois après le début de la Révolution, une doctrine constitutionnelle à peu près complète est dégagée. Ce *credo* comporte sept articles de foi : le principe de la souveraineté exclusive et inaliénable de la nation-peuple ; la foi dans les vertus d'un constitutionnalisme rationnel ; l'affirmation du caractère intrinsèquement libérateur de la loi ; l'acceptation d'un régime représentatif générateur d'unité mais invité à ne pas spolier le pays ; l'exaltation d'une assemblée unique supposée fidèle à la volonté populaire ; la dévalorisation soupçonneuse de l' « Exécutif » ; le rejet sacré de toute réflexion solide sur un ministère par nature corrompu et corrupteur.

L'historiographie de la Révolution, faute généralement d'appréhender ce socle de sa doctrine constitutionnelle, est conduite à s'exagérer l'hétérogénéité de ses expériences constitutionnelles successives. Elle tend à commettre deux crreurs principales. La première est de considérer que la Constitution de 1791, telle au surplus que Carré de Malberg l'a lue, est exhaustivement fidèle aux tendances majeures de la Constituante. Or, on le sait, sa rédaction finale — la « révision » de l'été 1791 — a été marquée, sous l'influence du Triumvirat, par un raidissement « conservateur » délibéré encore que modeste du fait des résistances rencontrées à l'Assemblée. Mais ce sursaut provisoire, au profit d'un monarque discrédité, ne pouvait suffire, dans le climat de ces années terribles, à ce que le gros du personnel politique révolutionnaire attribue à un texte proche à certains égards de la constitution de Philadelphie le sens que revêtait cette dernière aux yeux du gros des *Founding Fathers*.

La seconde erreur, dans le débat sur la souveraineté et la représentation, est de penser que deux positions radicalement distinctes s'opposent — celle du courant dominant de la Constituante et celle des futurs Montagnards — là où il est manifeste qu'il faut faire plus de place à la continuité qu'à la rupture : les équipes révolutionnaires successives, après la défaite des Monarchiens, se sont moins opposées sur les principes que sur leur interprétation dans des circonstances politiques données. Personne ne contestait que la souveraineté appartînt à la nation-peuple, mais qu'elle dût être exprimée par des représentants, la fidélité de ces derniers aux vœux du pays permettant de concilier inaliénabilité de la possession et indivisibilité de l'exercice. Ce n'est qu'au stade de l'interprétation que surgissaient les difficultés. Fallait-il, tout d'abord, que tous les citoyens participassent à l'électorat ? En 1789, la plupart pensaient que oui puisque l'article 6 de la Déclaration dispose que « tous les

citoyens » ont le « droit de concourir personnellement ou par leurs représentants » à la formation de la loi. Par la suite les limitations, d'ailleurs assez modérées, apportées à l'électorat, la distinction entre citoyens « passifs » et « actifs » semblent — c'est net chez Sieyès — moins le fruit d'un retournement doctrinal que d'une appréciation politique des risques. En d'autres termes, il est douteux que le gros de la Constituante — confiant à l'égard de la technique élective au point de l'étendre sans discernement à tant de fonctions, y compris ecclésiastiques... — ait exclu définitivement le suffrage universel. Il a simplement voulu le différer dans un pays encore insuffisamment évolué. Seconde question, plus délicate encore : à qui appartiendrait-il de vérifier l'adéquation de l'action des représentants aux vœux des représentés ? Pour ceux que les glissements politiques successifs avaient fait passer de la gauche au centre ou à la droite, il ne faisait guère de doute que seuls les électeurs, sauf circonstances tout à fait exceptionnelles, devraient trancher au terme de mandats d'ailleurs très brefs. Pour les Jacobins — au risque de ruiner l'indivisibilité au nom de l'inaliénabilité et de miner tout constitutionnalisme —, il devait appartenir au peuple, en dehors de toute procédure, de faire valoir ses vœux à tout moment. Pratiquement, il s'agissait de légitimer des foules parisiennes qu'ils encadraient dans leur dénonciation de la corruption représentative et dans leur prétention à incarner le peuple tout entier et à exprimer une volonté générale caractérisée de toute façon non par le nombre de ses partisans mais par la qualité de son contenu au regard des exigences de la vertu. Mais une fois au pouvoir, les Montagnards, identifiés par leur vertu au peuple vrai, vertueux et non corrompu, pourront prétendre assurer la représentation souveraine du peuple, la réconciliation de la souveraineté et de la représentation, et fonder ainsi le « Gouvernement révolutionnaire ».

Seule cette unité assez générale de doctrine sur les fondements du constitutionnalisme permet de comprendre que les techniques constitutionnelles de la Révolution se soient inscrites dans une forme de continuité. Sans doute y a-t-il eu des variations non négligeables sur l'interprétation de ce qu'on appellera pour faire court la « séparation des pouvoirs ». Mais elles furent moindres que des jugements hâtifs ne le suggèrent. Quant à la philosophie politique des trois régimes — en partie manifestée par leurs déclarations des droits — elle a certes évolué. On a le sentiment d'être passé de la citoyenneté garante de l'homme en 1789 — sur un mode plutôt lockien — à la citoyenneté accomplissement de l'homme en 1793 — sur un mode plutôt rousseauiste — puis, après les angoisses de la Terreur,

à la citoyenneté refoulement de la part dangereuse de l'homme en l'an III — sur un mode que l'on pourrait dire peut-être néo-hobbesien. Mais, pour des raisons complexes, tenant notamment à la continuité du « légicentrisme », ces inflexions n'ont pas bouleversé le constitutionnalisme autant qu'elles l'auraient pu.

Et finalement, on pourrait, sans goût excessif pour le paradoxe, poser que dès la Constituante la Révolution fut en quête d'un constitutionnalisme « républicain » correspondant à une doctrine d'ensemble assez cohérente, comportant 11 volets : 1 / Un électorat très large : plus de 60 % des adultes mâles et un suffrage à deux degrés en 1791 ; le suffrage universel direct des hommes en 1793 ; environ 70 % des adultes mâles et un suffrage à deux degrés en l'an III (avec toutefois une rupture alors puisque c'est dans cette trompeuse « universalité des citoyens français » que gît la souveraineté). 2 / Une éligibilité à la députation sans condition particulière en 1791 et en l'an I et avec de simples conditions d'âge en l'an III. 3 / Une chambre unique en 1791 et en 1793 ; le bicaméralisme en l'an III ; mais ce bicaméralisme n'a nullement la signification du bicaméralisme à l'anglaise puisque Cinq-Cents et Anciens sont élus par le même corps électoral et puisque les uns proposent la loi tandis que les autres la votent sans l'amender. 4 / Un mandat parlementaire très bref visant autant à éviter la corruption des élus par l' « Exécutif » que toute dérive ultra-représentative : deux ans en 1791 (renouvelable une fois), un an en l'an I, trois ans en l'an III (non immédiatement renouvelable). 5 / Mais un mandat représentatif au sens technique du terme dans les trois cas. 6 / L'invulnérabilité de la — ou des — chambre(s) à l' « Exécutif » qui ne peut, dans les trois constitutions, la ou les dissoudre. 7 / Une fonction législative et une procédure financière dominées par la ou les chambre(s) dans les trois constitutions avec un veto législatif simplement suspensif dans celle de 1791, une absence d'initiative législative véritable dans les trois cas et l'apparition dans la constitution de l'an I d'un possible référendum abrogatif d'initiative populaire sur toutes les lois, appelé toutefois à être inopérant du fait d'une procédure peu favorable. 8 / L'organe principal de l' « Exécutif » affaibli par tous moyens juridiques et symboliques. Certes, le roi de 1791 est un « représentant », alors que le Conseil exécutif de l'an I se voit refuser cette qualité. Certes, le roi est un alors que le constitutionnalisme républicain de l'an I et de l'an III exige la collégialité de l' « Exécutif », large en l'an I, plus restreinte en l'an III. Certes encore, le roi est durablement installé, alors que le mandat des membres de l' « Exécutif » est borné en l'an I à deux ans et que, s'il

est porté à cinq ans en l'an III, il n'est pas immédiatement renouvelable. Certes enfin, le roi est désigné par la coutume successorale alors que le Conseil exécutif de l'an I est élu par le Corps législatif sur une liste élaborée par les départements et le Directoire exécutif de l'an III choisi par les Anciens sur une liste proposée par les Cinq-Cents. Mais déjà nombre de dispositions de 1791 attestent, en dépit des volontés ultimes du Triumvirat, l'ancrage de l'idée que Robespierre et Saint-Just ne se lassent pas de développer : un peuple n'a d'autre ennemi que son gouvernement... Le roi est d'ailleurs exposé dès 1791 à des cas de déchéance minutieusement précisés ; en l'an I les membres de l' « Exécutif », responsables de l'exécution des lois et appelés à la vigilance envers les abus, peuvent être accusés par le Corps législatif pour prévarication — notion ici largement entendue ; en l'an III, le Directoire peut être mis en accusation devant la Haute Cour par les Cinq-Cents. 9 / Un « Exécutif » réduit pour l'essentiel à la fonction exécutive — avec des prérogatives internationales un peu supérieures en 1791 et en l'an III — et clairement et étroitement subordonné à la loi dès 1791. 10 / Un ministère plus que négligé : nié puisque ses membres ne forment pas un collège et que les ministres de 1791 ou de l'an III comme les « agents en chef de l'administration générale » de l'an I ne sont que des commis vulnérables. 11 / Un « Exécutif » affaibli dans son rôle administratif par la multiplication des emplois administratifs électifs en 1791, puis par l'indépendance fort large de l'administration locale et l'encadrement législatif de l'administration centrale en l'an I comme, dans une large mesure, en l'an III.

Marier l'Ancien et le Nouveau mais en quelles proportions ? Le constitutionnalisme « néo-monarchien »

Le pessimisme néo-hobbesien qui se répand, nous l'avons dit, à partir de l'an III, porte à terme en ses flancs l'expérience consulaire et impériale. Mais celle-ci doit être resituée dans un mouvement plus vaste qui s'étend de Brumaire à Mac-Mahon. « Citoyens, proclament les consuls en soumettant la Constitution de l'an VIII à l'approbation populaire, la Révolution est fixée aux principes qui l'ont commencée. Elle est finie. » Comment circonscrire plus lapidairement la grande question des décennies à venir ? Il s'agira d'opérer un dépassement inventif de la contradiction de l'Ancien et du Nouveau, de marier les acquis de la Révolution avec les nécessités supposées éternelles du Pouvoir. Le projet de constitutionnalisme authentiquement « centriste » des monarchies constitutionnelles

— Empire, Restauration, Cent-Jours, monarchie de Juillet, Second Empire — s'articulera, par-delà d'apparentes divergences, autour d'un modèle que l'on pourrait dire sans excès « néo-monarchien ». Ce modèle se caractérise par neuf traits : 1 / Il rappelle plus ou moins explicitement et maintient en gros les droits et libertés de 1789 tout en tolérant des distinctions sociales qui n'ont que les apparences des anciennes inégalités. 2 / Il effectue, au moyen de techniques variées, une ouverture institutionnelle soit démocratique et médiocrement libérale (Premier Empire, Second Empire à ses débuts), soit libérale et médiocrement démocratique (Restauration, monarchie de Juillet), soit mixte (Cent-Jours, Second Empire à la fin). 3 / Il implante un véritable bicaméralisme propre à limiter les embardées de la chambre basse. 4 / Il peaufine peu à peu les implications du régime représentatif ; les mandats sont allongés et renouvelables ; les plébiscites impériaux eux-mêmes, combinés avec le principe dynastique, sont animés par une claire dynamique représentative. 5 / Il s'emploie — pour ancrer un monisme tempéré ou, tout au plus, un dualisme convaincant — à assurer l'incarnation de la continuité de l'Etat par une institution bénéficiant d'un potentiel symbolique important et capable d'invoquer une légitimité spécifique, généralement composite : légitimité à la fois populaire, charismatique et pseudo-traditionnelle pour Napoléon Ier ; légitimité tout à la fois historique et religieuse pour les Bourbons ; légitimité en apparence purement constitutionnelle pour Louis-Philippe mais prétendant malgré tout à une dimension pseudo-traditionnelle (débat sur la « quasi-légitimité ») ; légitimité populaire et historique pour Napoléon III. 6 / Conséquemment, il est en mesure d'affirmer bientôt un authentique droit de dissolution. 7 / L' « Exécutif » ne mérite certainement pas, au sein d'un tel modèle, une appellation aussi restrictive, car il bénéficie généralement d'importantes prérogatives irréductibles à la fonction exécutive, notamment législatives dans le cadre d'un « légicentrisme » pour l'essentiel maintenu. 8 / L'institution du ministère fait des progrès pendant la période, mais elle demeure durablement incomprise et entendue sans rigueur pour des raisons complexes tenant cette fois moins à l'inquiétude parlementaire qu'à la volonté du chef de l'Etat de gouverner. 9 / La eapacité d'intervention administrative de l' « Exécutif » devient très importante dans le cadre d'un système établi par le Consulat et appelé à subsister.

De telles synthèses avaient tout pour durer. La monarchie limitée, plus ou moins libérale, plus ou moins démocratique, jamais vraiment parlementaire, n'allait-elle pas être le régime dominant de l'Europe

continentale jusqu'en 1918 ? Mais justement, la France n'était pas l'Europe. Elle avait un autre passé. Une autre mémoire — celle de la Révolution — travaillait une partie de sa population. Une synthèse qui devait intégrer un ingrédient de cette sorte n'était pas d'une réalisation aisée et c'est pourquoi l'on voyait se succéder des régimes qui s'attelaient à la même difficulté sans parvenir à la résoudre.

Une synthèse au second degré :
le « parlementarisme à la française »

Finalement, le régime qui sera celui de la France pour près d'un siècle va esquisser une nouvelle synthèse, non pas entre l'Ancien et le Nouveau, mais entre la synthèse de l'Ancien et du Nouveau imaginée pendant deux tiers de siècle et l'esprit constitutionnel de la Révolution. Une telle synthèse au second degré, ébauchée sous la Seconde République — fort maladroitement du fait des tensions qui animent le travail constituant — peut être réalisée sous la IIIe République de façon séquentielle, en s'inscrivant dans le temps. Les lois constitutionnelles de 1875 en effet, charte d'attente pour une possible restauration monarchique mais d'inspiration clairement libérale, livrent une nouvelle mouture du modèle « néo-monarchien », mouture modernisée sans doute — et faisant signe cette fois vers un parlementarisme authentique — mais pourtant clairement conforme dans son exaltation — certes illusoire — du chef de l'Etat et sa large ignorance du ministère. Mais cette coquille constitutionnelle est bientôt investie par des républicains plus ou moins nostalgiques, au moins en paroles, du constitutionnalisme révolutionnaire. La crise du 16 mai 1877 voit en effet la défaite d'un Mac-Mahon qui arguë d'un dualisme sans fondements solides ni dans les représentations de l'opinion, ni à bien y réfléchir dans les agencements constitutionnels. Le vieux maréchal se réclame de « la France » envers laquelle il prétend avoir « une responsabilité » et de laquelle il estime en conséquence tirer une légitimité propre (lettre du 16 mai). Le 15 août, Gambetta se croit en mesure de démolir une telle fiction et d'invoquer, lui, les « Français » identifiés à la France, à l'appui d'un monisme sans faille : « Quand la seule autorité devant laquelle il faut que tous s'inclinent aura prononcé, ne croyez pas que personne soit de taille à lui tenir tête. Ne croyez pas que quand ces millions de Français (...) auront parlé, il y ait personne (...) qui puisse résister (...). Quand la France aura fait entendre sa voix souveraine (...), il faudra se soumettre ou se démettre. » Et en

février 1879, après la démission finale de Mac-Mahon, c'est significativement ce Grévy qui s'était opposé en 1848 à une présidence forte et dotée par le suffrage universel d'une légitimité propre qui, devenu Président de la République, sera en mesure de promettre de n'entrer « jamais en lutte contre la volonté nationale, exprimée par ses organes constitutionnels », comme si la chambre des députés avait été l'organe authentique et exclusif de la volonté du peuple.

Le modèle « néo-monarchien » a porté ses fruits. Les républicains ont fini par s'accommoder de ses acquis, notamment le régime purement représentatif avec toutes ses conséquences et le bicaméralisme le plus authentique. Pour le reste — les prérogatives présidentielles notamment — il suffira de le vider de son contenu ou au moins de le subordonner à la prépondérance des chambres. Le conflit de la souveraineté et de la représentation, qui avait dévoré la Révolution, n'est pas oublié. Mais il n'est plus guère invoqué que par les révisionnistes de droite ou de gauche, avec un écho durablement assourdi après l'échec du boulangisme et jusqu'aux années trente. L'apaisement progressif des passions révolutionnaires permet à la doctrine représentative de jouer pleinement, comme autrefois en Angleterre, son rôle d'arme à double détente. En affirmant que le pouvoir gît dans le pays, on en dépossède l' « Exécutif » mais, dans le même temps, le pays, dont la souveraineté théorique est affirmée, en est spolié par la substitution représentative des parlementaires. La double tradition française — néo-monarchienne et révolutionnaire — d'hostilité à un ministère digne de ce nom, confortée par la configuration du système partisan, entrave en revanche, à la différence de ce qui s'est passé outre-Manche, la naissance d'un véritable gouvernement de Cabinet. Bref, à l'exception de la parenthèse de Vichy, la représentation souveraine du peuple par le Parlement — ce qu'on appelle parfois la « souveraineté parlementaire » — est en mesure, pour le plus grand profit d'un « légicentrisme » désormais traditionnel, de se maintenir, après codification constitutionnelle et léger infléchissement en 1946, jusqu'en 1958.

Le grand retour des Monarchiens

Dans la dynamique de notre histoire constitutionnelle, on comprendra ainsi la Ve République comme un retour à une synthèse de type « néo-monarchien », ce que pressentent les auteurs qui parlent d'une « monarchie républicaine ». Certes, du point de vue des représentations juridiques, l'apport le plus décisif du présent régime aura été de manifester, sans que ses auteurs l'aient vraiment

prévu en 1958, une intelligence plus haute de la juridicité du fait de l'œuvre en cours du Conseil constitutionnel. Mais cette rupture avec notre tradition « légicentriste », à l'heure où la plupart des lois ne sont pas d'origine parlementaire et où le clivage pertinent est davantage celui qui passe entre les mouvances politiques qu'entre les organes de l'Etat, amoindrit la loi sans conforter à proprement parler l' « Exécutif ». En revanche, du point de vue des agencements, il est patent, en dépit des divergences d'appréciations de ceux qui ont marqué la rédaction de la Constitution, que la signification de celle-ci est celle d'une nouvelle tentative « néo-monarchienne » ancrée dans une longue contestation du « parlementarisme à la française ».

Les vues du général de Gaulle sont ici particulièrement éclairantes. Dans son allocution du 30 mai 1968, ne s'affirmait-il pas « le détenteur de la légitimité nationale *et* républicaine » ? N'invoquait-il pas à son bénéfice la légitimité de l'histoire, c'est-à-dire celle du 18 juin 1940, autant que celle des urnes ? Ne lui arrivait-il pas d'opposer la continuité de l'Etat et les mouvements de l'opinion, tout en essayant de les conjoindre par sa pratique plébiscitaire ? Ne prétendait-il pas assumer l'ensemble de l'héritage, tout à la fois monarchique et républicain, de la France ? Et la motivation principale à ses yeux de l'adoption de la technique du suffrage universel direct pour l'élection du Président de la République n'était-elle pas la volonté de donner la possibilité à des successeurs ne jouissant pas de la légitimité propre qu'il se reconnaissait de bénéficier malgré tout d'une légitimité spécifique ?

L'ensemble des techniques constitutionnelles de la Ve reflète par ailleurs, en dépit du caractère très contemporain de certaines d'entre elles, la volonté du Constituant d'assurer moins la démocratisation de la vie politique qu'un renversement du rapport de forces au sein de la représentation, fût-ce au moyen d'instruments jugés démocratiques, mais le cas échéant par la réhabilitation de méthodes plutôt conservatrices (ainsi la restauration d'un bicaméralisme plus authentique que sous la IVe, même si sa géométrie variable trahit sa véritable signification). Il n'est pas jusqu'au statut du Gouvernement — ambigu dans la constitution et rendu plus incertain encore par la configuration de forces qu'autorise le fait majoritaire à la française en dehors des périodes de « cohabitation » — qui n'assure l'actualisation d'une décidément très vieille histoire.

Le consensus sur de telles institutions, depuis qu'un président de gauche en a pleinement assumé les virtualités les plus improbables au regard des traditions constitutionnelles de sa famille politique — de la dissolution au projet de référendum en passant par l'affir-

mation de sa légitimité propre pendant la « cohabitation » —, nous dit bien, ici aussi, que la Révolution est finie. Mortes sont les craintes mais morts aussi les espoirs — souvent chimériques mais générateurs pourtant de belles choses —, sans qu'il soit facile aujourd'hui d'évaluer si le prix que coûtera un tel affaissement sera compensé par les avantages de la normalisation d'une démocratie singulière. Quoi qu'il en soit, quel ironique bicentenaire que celui qui verra un président ami de *toute* la Révolution la commémorer dans un costume qui ressemble furieusement à celui qu'aurait taillé Mounier s'il avait été notre contemporain !

RÉSUMÉ. — *Le terrain du débat doctrinal français, balisé par le moment révolutionnaire, a vu éclore trois grandes doctrines constitutionnelles, typifiées ici sous les appellations « révolutionnaire », « monarchienne » et « parlementaire à la française ». L'enchaînement historique de ces doctrines est doté de sens.*