

UNIVERSITE DE BOURGOGNE

UFR Droit et Sciences Politiques

THÈSE

Pour obtenir le grade de
Docteur de l'Université de Bourgogne
Discipline : Droit Public

par

Édouard Bédarrides

le 5 décembre 2014

Réviser la constitution

Une histoire constitutionnelle française

Directeur de thèse
Professeur Patrick Charlot

Membres du jury :

Patrick Charlot, Professeur à l'Université de Bourgogne (directeur)

Eric Desmons, Professeur à l'Université Paris XIII

Marcel Morabito, Professeur à SciencesPo Paris, ancien recteur d'académie (rapporteur)

Bernard Quiriny, Professeur à l'Université de Bourgogne

Patrice Rolland, Professeur à l'Université Paris XII (rapporteur)

©

*L'Université de Bourgogne
n'entend approuver ni désapprouver les opinions émises dans cette thèse.
Ces opinions doivent être considérées comme propres à l'auteur.*

C'est à X.
Et c'est à C. !

Remerciements

Tout d'abord, je remercie sincèrement le professeur Patrick Charlot. Sa disponibilité a permis de dissiper quelques-unes de nos errances. Cette recherche porte ainsi la marque de ses conseils formateurs et de sa confiance stimulante qui ont été vécus comme autant d'encouragements à l'autonomie.

Par ailleurs, Monsieur le Comte et Double R. méritent des remerciements spéciaux, et profonds. Je leur adresse avec toute mon amitié.

Il serait enfin trop long de citer toutes celles et ceux qui ont compté au cours de ces cinq dernières années. Rencontres éphémères ou compagnons de recherche, écrire ici ce que leur doit ce travail serait réducteur. Alors, entre Strasbourg et Dijon, que tous ceux qui ont partagé cafés, demis, savoirs ou expériences, soient vivement remerciés à la hauteur du plaisir que j'ai à « finir ma thèse ».

Liste des abréviations

- AHRF – Annales Historiques de la Révolution Française
AP – Archives Parlementaires
APD – Archives de Philosophie du Droit
CC – Conseil constitutionnel
CE – Conseil d’Etat
coll. – collection
dir. – direction
éd. – édition
EDCE – Etudes et Documents du Conseil d’Etat
Ibid. – *Ibidem*
JOEF – Journal Officiel de l’Empire Français
JORF – Journal Officiel de La République Française
LGDJ – Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
LPA – Les Petites Affiches
MU – Moniteur Universel
op. cit. / *art. cit.* – *opus citatum* / *article cité*
p. / pp. – page / pages
PUAM – Presses Universitaires d’Aix-Marseille
PUF – Presses Universitaires de France
RDP – Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l’étranger
reprod. – reproduit
RFDA – Revue Française de Droit Administratif
RFSP – Revue Française de Science Politique
RHD – Revue d’Histoire du Droit
RHMC – Revue d’Histoire Moderne et Contemporaine
RIDC – Revue Internationale de Droit Comparé
RIHPC – Revue Internationale d’Histoire Politique et Constitutionnelle
RPII – Revue Politique des Idées et des Institutions
s. – suivantes
spéc. – spécialement
trad. – traduit

Sommaire

Première Partie - Protéger la Constitution

Titre un. La protection idéalisée

- Chapitre un. La protection organisée par les textes constitutionnels (1789-1799)
- Chapitre deux. La protection dévoyée par la pratique constitutionnelle (1799-1815)

Titre deux. La protection réalisée

- Chapitre un. Les aléas de la protection (1814-1848)
- Chapitre deux. La passion de la protection (1848-1851)

Seconde Partie - Améliorer la constitution

Titre un. L'amélioration intégrée

- Chapitre un. L'implantation de l'amélioration (1851-1870)
- Chapitre deux. L'obsession de l'amélioration (1870-1939)

Titre deux. L'amélioration banalisée

- Chapitre un. L'amélioration totale (1940-1958)
- Chapitre deux. L'amélioration fréquente (1958 à nos jours)

Introduction

Depuis sa découverte par l'abbé Sieyès¹ qui l'attribuait à la Nation, le pouvoir constituant occupe une place emblématique en droit constitutionnel français. C'est en vertu de ce pouvoir qu'à l'article 28 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1793 ont été affirmés les principes qu' « Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution » et qu' « Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures. » Les régimes bonapartistes affirmaient aussi instaurer et modifier les constitutions de leurs Empires en faisant appel au pouvoir constituant du peuple. Enfin, si les monarchies censitaires s'en méfiaient, elles n'ont pu contenir une tradition républicaine qui, elle, s'en est emparée à chaque proclamation d'une nouvelle République.

Ainsi, toutes les révolutions, tous les changements de constitutions qui ont ponctué l'histoire constitutionnelle française des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles sont réputés être l'œuvre du pouvoir constituant. Ce qui est rendu possible grâce à une acception de la théorie de la représentation où le représentant exerce les droits du représenté exactement comme si ce dernier agissait directement². Il en résulte un rapprochement systématique entre pouvoir constituant et constitution, de sorte que dès que se pose la question de changer ou de modifier la constitution, l'appel au pouvoir constituant semble incontournable. Seule la distinction terminologique proposée par le doyen Bonnard³, en 1942, a pénétré le droit constitutionnel français. Elle propose de distinguer le pouvoir constituant « originaire » qui initie l'ordre constitutionnel, du pouvoir constituant « dérivé » qui intervient une fois cet ordre établi. Elle perpétue néanmoins une certaine unité du pouvoir constituant et la conception illimitée de sa compétence, qu'il soit

¹ Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers-Etat ?*, Paris, [s.n.], 1789, 227 p.

² Voir sur ce point C. Clavreul, *L'influence de la théorie d'Emmanuel Sieyès sur la théorie de la représentation en droit public*, Thèse, Paris, 1982, 665 p.

³ R. Bonnard, *Les actes constitutionnels de 1940*, Paris, LGDJ, 1942, 180 p.

« originaire » ou « dérivé ». Aujourd'hui encore, cette acception du pouvoir constituant domine la réflexion en droit constitutionnel français, comme en attestent deux décisions du Conseil constitutionnel par lesquelles cette doctrine pénètre en droit positif.

Par la première décision, du 2 septembre 1992, le Conseil énonça que « sous réserve, d'une part, des limitations touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut pas être engagée ou poursuivie, qui résultent des articles 7, 16 et 89, alinéa 4, du texte constitutionnel et, d'autre part, du respect des prescriptions du cinquième alinéa de l'article 89 en vertu desquelles "la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision", le pouvoir constituant est souverain »⁴. Par une seconde décision, du 26 mars 2003, le Conseil constitutionnel précisa qu'il ne « tient ni de l'article 61, ni de l'article 89, ni d'aucune autre disposition de la Constitution le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle »⁵. Il répondait ainsi implicitement aux interrogations soulevées par la décision de 1992 en laissant le pouvoir appelé à réviser la constitution, libre de tout contrôle. Autrement dit, l'effectivité des réserves qui s'imposent à ce pouvoir ne dépend que de lui-même. Il s'agirait donc d'un organe qui dispose de sa compétence, comme le Conseil l'affirmait dès 1992.

Pour cette raison principale, la première décision du Conseil constitutionnel a renouvelé la réflexion de la recherche juridique concernant le pouvoir constituant en France. D'une part, s'il s'agit d'un pouvoir souverain, aucune réserve ne peut limiter son action et l'on se demande alors quel est le pouvoir que désigne le Conseil constitutionnel lorsqu'il affirme que « sous réserve (...) le pouvoir constituant est souverain »⁶. D'autre part, si des réserves s'imposent effectivement à ce pouvoir, qui est le seul habilité à modifier la constitution, faut-il en déduire qu'elles sont immuables ? Si tel est le cas, forment-elles une supraconstitutionnalité ? A partir de ces questions, le débat s'est structuré en deux tendances majeures.

⁴ Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, considérant 19.

⁵ Décision n° 2003-416 DC du 26 mars 2003, considérant 2. Pour mémoire, article 61 : « Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution. / Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs. / Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours. / Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation. »

⁶ Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, considérant 19.

L'une, d'inspiration positiviste⁷, refuse de reconnaître une quelconque supraconstitutionnalité parce que, précisément, le pouvoir constituant est souverain : cette qualité empêche logiquement que certaines dispositions constitutionnelles puissent échapper à la modification qu'il envisagerait pour elles, et à plus forte raison, que ses décisions soit contrôlées. Cette doctrine craint de ne pas respecter le droit du peuple de revoir et de réformer sa constitution s'il en allait autrement.

L'autre⁸, prend le contre-pied de chacune de ces réponses : si des réserves existent, elles s'imposent au pouvoir appelé à réviser la constitution comme à chacun des pouvoirs constitués. Ce pouvoir ne peut donc être valablement considéré comme souverain et il n'y a, dès lors, rien de problématique à ce que certaines dispositions constitutionnelles soient déclarées intangibles. Enfin, un contrôle des lois de révision apparaît non seulement possible mais aussi souhaitable car c'est le propre de la constitution que de fixer des limites. Ce contrôle en serait la garantie. Notons qu'au sein de cette seconde opinion, il est un courant particulier que l'on qualifiera de *jusnaturaliste*, en raison de l'idée qui le distingue : l'élévation des limites à la révision constitutionnelle au rang de normes supraconstitutionnelles⁹.

⁷ Pour illustrer le refus de la supraconstitutionnalité et la compétence illimitée du pouvoir de révision de la constitution, voir : B. Genevois, « Les limites d'ordre juridique à l'intervention du pouvoir constituant », *RFDA*, 1998, n° 5, pp. 909-921 ; G. Vedel, « Souveraineté et supraconstitutionnalité », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 79-97. Pour des critiques neutres ou favorables de la décision DC n° 92-312 du Conseil constitutionnel, se reporter à : R. Badinter, « Le Conseil constitutionnel et le pouvoir constituant », *Libertés : Mélanges en l'honneur de Jacques Robert*, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 217-225 ; L. Favoreu, « Souveraineté et supraconstitutionnalité », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 71-77 ; du même, « Le Parlement constituant et le juge constitutionnel », *La République : Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 235-242.

⁸ Voir, O. Beaud, « La souveraineté de l'État, le pouvoir constituant et le Traité de Maastricht », *RFDA*, 1993, n° 6, pp. 1045-1068 ; du même, « Le souverain », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 33-45 ; O. Jouanjan, « La forme républicaine du gouvernement, norme supraconstitutionnelle ? », *La République en droit français*, sous la dir. de B. Mathieu & M. Verpeaux, Paris, Economica, 1996, pp. 267-287 ; V. L'Hôte, « La "forme républicaine du Gouvernement" à l'épreuve de la révision constitutionnelle de mars 2003 », *RDP*, 2004, n° 1, pp. 111-138 ; M. Vonsy, « Le "Parlement constituant" n'est pas souverain », *RDP*, 2007, n° 3, pp. 793-815.

⁹ Pour la défense de la notion de supraconstitutionnalité, voir S. Arné, « Existe-t-il des normes supraconstitutionnelles ? », *RDP*, 1993, n° 2, pp. 459-512. Pour une acception large de la notion, voir G. Zagrebelsky, « La supraconstitutionnalité en tant que présupposition historico-culturelle de la constitution », *RIDC*, 1993, vol. 15, pp. 451-459.

Par ailleurs, sur la distinction positivisme/naturalisme, voir les entrées « positivisme juridique » et « nature » dans le *Dictionnaire de philosophie juridique*, sous la dir. de Ph. Raynaud & S. Rials, Paris, PUF, 2^{ème} éd., 1998. Se reporter également à G. Ripert, *Droit naturel et positivisme juridique*, commenté par P. Jestaz, Paris, Dalloz, coll. tiré à part, 2013, 61 p. Voir enfin la position du professeur Troper qui assimile toute position non positiviste à du jus naturalisme : « Tout récemment, en France, après la dernière révision de la constitution, on a pu lire de semblables appels à une distinction entre constitution et lois constitutionnelles permettant le contrôle de celles-ci au regard des droits fondamentaux. On peut penser ce que l'on veut de l'opportunité d'une telle solution, mais il n'est pas permis de la présenter comme découlant de quelque forme que ce soit du positivisme juridique. Il s'agit tout simplement de la vieille justification jusnaturaliste du pouvoir. », « La notion de principes supraconstitutionnels », *RIDC*, vol. 15, 1993, p. 355.

La deuxième décision du Conseil, celle du 26 mars 2003, aurait pu clôturer le débat puisqu'il y déclina sa compétence pour contrôler les lois de révision constitutionnelle. Bien au contraire, cette décision a permis d'enrichir le débat relatif à l'étendue de la compétence du pouvoir constituant par de nombreux articles¹⁰ et de le resserrer simultanément sur l'étude du rôle et de la compétence du Conseil constitutionnel¹¹. Plusieurs thèses de doctorat sont aussi venues détailler la doctrine qui défend l'existence du pouvoir de révision et le reconnaissent comme le titulaire d'une compétence, assurément limitée car conférée par la constitution, là où le pouvoir constituant est réputé agir sans limite.

La plupart se sont inscrites dans la lignée des travaux précurseurs du professeur M.-F. Rigaux¹². A l'aide d'approches différentes mais qui se réclament toutes des méthodes

¹⁰ O. Beaud, « Un plaidoyer modéré en faveur d'un tel contrôle », *CCC*, n° 27, 2010, www.conseil-constitutionnel.fr ; G. Bergougnous, « A propos de la loi constitutionnelle du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen ; une révision constitutionnelle en cachera-t-elle une autre ? », *RDP*, 2003, pp. 809-829 ; J.-P. Camby, « Supra-constitutionnalité : la fin d'un mythe », *RDP*, 2003, pp. 671-688 ; G. Carcassonne, « Un plaidoyer résolu en faveur d'un tel contrôle sagement circonscrit », *CCC*, n° 27, 2010, www.conseil-constitutionnel.fr ; D. Chagnollaud, « Sherlock Holmes à la poursuite du pouvoir constituant (après la décision n° 2003-469 DC du Conseil constitutionnel du 26 mars 2003) », *LPA*, 20 octobre 2003, n° 209, pp. 4-6, *LPA*, 21 octobre 2003, n° 210, pp. 4-6, *LPA*, 22 octobre 2003, n° 211, pp. 4-6, *LPA*, 23 octobre 2003, n° 212, pp. 5-10 ; F. Chaltiel, « La souveraineté du pouvoir constituant dérivé : développements récents (à propos de la décision n° 2003-469 DC du Conseil constitutionnel du 26 mars 2003) », *LPA*, 20 juin 2003, n° 123, pp. 7-9 ; J.-P. Derosier, « Enquête sur la limite constitutionnelle : du concept à la notion », *RFDC*, n° 76, 2008, pp. 785-795 ; P. Dollat, « Le principe d'indivisibilité et la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République française : de l'État unitaire à l'État uni », *RFDA*, 2003, pp. 670-677 ; C. Goyard, « Que reste-t-il de la souveraineté ? », *La Constitution et les valeurs : Mélanges D. G. Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 381-389 ; Cl. Klein, « Le contrôle des lois constitutionnelles – Introduction à une problématique moderne », *CCC*, n° 27, 2010, www.conseil-constitutionnel.fr ; X. Magnon, « Quelques maux encore à propos des lois de révision constitutionnelle : limites, contrôle, efficacité, caractère opératoire et existence. En hommage à Louis Favoreu. », *RFDC*, n° 59, 2004, pp. 595-617 ; D. Maillard Desgrées du Loué, « Le pouvoir constituant dérivé reste souverain », *RDP*, 2003, pp. 725-739 ; E. Neframi, « Quelques réflexions sur les limites à l'exercice du pouvoir de révision constitutionnelle en France », *RBDC*, 2003, pp. 349-366 ; J. Robert, « La forme républicaine du Gouvernement », *RDP*, 2003, pp. 359-366 ; J.-E. Schoettl, « Le Conseil constitutionnel peut-il contrôler une loi constitutionnelle ? », *LPA*, 8 avril 2003, n° 70, pp. 17-22 ; E. Sur, « Le pouvoir constituant n'existe pas ! Réflexions sur les voies de la souveraineté du peuple », *ibid.*, pp. 571-591 ; M. Verpeaux, « La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : libres propos », *RFDA*, 2003, pp. 661-669 ; du même, « chronique de jurisprudence constitutionnelle », *LPA*, 19 septembre 2003, n° 188, pp. 7-9.

¹¹ P. Blachère, « Le Conseil constitutionnel en fait-il trop ? », *Pouvoirs*, n° 105, 2003, pp. 17-27 ; M. Canedo, « L'histoire d'une double occasion manquée », *RDP*, 2003, pp. 767-792 ; M. Fatim-Rouge, « Jurisprudence constitutionnelle – janvier mars 2003 », *RFDC*, n° 54, 2003, p. 374-383 ; L. Favoreu, « L'injusticiabilité des lois constitutionnelles », *RFDA*, 2003, pp. 792-795 ; C. Geslot, « La loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République devant le Conseil constitutionnel », *RDP*, 2003, pp. 793-807 ; O. Gohin, « La réforme constitutionnelle de la décentralisation : épilogue et retour à la décision du Conseil constitutionnel du 26 mars 2003 », *LPA*, 6 juin 2003, n° 113, pp. 7-11 ; P. Jan, « L'immunité juridictionnelle des lois de révision constitutionnelle », *LPA*, 31 octobre 2003, n° 218, pp. 4-11 ; R. Libchaber & N. Molfessis, « Le contrôle d'une éventuelle hiérarchie des normes », *RTDC*, 2003, pp. 563-566 ; T. Meindl, « Le Conseil constitutionnel aurait pu se reconnaître compétent », *RDP*, 2003, pp. 741-765 ; H. Moutouh, « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles : suite et fin », *AJDA*, 2003, pp. 1099-1101 ; P. Pactet, « Le Conseil constitutionnel et l'œuvre constituante », *Renouveau du droit constitutionnel : Mélanges Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 1373-1386 ; J.-Cl. Zarka, « Le Conseil constitutionnel ne tient ni de l'article 61, ni de l'article 89, ni d'aucune disposition de la Constitution le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle », *Semaine juridique (JCP)*, 2003, pp. 732-733 ; W. Zimmer, « Jurisprudence constitutionnelle – janvier mars 2003 », *RFDC*, n° 54, 2003, pp. 383-389.

¹² M.-F. Rigaux, *La théorie des limites matérielles à l'exercice de la fonction constituante*, Bruxelles, Larcier, 1985, 335 p.

positivistes ou normativiste, ces thèses en confortent les résultats, que ce soit grâce à la mise en lumière d'un niveau normatif au sein de la hiérarchie des normes¹³, d'une approche comparatiste avec nos voisins Allemands et Italiens dont les cours constitutionnelles sont compétentes pour vérifier la constitutionnalité d'une révision constitutionnelle¹⁴, voire, en combinant ces approches au prisme des droits fondamentaux¹⁵. D'autres thèses se sont attachées à l'étude d'un organe du système juridique français, le juge constitutionnel¹⁶, le Sénat¹⁷ ou à l'étude de la jurisprudence d'une cours étrangère, comme celle de l'Inde¹⁸. D'autres, enfin, se sont interrogées de manière plus distante avec la question de la limitation du pouvoir de révision, sur la notion de constitution¹⁹. Cela étant, toutes insistent sur la confusion terminologique qui surplombe le débat, entre le « pouvoir constituant » appelé à fonder l'ordre constitutionnel et le « pouvoir de révision » appelé à réviser la constitution.

Il est alors remarquable que dans le cadre de cette dispute, rares sont les éclairages proposés à la lumière de l'histoire constitutionnelle. Surtout lorsque l'on sait que les constituants de 1789 réfléchissaient déjà au besoin d'un tiers pouvoir (voire d'un quatrième pouvoir si le judiciaire était considéré comme tel) aux côtés de l'exécutif et du législatif. Ils l'imaginaient comme un censeur, un surveillant ou comme garant des institutions et non comme celui par lequel la constitution pourrait être remplacée²⁰. Plus ou moins récentes, les seules études historiques relatives à la révision constitutionnelle en France sont synthétiques, il s'agit d'articles, et ciblées, elles se concentrent sur un régime que la France a connu²¹. C'est pourquoi la présente recherche propose d'étudier la révision de la constitution dans l'histoire constitutionnelle

¹³ R. Dechaux, *Les normes à constitutionnalité renforcée*, Thèse, Aix-Marseille III, 2011, 957 p.

¹⁴ J.-P. Derosier, *Les limites constitutionnelles à l'intégration européenne, étude comparée : Allemagne, France, Italie*, Thèse, Paris, 2010, 698 p.

¹⁵ W. Sabète, *Pouvoir de révision constitutionnelle et droits fondamentaux. Etudes des fondements épistémologiques et européens de la limite matérielle du pouvoir constituant dérivé*, Rennes, PUR, 2005, 317 p.

¹⁶ E. Marcovici, *Le juge constitutionnel et les révisions constitutionnelles*, Thèse, Toulouse 1, 2009, 794 p.

¹⁷ P. Mouzet, *Le Sénat et la révision constitutionnelle sous la V^{ème} République*, Thèse, Tours, 1997, 1247 p.

¹⁸ M. Saint-Hubert, *La cour suprême de l'Inde, gardienne de l'ordre constitutionnel démocratique*, Thèse, Dijon, 2006, 2 vol., 414 & 326 p.

¹⁹ L. Gelin-Racinoux, *Recherches sur le rapport de la constitution au temps*, Thèse, Nantes, 2005, 582 p.

²⁰ Voir M. Gauchet, *La révolution des pouvoirs – La souveraineté, le peuple et la représentation – 1789-1799*, Paris, Gallimard, coll. Bibliothèque des histoires, 1995, pp. 55-107.

²¹ Ainsi, pour exemples, dans l'ordre chronologique des périodes étudiées : A. Le Pillouer, « De la révision à l'abrogation : les termes du débats », *Jus politicum*, n° 3, www.juspoliticum.com ; V. Azimi, « L'impossible révision de la Constitution : l'exemple de l'an III », *La Constitution de l'an III ou l'ordre républicain*, J. Bart, J.-J. Clère, C. Courvoisier, M. Verpeaux, Dijon, EUD, 1998, pp. 199-222. ; M. Verpeaux, « Constitutions, révisions et sénatus-consultes de l'an VIII à 1815 », *Ordre et désordre dans le système napoléonien*, sous la dir. de J.-J. Clère et J.-L. Halpérin, Paris, éd. La Mémoire du Droit, pp. 159-176. ; J. Barthélémy, « La distinction des lois ordinaires et des lois constitutionnelles sous la Monarchie de Juillet », *RDP*, Tome 26, 1909, pp. 5-47 ; P. Charlot, « L'article 111 : l'impossible révision ou le refus du suicide de la République ? », *La Constitution du 4 novembre 1848 : l'ambition d'une république démocratique*, Dijon, EUD, 2000, pp. 315-331. ; F. Choisel, « La procédure de révision constitutionnelle (1852-1870) », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° HS 4, 2008/3, pp. 50-68. ; N. Droin, « Retour sur la loi constitutionnelle de 1884 : contribution à une histoire de la limitation du pouvoir constituant dérivé », *RFDC*, n° 80, 2009, pp. 725-747. ; G. Jules, « Le problème de la révision de la Constitution », *Revue Politique des Idées et des Institutions*, 1957, pp. 585-597.

française : pour tenter de comprendre la distinction entre pouvoir constituant et pouvoir de révision, en recherchant à déterminer ce qu'a impliqué et ce qu'implique « réviser la constitution » au cours de ces deux siècles.

Si l'établissement des constitutions, œuvre du pouvoir constituant, répond à l'objectif d'encadrement du pouvoir pour éviter l'arbitraire, le moyen de réalisation de cet objectif est la séparation des organes et des fonctions étatiques. Le pouvoir de révision de la constitution, que d'autres préfèrent nommer pouvoir constituant dérivé, a dû, lui aussi, se voir attribuer une certaine fonction puisqu'un organe, souvent réuni *ad hoc*, reçoit cette compétence. Si ce n'est celle de remplacer la constitution existante par une autre, quelle peut être cette fonction ?

Notons alors qu'à titre provisoire, nous entendons par « révision de la constitution » la modification du texte constitutionnel par les voies qu'il prévoit à cet effet et conformément à la constitution. Ce qui nous conduit à écarter de notre objet d'étude toutes les variations qu'une constitution peut subir du fait de conventions de la constitution²², de changements constitutionnels informels²³ ou de toute autre phénomène qui ne serait pas explicitement lié à la procédure de révision de la constitution. Nous n'entendons pas nier la possibilité que la constitution subisse des interprétations divergentes au fil du temps, ni que des pratiques ou des coutumes puissent compléter la lettre de la constitution. Nous recherchons ce qu'est aujourd'hui, à partir de ce qu'a été dans notre histoire constitutionnelle, une « révision de la constitution ». Nous recherchons ce que signifie « réviser la constitution ».

Il sera possible ainsi de vérifier si la notion de révision de la constitution a été fixe ou variable à travers la diversité des textes constitutionnels et de leurs applications, puis de proposer une position dans le débat qui sépare les partisans d'un pouvoir de révision limité de ceux qui considèrent sa compétence illimitée.

*

Le champ de cette recherche n'est pas complètement vierge. On relève quelques thèses de la fin du XIX^{ème} ou du début du XX^{ème} siècle qui ont proposé une analyse comparée des

²² La paternité du concept revient à A. V. Dicey, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, Londres, Mac Millan, 3^{ème} éd., 1889, 440 p. Il a été fructueusement appliqué au cas français par P. Avril, *Les Conventions de la Constitution, Normes non-écrites du droit politique*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1997, 202 p.

²³ Voir l'étude qu'y a consacré M. Altwegg-Boussac, *Les changements constitutionnels informels*, Thèse, Paris X, 2012, 660 p. Spéc. pp. 19-20 où l'auteur explique que la notion de changement constitutionnel informel « a vocation à englober un ensemble de sous-concepts déjà élaborés par les auteurs, et déjà orientés ».

différentes procédures de révision constitutionnelle qui ont existé depuis 1789²⁴. Elles rendent compte de l'ancienneté des deux conceptions de la révision constitutionnelle (œuvre d'un pouvoir de révision à compétence limitée ou œuvre du pouvoir constituant illimité) mais plusieurs raisons obligent à les approfondir. Tout d'abord, sans tenir compte des positions qu'elles défendent, elles méritent d'être revues en raison des nombreux événements politiques et des changements de constitutions qui les séparent de notre époque. Par ailleurs, la pratique de la révision constitutionnelle de plus en plus fréquente aujourd'hui, ainsi que les mutations du droit constitutionnel depuis un siècle permettent de considérer, sans les dévaluer, que ces travaux sont dépassés.

Plus précisément, ceux qui entretiennent l'assimilation entre pouvoir constituant et pouvoir de révision ne s'y attardent pas. De fait, en reconnaissant au premier la double fonction de faire et de réformer une constitution, ils ne nous permettent pas de comprendre la distinction entre ces pouvoirs. F. Stenfort affirme que le pouvoir constituant, « C'est le pouvoir de faire ou de réformer une Constitution »²⁵, tandis que M. Fonteneau affine la définition en soulignant la diversité des organes qui peuvent exercer le pouvoir constituant, lequel, « (...) envisagé comme fonction, est le droit de faire ou de modifier la Constitution. »²⁶ Ces définitions, nous pensons devoir les passer au crible de notre histoire constitutionnelle car ces auteurs ne les interrogent pas, ils les affirment comme postulat de leur recherche.

Elles se comprennent, certes, par la proximité qui les relie au tumultueux XIX^{ème} siècle français où le pouvoir constituant a été mis en œuvre maintes fois. Les nombreux changements de constitution entre 1789 et 1875 permettent le rapprochement entre ces remplacements et l'œuvre du pouvoir constituant. De plus, la pratique rare de la révision constitutionnelle n'invitait pas à penser cet objet du droit constitutionnel autrement que par l'action du pouvoir constituant.

Toutefois, la thèse de G. Arnould prouve que l'idée n'était pas complètement absente. Si cette thèse ne nous permet pas non plus de comprendre la distinction entre pouvoir constituant et pouvoir de révision, c'est parce qu'elle ne l'aborde pas. C'est une des originalités de cette recherche, de ne jamais utiliser l'expression ni la notion de pouvoir constituant pour étudier la

²⁴ H. De Bousquet de Florian, *De la révision des constitutions*, Thèse, Paris, Rousseau, 1891, 266 p. ; G. Arnould, *De la révision des constitutions. Etablissement et révision des constitutions françaises. Système de révision des constitutions étrangères*, Thèse, Nancy, [s.n.], 1895, 774 p. ; F. Stenfort, *Du pouvoir constituant et de la révision*, Thèse, Rennes, [s.n.], 1896, 147 p. ; M. Fonteneau, *Du pouvoir constituant en France et de la révision constitutionnelle dans les constitutions françaises depuis 1789*, Thèse, Caen, [s.n.], 1900, 238 p.

²⁵ F. Stenfort, *op. cit.*, p. 5.

²⁶ M. Fonteneau, *op. cit.*, p. 9.

révision des constitutions²⁷. L'auteur se concentre sur « le droit de révision » mais ne se prononce pas quant à son identité ou son autonomie relativement au pouvoir constituant. L'essentiel, pour G. Arnoult, semble être de ne pas assimiler une révision à la législation ordinaire²⁸. Il se place donc sur le seul terrain de la révision constitutionnelle, sans lier son analyse à la fondation de l'ordre constitutionnel. L'effort est fructueux mais le manque de cette dimension comparative ne lui permet pas de se détacher de son époque et d'être pleinement convaincant pour le lecteur actuel.

D'autres ont souligné plus volontiers la spécificité de la révision par rapport à l'adoption de la constitution et, cette fois, ce sont des considérations de méthode qui justifient un nouvel examen de leurs conclusions. Parmi eux, H. de Bousquet de Florian reconnaît l'importance du politique pour son étude mais l'écarte au motif qu'elle ne devrait pas intéresser le juriste²⁹. Il y a là une tendance majoritaire à cette époque, comme en témoigne la thèse de Georges Burdeau³⁰, soutenue en 1930, qui est la première à user systématiquement de l'expression « pouvoir de révision ». Pour ce travail, l'auteur suivait lui aussi une démarche strictement positiviste : dans le sillon tracé par Carré de Malberg, le problème du pouvoir constituant est évacué en considérant qu'il ne peut faire partie de l'analyse juridique³¹. Phénomène de force pure, l'établissement de la première constitution ne relèverait pas de l'étude juridique et le pouvoir constituant serait donc uniquement celui que prévoit la constitution pour sa réforme.

²⁷ Sauf erreur de notre part, il n'y a qu'une seule occurrence de l'expression (au pluriel) dans les développements consacrés au cas français : « Mais il est quelque chose de plus nécessaire encore, c'est de n'attacher qu'une importance relative à ces changements, et de ne faire appel que dans les cas extrêmes aux pouvoirs constituants établis par la loi. », *De la révision des constitutions. Etablissement et révision des constitutions françaises. Système de révision des constitutions étrangères*, Thèse, Nancy, [s.n.], 1895, p. 432.

²⁸ « On peut très bien concevoir que la fonction constituante soit attribuée, sous certaines conditions, aux pouvoirs constitués. L'essentiel, c'est qu'elle ne se confonde pas avec la fonction législative. Pour éviter cette confusion il suffira d'exiger une procédure spéciale en matière de révision. », *ibid.*, p. 743.

²⁹ « Nous n'avons signalé le côté politique de la question que pour en démontrer toute l'importance, et pour mettre en relief l'intérêt d'une pareille étude. Le juriconsulte doit faire abstraction des opinions de partis, et négliger les interprétations individuelles, par trop sujettes à caution ; son rôle consiste à analyser les textes, à rechercher les résultats, et par leur comparaison à mettre en lumière les véritables principes du droit constitutionnel. C'est le but que nous nous sommes proposés en étudiant la révision des Constitutions. », *op. cit.*, p. 4.

³⁰ G. Burdeau, *Essai d'une théorie de la révision des lois constitutionnelles en droit français*, Thèse, Paris, 1930, Mâcon, Buguet-Comptour, 1930, 349 p.

³¹ « (...) il faut donc laisser de côté cette première hypothèse, dans laquelle la dévolution et l'exercice du pouvoir constituant ne sont point régis par le droit ; car, il n'y a point place dans la science du droit public pour un chapitre consacré à une théorie juridique des coups d'Etat ou des révolutions et de leurs effets. Et par suite, il convient de s'attacher à un second cas, qui est celui d'une réformation paisible, régulière, juridique en un mot, de la Constitution en vigueur. » R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat spécialement d'après les données fournies par le droit public français*, Tome 2, Paris, Sirey, 1922, p. 497.

Burdeau a fait sienne cette analyse et propose, pour la clarifier, de nommer le pouvoir qui fonde la première constitution de l'Etat, « pouvoir constituant », et celui que la constitution prévoit pour sa réforme, « pouvoir de révision ». Toutefois, la méthode qu'il poursuit le conduit à reconnaître une compétence illimitée, à l'un comme à l'autre. Cette conclusion a donc quelque chose de décevant car la méthode utilisée restreint l'étude d'une procédure constitutionnelle à la production de normes alors que la mise en œuvre de cette procédure n'intervient, à l'époque, qu'en des périodes de forte tension politique (à moins qu'elle n'en soit elle-même la cause).

Au cours du XX^{ème} siècle ensuite, alors que Burdeau délaissait lui-même la méthode positiviste, une première thèse s'est concentrée sur la notion de « pouvoir originaire »³². Elle a entretenu la confusion entre l'établissement (qui serait le fait d'un pouvoir originaire absolu) et la révision de la constitution (qui serait le fait d'un pouvoir originaire relatif) en affirmant que tout pouvoir constituant est un pouvoir originaire³³. C'est alors une autre terminologie qui est proposée pour conduire à une conclusion persistante : réviser la constitution nécessite une compétence illimitée³⁴. Une seconde thèse³⁵ s'est concentrée sur le pouvoir constituant quelques années plus tard, et en proposa une acception purement politique³⁶ en assimilant pouvoir constituant et pouvoir de révision³⁷.

Le pouvoir de révision a donc été comme passé sous silence³⁸ jusqu'à la décision précitée du Conseil constitutionnel, la redécouverte des œuvres de C. Schmitt (notamment sa *Théorie de la*

³² Il s'agit de la thèse de G. Héroult, *L'ordre juridique et le pouvoir originaire*, Thèse, Toulouse, Paris, Sirey, 1946, 512 p.

³³ L'auteur entretient l'assimilation entre faire et réformer la constitution : « Le pouvoir constituant, c'est le pouvoir qui détient compétence pour faire, modifier, abroger des règles possédant la valeur formelle constitutionnelle, c'est-à-dire des règles occupant, dans la hiérarchie interne le rang suprême (les règles qui déterminent la compétence du pouvoir le plus élevé). », *ibid.*, p. 204.

³⁴ « Le pouvoir originaire est le seul qui puisse satisfaire à la définition du pouvoir constituant ; le pouvoir constituant, en effet, pose les règles suprêmes de l'ordre juridique interne, supérieures à tout pouvoir. Il faut donc qu'il possède, lui-même, le pouvoir de modifier toute règle, et qu'il domine tout autre pouvoir. Et il n'y a que le pouvoir originaire pour remplir ces conditions. (...) Le pouvoir originaire absolu qui n'est dominé par aucune règle, ni par aucun pouvoir, a compétence pour poser une règle suprême supérieure à toute autre règle et à tout pouvoir ; Le pouvoir originaire absolu se manifeste dans les révolutions, lors de la création d'un Etat... (...) Le pouvoir originaire relatif devient pareillement pouvoir constituant ; "le pouvoir constituant institué", lorsqu'il modifie sa propre compétence, ou les règles de formes le concernant, est un pouvoir originaire relatif. », *ibid.*, pp. 205-206.

³⁵ M. El Shawi, *Contribution à l'étude du pouvoir constituant*, Thèse, Toulouse, 1961, 291 p.

³⁶ La définition finale qu'il en propose est celle-ci : « (...) le pouvoir constituant est l'aspect sous lequel se manifeste le pouvoir politique en s'organisant. », *ibid.*, p. 264.

³⁷ L'auteur se positionne comme suit : « Comment explique-t-on que le pouvoir constituant qui, par définition même, se manifeste, dans sa spontanéité initiale, indépendant de toutes formes préétablies, puisse être converti en un pouvoir discipliné par les procédures et dominé par un ordre statutaire préexistant ? », *ibid.*, p. 9. Ce qui lui permet de nier la spécificité du pouvoir de révision : « (...) le pouvoir de révision n'est plus un pouvoir constitué, mais un pouvoir par lequel s'exprime la volonté populaire, maîtresse absolue des institutions. », *ibid.*, p. 14.

³⁸ A l'exception de la thèse de K. Gözler, *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Villeneuve d'Ascq, Presse Universitaire du Septentrion, 1997, 2 vol. 774 p.

*Constitution*³⁹) et la parution de l'ouvrage du professeur Beaud, *La puissance de l'Etat*⁴⁰. Ainsi, et malgré les nombreuses contributions proposées à l'occasion des deux décisions du Conseil constitutionnel de 1992 et 2003 précitées, une histoire de la révision constitutionnelle reste à faire. La présente recherche tend à combler utilement cette lacune.

*

Aujourd'hui, comme le rappelle le professeur Moderne, « [l]a place de la révision constitutionnelle est tributaire de la conception même de "Constitution" dans l'histoire du constitutionnalisme contemporain »⁴¹. Nous sommes tentés d'ajouter que cette place est aussi tributaire des conceptions des notions de « pouvoir constituant » et de « pouvoir de révision » car elles sont toutes très étroitement interdépendantes.

Le professeur Klein a systématisé ce conditionnement de la pensée relative à un objet particulier du droit constitutionnel, à partir d'une réflexion plus large sur la manière d'aborder le droit en général. Il use de l'opposition entre la vision décisionniste de la constitution de Carl Schmitt et celle, normative, de Hans Kelsen, pour en rendre compte : « (...) pour Kelsen l'analyse de cet acte collectif se fait de manière régressive (comme imputation régressive successive) alors que Schmitt souligne que cet acte doit être considéré comme un acte inaugural, initiateur : un pur commencement. En d'autres termes, il apparaît que Kelsen passe du pouvoir constitué au pouvoir constituant, Schmitt part du pouvoir constituant, acte fondateur. »⁴²

Cet antagonisme se retrouve dans la plupart des manuels contemporains de droit constitutionnel qui reconnaissent la polysémie⁴³ du mot « constitution » ou son manque de

³⁹ C. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1993, 576 p.

⁴⁰ O. Beaud, *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1994, 512 p.

⁴¹ F. Moderne, « Réviser » la Constitution – *Analyse comparative d'un concept indéterminé*, Paris, Dalloz, coll. Thèmes & commentaires, 2006, p. 7.

⁴² C. Klein, « Le pouvoir constituant », *Traité international de droit constitutionnel – Tome 3 : La suprématie de la Constitution*, sous la dir. de D. Chagnollaud et M. Troper, Paris, Dalloz, 2012, p. 17.

⁴³ V. Constantinesco & S. Pierré-Caps, « Au cœur du droit constitutionnel, auquel elle donne son nom, la constitution est un acte qui peut être approché de multiples points de vue, il s'agit d'une notion complexe et polysémique dont il convient de retenir le sens juridique, lui aussi multiple. », *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, coll. thémis, 6^{ème} éd., 2013, p. 183 ; P. Ardant & B. Mathieu : « La Constitution présente à la fois une valeur symbolique, une valeur philosophique, une valeur juridique. », *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Issy-les-moulineaux, LGDJ, coll. Manuel, 26^{ème} éd., 2014, p. 53.

clarté⁴⁴. Quasi-systématiquement⁴⁵, la difficulté est contournée à l'aide des notions de constitution matérielle et de constitution formelle. La constitution, au sens matériel, serait l'ensemble des matières, des objets constitutionnels qu'ils se trouvent ou non dans le texte constitutionnel. En revanche, la constitution, au sens formel, vise le document ou la coutume recueillant les règles à valeur constitutionnelle indépendamment de leur contenu. Toutefois, ce ne sont là que des critères, utiles à la désignation de la constitution. Ils ne permettent pas de saisir ce qu'est la constitution.

Aussi, les constitutions formelles, qui sont les plus nombreuses aujourd'hui dans le monde et sont de tradition en France depuis l'adoption de la première constitution en 1791, sont classées en constitutions souples et constitutions rigides par les manuels. Ici, encore, ils ne s'accordent qu'imparfaitement quant à la signification de ces notions ou quant au critère de distinction entre l'une et l'autre. Certains présentent une relation de proportionnalité entre la difficulté de réviser la constitution et son caractère rigide : plus la procédure de révision serait complexe et lente, donc difficile à mettre en œuvre et/ou à faire aboutir, plus la constitution serait rigide⁴⁶. D'autres voient le critère d'identification des constitutions rigides dans la différence de procédure pour l'élaboration des lois ordinaires et des révisions constitutionnelles⁴⁷. Parfois, ils combinent ce critère avec celui de la difficulté⁴⁸ ou affirment que la complexité de la procédure

⁴⁴ C. Grewe, H. Ruiz-Fabri : « La constitution fait partie des notions faussement claires de la science juridique. », *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 1995, p. 33.

⁴⁵ Pour exemples : L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. Précis, 16^{ème} éd., 2014, pp. 77-86 ; J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, Domat droit public, 26^{ème} éd., 2012, p. 200 ; F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll. Manuel, 33^{ème} éd., 2012, p. 47 ; P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 32^{ème} éd., 2013, p. 59 ; M. Verpeaux, *Droit constitutionnel français*, Paris, PUF, coll. droit fondamental, 2013, pp. 65-68.

⁴⁶ Ainsi des professeurs P. Ardant et B. Mathieu : « *En principe une Constitution est dite "souple"*, lorsqu'elle peut être modifiée comme le serait une simple loi, par la procédure législative ordinaire. (...) Une Constitution est dite "rigide" lorsqu'une procédure spéciale est prévue pour la révision, plus difficile que celle suivie pour l'élaboration de la loi ordinaire. », *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Issy-les-moulineaux, LGDJ, coll. Manuel, 26^{ème} éd., 2014, pp. 74-75. Souligné dans le texte.

⁴⁷ C'est le cas du professeur B. Chantebout : « Lorsqu'une telle procédure spéciale est prévue, on dit que la Constitution est *rigide*. La Constitution est dite *souple* au contraire, lorsque la révision n'est soumise à aucune procédure particulière et s'opère selon les modalités prévues pour l'adoption des lois ordinaires. », *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 30^{ème} éd., 2013, p. 31. Souligné dans le texte. De même, les professeurs F. Hamon et M. Troper : « (...) *la constitution serait souple si elle pouvait être facilement modifiée par l'un des pouvoirs constitués*, par exemple par le pouvoir législatif, au terme de la procédure législative ordinaire. (...) La rigidité ne signifie pas que la constitution ne pourra pas être révisée ou modifiée, mais qu'elle ne pourra l'être que selon certaines formes, qu'elle a elle-même organisées et par les organes qu'elle a institués à cet effet. », *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll. Manuel, 33^{ème} éd., 2012, p. 50.

⁴⁸ Ainsi des professeurs V. Constantinesco et S. Pierré-Caps : « Une constitution est dite *souple* lorsque la procédure de révision est identique à la procédure d'adoption d'une loi ordinaire. (...) Une constitution est dite *rigide* si la procédure de révision est différente en règle générale plus difficile et plus contraignante, de la procédure législative ordinaire. », *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, coll. thémis, 6^{ème} éd., 2013, p. 186.

signifie sa supériorité⁴⁹.

Trois autres manuels de droit constitutionnel apportent un regard plus nuancé, que nous voudrions approfondir. Ils expriment, chacun à leur manière, l'idée selon laquelle toute constitution serait fondamentalement rigide. Le premier est l'ouvrage collectif, coordonné par Louis Favoreu, et continué par la même équipe depuis sa disparition. On y lit que la distinction entre constitution rigide et souple n'est que relative et qu'il conviendrait « d'établir des comparaisons quantitatives plutôt que qualitatives. »⁵⁰ Les auteurs nous invitent ici à comparer les procédures de révision selon le nombre d'obstacles à surmonter pour adopter une révision de la constitution. Cette démarche sera précieuse pour comparer les différentes procédures de l'histoire constitutionnelle française mais trouvera ses limites pour l'étude des périodes dont les textes constitutionnels ne comportent aucune procédure de révision.

Le deuxième, celui des professeurs Pactet et Mélin-Soucramanien, souligne la possibilité qu'une constitution coutumière soit rigide⁵¹. Quant au troisième, celui du professeur Rouvillois, il affirme que la rigidité, « malgré les apparences, ne sera *jamais nulle* : [qu'] il n'y a pas de constitution absolument ni entièrement souple. »⁵² Ces deux remarques sont plus précieuses encore. Elles nous forcent à comprendre l'esprit des procédures de révision ou des textes constitutionnels qui n'en comportent pas, voire des régimes sans constitution écrite (ce qui dans le cas français ne nous retiendra guère), et d'établir la comparaison sur ce terrain. Pour ce faire, il nous faudra aborder les moments de rédaction de ces textes, c'est-à-dire chacun des moments constituants de l'histoire constitutionnelle française. Ce qui implique d'aborder le droit à partir de l'action du pouvoir constituant, en amont de la validité de la norme fondamentale qu'il est seul autorisé à écrire.

⁴⁹ C'est le cas de J. et J.-E. Gicquel : « Une constitution est dite *rigide*, lorsque sa révision s'opère selon une *procédure supérieure à celle utilisée pour la loi*. (...) À l'inverse, la constitution *souple* est celle dont la révision s'effectue selon une *procédure identique à celle utilisée par la loi*. Dans l'Etat considéré, la *confusion* entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif permet d'assimiler une constitution *souple* à une constitution *matérielle* », *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, Domat droit public, 26^{ème} éd., 2012, p. 214. Souligné dans le texte.

⁵⁰ L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevoitian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni : « On distingue traditionnellement des Constitutions rigides ou très difficilement modifiables et des Constitutions souples, facilement révisables. Etant donné que toute formalisation implique une certaine rigidification par rapport à la production d'autres normes générales, cette distinction ne peut être que relative. (...) Il est donc préférable de distinguer les formalisations par degré de rigidité (ou de souplesse si l'on veut), ce qui permet d'établir des comparaisons quantitatives plutôt que qualitatives. », *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. Précis, 16^{ème} éd., 2014, p. 116.

⁵¹ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien : « Il est tout à fait exceptionnel qu'une constitution coutumière soit rigide mais on peut citer, à titre de curiosité, le cas des lois fondamentales de la monarchie sous l'Ancien Régime, que le Roi, qui disposait du pouvoir législatif, ne pouvait modifier sans le consentement des Etats généraux. », *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 32^{ème} éd., 2013, p. 66.

⁵² F. Rouvillois, *Droit constitutionnel, Tome 1. Fondements et pratiques*, Paris, Flammarion, coll. Champs université, 3^{ème} éd., 2011, p. 111.

Pour reprendre le constat du professeur Klein, nous sommes inévitablement plus proches de la démarche d'un Schmitt que d'un Kelsen. La conception du droit constitutionnel qui en découle est donc, elle aussi, nécessairement imprégnée du politique, à l'inverse de l'effort kelsenien qui tend à s'en libérer. *In fine*, l'irréductible rigidité de la constitution évoquée par le professeur Rouvillois, et que nous voulons approfondir, en sera marquée elle aussi.

De cette démarche, découlent deux impératifs interdépendants : avoir une vision élargie du droit constitutionnel et de la notion qui lui donne son nom⁵³, la constitution. Néanmoins, il nous semble que ces conceptions relèvent, au fond, de la nature même de ce droit qui est indissociable du politique. L'expression « droit politique » revient aujourd'hui avec une force renouvelée dans le vocabulaire et dans le champ de la recherche juridique consacrée au droit constitutionnel⁵⁴, comme en réaction au développement de la justice constitutionnelle⁵⁵ qui, lui, accrédi-te l'idée que la constitution est une norme comme une autre. Après la lecture et l'étude de deux cents ans de débats parlementaires, le plus souvent à vocation constituante, notre appréhension du droit constitutionnel penche donc vers une conception plus proche de celui-ci (le droit politique) que de celle-là (la justice constitutionnelle). Certes, le développement de la justice constitutionnelle rapproche le citoyen de la constitution et lui donne le sentiment que la constitution est assimilable à n'importe quelle autre norme parce qu'elle peut être invoquée à l'appui d'une prétention au cours d'une instance. Toutefois, considérés seuls, ces constats n'offrent qu'une vision bien réductrice et éloignée des fonctions et utilité premières de ce texte fondamental⁵⁶.

⁵³ Nous paraphrasons les professeurs V. Constantinesco et S. Pierré-Caps qui écrivent : « Au cœur du droit constitutionnel, auquel elle donne son nom, la constitution est un acte qui peut être approché de multiples points de vue (...). », *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, coll. thémis, 6^{ème} éd., 2013, p. 183.

⁵⁴ La revue en ligne *Jus politicum* se donne pour principal objectif de défendre cette conception du droit constitutionnel comme un « droit politique ». Voir la « Présentation de la revue », n° 1, www.juspoliticum.com

⁵⁵ Nous faisons référence à la possibilité, pour un particulier, d'invoquer les dispositions de la constitution de 1958 depuis l'adoption de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, par la procédure dite QPC. La notion de justice constitutionnelle est pourtant connue depuis le célèbre arrêt *Marbury C/ Madison* de 1803. Elle ne fut vraiment débattue en France qu'à partir de la III^{ème} République, où trois publications ont contribué à faire comprendre cette justice *a priori* incompatible avec la tradition française du légicentrisme : la thèse de Ch. Eisenmann, *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche*, Thèse, Paris, 1928, rééd. Paris, Economica, & Aix-en-Provence, PUAM, 1986, 383 p. ; un article de H. Kelsen paru l'année suivante, « La garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice Constitutionnelle) », *RDP*, Tome 45, 1929, pp. 197-257 ; et le regard historique de J. Lambert, « Les Origines du contrôle de constitutionnalité des lois fédérales aux États-Unis. *Marbury v. Madison* », *RDP*, Tome 48, 1931, pp. 1-69. Sur le déclin du légicentrisme, se reporter à M.-J. Redor, *De l'Etat légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine juridique française, 1870-1914*, Aix-en-Provence, PUAM, 1992, 330 p.

⁵⁶ Le professeur E. Desmons regrette ainsi que, « Lorsque la doctrine glose à gros bouillon sur les décisions des sages de la rue Montpensier, ce sont les obsèques du vieux droit politique que l'on ne finit pas de célébrer. », « La planète des sages – Le Conseil constitutionnel, la doctrine et la démocratie », *Liber amicorum Dary – Détours juridiques : le praticien, le théoricien et le rêveur*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 231.

Un texte constitutionnel est avant tout le produit d'un affrontement entre forces politiques pour définir son contenu. Initialement, et aujourd'hui encore, le texte constitutionnel a eu et a vocation à organiser l'exercice du Pouvoir dans le but d'en prévenir les abus. Son objet premier est donc d'encadrer, de limiter l'action des titulaires du Pouvoir. Les premières constitutions ont été rédigées à cet effet : celle des Etats-Unis est la manifestation de leur libre détermination face à la couronne d'Angleterre, la constitution française de 1791 est la volonté de mettre fin à l'absolutisme de la monarchie. Le moyen qui a été mis au service de ces fins similaires, c'est la séparation des organes et des fonctions du Pouvoir.

Dès l'Antiquité, le Pouvoir était analysé selon la tripartition entre l'élaboration de la loi, son exécution et la sanction de sa violation. La paternité de la séparation des pouvoirs est donc loin de revenir à Montesquieu. C'est en raison d'une déformation de sa pensée qu'il fut associé à la séparation stricte des pouvoirs, comme le montra Charles Eisenmann en 1933⁵⁷. En 1952, ce dernier réhabilita la fin poursuivie par le magistrat bordelais en montrant qu'elle était plus justement exprimée à travers « l'interprétation *politique* du XIX^e » qu'à travers « l'interprétation *juriste* du XX^e siècle »⁵⁸. En 1959, finalement, Louis Althusser montra l'apport profond de la réflexion de Montesquieu sur l'organisation du Pouvoir⁵⁹. C'est qu'à chaque pouvoir correspond une puissance à l'œuvre dans la société. La meilleure organisation du Pouvoir est alors celle qui rend compte de cette correspondance afin que chacune de ces puissances trouve un canal d'expression. Le second enseignement qu'Althusser rappelle, c'est que toute œuvre de philosophie politique est conditionnée sinon motivée par des considérations contingentes. Ainsi, parmi les diverses forces politiques de son temps, Montesquieu poursuivait « le dessein d'en rétablir et consacrer une parmi les autres : la noblesse »⁶⁰.

Plus précisément, c'est une nouvelle explication du gouvernement modéré que propose Althusser : « La *modération* est tout autre chose : elle n'est pas le simple respect de la légalité, elle est l'équilibre des pouvoirs, c'est-à-dire *le partage des pouvoirs entre les puissances*, et la limitation ou modération des prétentions d'une *puissance* par le *pouvoir* des autres. La fameuse *séparation des pouvoirs* n'est donc que le partage pondéré du pouvoir entre des puissances »⁶¹. Cette dualité lexicale puissance/pouvoir est cruciale dans la mesure où elle désigne en termes clairs les deux sphères dans lesquelles s'expriment ces forces de natures différentes : le terme puissance relève de l'analyse politique et sociale tandis que celui de pouvoir renvoie aux catégories du droit

⁵⁷ Voir C. Eisenmann, « L'Esprit des lois et la séparation des pouvoirs », *Ecrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, textes réunis par C. Leben, Paris, Panthéon-Assas, coll. Les Introuvables, 2002, p. 583.

⁵⁸ C. Eisenmann, « La pensée constitutionnelle de Montesquieu », *ibid.*, p. 565. Nous soulignons.

⁵⁹ L. Althusser, *Montesquieu, la politique et l'histoire*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 4^{ème} éd., 2003, 125 p.

⁶⁰ L. Althusser, *ibid.*, p. 109.

⁶¹ L. Althusser, *ibid.*, p. 104.

constitutionnel. Althusser rétablit ainsi l'apport du fameux chapitre 6, Livre XI de *l'Esprit des lois* : la puissance du roi s'exprime juridiquement à travers le pouvoir exécutif, tandis que la puissance de la noblesse et celle de la bourgeoisie ont chacune une chambre pour s'exprimer et pacifier ainsi juridiquement leurs conflits par l'exercice du pouvoir législatif.

Si alors chaque pouvoir permet l'expression juridique d'une puissance politique, nous posons l'hypothèse selon laquelle le pouvoir constituant ne fait pas exception : il est l'expression juridique d'une puissance politique, qui s'est imposée aux autres forces en présence dans le but d'établir son propre projet politique. Un processus constituant est donc un affrontement entre forces politiques rivales pour s'emparer de la puissance constituante avant d'être l'écriture d'un texte fondamental. Seule la maîtrise de cette puissance permet de revendiquer le pouvoir constituant qui, seul, à son tour, autorise à écrire le texte constitutionnel. Il s'agit de se placer en position de gouvernants de fait, afin de s'affirmer gouvernants de droit⁶². Un processus constituant est donc une question politique avant d'être une question juridique. Ce qui ne justifie pas, à nos yeux, que le juriste se désintéresse de cette question mais, au contraire, qu'il s'en saisisse, afin de comprendre pleinement le texte qu'il étudie.

La spécificité de la puissance constituante est que son titulaire est indéterminé : l'affrontement que se livraient, chez Montesquieu, la noblesse et la bourgeoisie, par l'exercice conjoint du pouvoir législatif (au moyen d'une chambre pour représenter chaque puissance), se déroule de manière concentrée à chaque moment constituant, entre forces politiques du moment considéré. Cela est particulièrement saisissant lorsque le processus constituant fait intervenir une assemblée constituante. Par exemple, au sein de la première que la France ait connue, les monarchiens ont été rapidement dominés par les patriotes puis les Jacobins et finalement les Feuillants, tandis qu'à la Convention, trois puissances ont maîtrisé tour à tour l'assemblée : la puissance girondine, la montagnarde et la thermidorienne. L'affrontement peut aussi être très bref comme c'est le cas lors d'un coup d'Etat. Ceux du 18 brumaire et du 2 décembre en sont deux illustrations particulièrement nettes. Enfin, cet affrontement peut être différé, lorsqu'aucune force politique ne parvient à s'emparer de la puissance constituante. Dans l'histoire constitutionnelle française, la naissance de la Troisième République correspond à cette situation.

⁶² Le professeur Chantebout décrit le processus de la même manière, bien qu'il le limite au moment de création d'un Etat : « Du seul fait qu'ils détiennent effectivement le pouvoir politique, les gouvernants placés à la tête d'un nouvel Etat au moment de sa formation se trouvent être les détenteurs du pouvoir constituant originaire : c'est à eux qu'il appartient de créer, en élaborant son statut, le nouvel Etat auquel ils remettront leur pouvoir. », *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 30^{ème} éd., 2013, p. 30.

Ainsi, s'emparer de la puissance constituante signifie être en mesure de décider de l'orientation constitutionnelle du pays. C'est-à-dire de décider des bases, des fondements mêmes de l'ordre juridique à venir. C'est, selon le vocabulaire de C. Schmitt, prendre la décision politique fondamentale⁶³ que nous désignerons dans cette étude par la « Constitution ». Le titulaire de la puissance constituante décide donc de la Constitution et délimite, de fait, le champ du juridique à venir. C'est alors le propre du pouvoir constituant de faire de la Constitution un acte juridique : la force politique qui s'empare de la puissance constituante exerce le pouvoir constituant pour donner forme juridique à la Constitution en rédigeant le texte constitutionnel, la « constitution »⁶⁴. Il y a donc un lien indissociable entre la puissance constituante et le pouvoir constituant qui relève de la même dynamique que N. Bobbio a analysé concernant la légitimité et la légalité⁶⁵. Le passage de l'une à l'autre est insaisissable et doit largement son effectivité à l'assentiment des gouvernés. Que cet accord soit le plus souvent conféré de manière passive n'enlève rien de son importance car c'est, quoi qu'il en soit, sur lui que tout repose. C'est de l'accord, même tacite, ou du soutien des gouvernés, que dépend le succès d'une force politique qui s'empare de la puissance constituante et, par conséquent, que dépendent également la réception et la validité du texte constitutionnel.

C'est donc pour compléter Sieyès, qui n'expliquait que la production formelle de la constitution lorsqu'il affirmait qu' « une constitution suppose avant tout un pouvoir constituant »⁶⁶, que nous voulons expliquer la production matérielle, le fond d'une constitution, en affirmant qu'un pouvoir constituant suppose avant tout une puissance constituante.

Il résulte de cette distinction entre puissance constituante et Constitution d'une part, et pouvoir constituant et constitution d'autre part, une primauté due à leur caractère fondateur. La Constitution, parce que décidée par la puissance constituante, bénéficie d'une primauté politique. Elle ne pourra être remise en cause que par des procédés révolutionnaires, illégaux : par le retour de la puissance constituante, entre les mains d'une autre force politique, dans le but de donner

⁶³ C. Schmitt, « la distinction entre constitution et loi constitutionnelle n'est possible que parce que l'essence de la constitution n'est pas contenue dans une loi ou dans une norme. Avant toute normation, on rencontre la *décision politique fondamentale du titulaire du pouvoir constituant* », *Théorie de la constitution*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2008, p. 154. Souligné dans le texte.

⁶⁴ Ce que C. Schmitt désigne par « les lois constitutionnelles ». *Théorie de la Constitution*, Première Partie, Chapitre 3, Paris, PUF, Coll. Quadrige, 2008, spéc. pp. 151-159.

Notons au passage la remarque du professeur J.-M. Denquin pour qui, « Rien ne prouve qu'il n'existe pas une différence de nature entre constitution et Constitution. », *Traité international de droit constitutionnel, Tome 1 : théorie de la Constitution*, Sous la dir. de M. Troper & D. Chagnollaud, Paris, Dalloz, 2012, p. 51.

⁶⁵ N. Bobbio, « le principe de légitimité est comme la norme fondamentale qui, ainsi que nous l'avons vu, est placée pour fonder le pouvoir, tandis qu'à la fin, elle, est elle-même fondée par ce pouvoir qu'elle devait fonder. Aussi le pouvoir légitime est celui qui demande obéissance au nom d'un titre de légitimité, dont la preuve ultime est donnée seulement par le fait que l'obéissance est effectivement accordée. », « Sur le principe de légitimité », *Droits*, n° 32, 2000, p. 154.

⁶⁶ Sieyès, *Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits de l'Homme et du Citoyen*, Paris, [s.n.], 1789, p. 35.

une nouvelle Constitution au pays. Tant qu'une nouvelle force ne s'empare pas de la puissance constituante, la Constitution sera maintenue et le pouvoir constituant n'aura pas lieu d'être exercé parce que le texte constitutionnel n'aura pas besoin d'être remplacé.

En revanche, le texte constitutionnel peut requérir des modifications, sans que la puissance constituante soit mobilisée pour atteindre la Constitution. Ces retouches d'une ou plusieurs dispositions du texte constitutionnel ne relèvent pas du même ordre d'importance : elles entretiennent plus qu'elles ne fondent le texte constitutionnel parce qu'elles interviennent sous l'empire d'une Constitution et non au moment de son établissement. Pour cette même raison, ces modifications du texte constitutionnel ne se feront pas en vertu du pouvoir constituant. Le pouvoir constituant, indissociable de la puissance constituante, permet la mise en forme juridique de la Constitution. C'est alors à un autre pouvoir qu'il faut recourir pour modifier le texte constitutionnel, pour adopter, selon la terminologie du professeur Beaud, un acte de révision⁶⁷.

Aussi, parce que cet acte de révision est le plus souvent prévu par la constitution, il doit se faire conformément à cette dernière et doit respecter la Constitution. Si tel n'est pas le cas, il ne peut être analysé comme une révision de la constitution. Il doit être regardé comme un changement de Constitution (ou s'il ne la remet pas complètement en cause, comme une altération de la Constitution donc comme un acte anticonstitutionnel). Un cas limite existe toutefois lorsque le texte constitutionnel autorise une révision totale. Le procédé est juridiquement valable, si là encore, le nouveau texte n'altère pas la Constitution mais cherche à la mettre en œuvre par un nouvel agencement des pouvoirs⁶⁸. Enfin, si la modification de la constitution n'est pas prévue par le texte constitutionnel, mais qu'elle s'avère indispensable, elle doit aussi se faire conformément à la Constitution car si l'absence de procédure de révision dans un texte constitutionnel est envisageable, l'absence de Constitution à la base d'un ordre juridique ne l'est pas (ou à titre temporaire seulement, comme l'illustrent les années 1871-1884). La fragilité qui en résulterait pour l'ordre constitutionnel est telle, qu'il ne pourrait perdurer.

⁶⁷ O. Beaud, *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1994, p. 310.

⁶⁸ Ce cas limite est celui où l'on sent le plus clairement la nécessité de faire appel à la notion de Constitution pour comprendre pleinement ce qu'est une constitution, un texte constitutionnel. Les remarques du professeur Aubert vont dans ce sens : « (...) une révision totale présente toujours au moins deux difficultés, l'une d'ordre logique, l'autre d'ordre plutôt psychologique. La difficulté logique apparaît très bien quand on essaie de traduire la révision en une expression verbale : qu'est-ce en effet, qu'une constitution "totalement révisée" ? Ce ne peut pas être l'ancienne, puisqu'elle n'existe plus. Ce ne peut pas non plus être la nouvelle, puisque celle-ci est neuve et n'est justement pas encore révisée. Alors laquelle ? Quant à la difficulté psychologique, elle tient à une certaine forme de l'instinct de conservation : est-il normal qu'une constitution indique les règles de sa propre suppression ? Ceux qui font une constitution la trouvent probablement bonne ; ils peuvent sans doute penser qu'elle est perfectible, mais il est peu naturel qu'ils la déclarent d'emblée destructible. », « La révision totale des constitutions », *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs : Mélanges Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 458.

Cette étrange proximité entre le pouvoir d'écrire la constitution et celui de la modifier a son importance dans la confusion qui s'est rapidement installée dans le droit public français entre le pouvoir constituant et le pouvoir de révision. Toutefois, l'étrangeté se dissipe si l'on s'attarde sur le fait que l'écriture du texte constitutionnel est le fait de la puissance qui a imposé la Constitution et que, raisonnablement, cette puissance n'a pu vouloir que son œuvre soit remise en cause par les voies légales. Si cette puissance prévoit alors une procédure à fin de modifier la constitution qu'elle a rédigée grâce au pouvoir constituant, ce ne peut être que pour maintenir la Constitution par l'aménagement de la constitution.

Les variations quantitatives de rigidité des textes constitutionnels, les variations purement procédurales (majorité qualifiée, pluralité de vote pour confirmer l'initiative, par exemples), n'ont alors aucune incidence qualitative sur la Constitution qui est, quant à elle, toujours rigide. Autrement dit, la rigidité s'apprécie quantitativement si l'on aborde la constitution au sens formel et elle s'avère très variable ; on comprend alors que cette approche ait la faveur d'auteurs positivistes voire normativistes⁶⁹. Tandis que la rigidité s'apprécie qualitativement si l'on aborde la constitution au sens matériel et elle s'avère immuable ; on comprend encore que cette approche ait la préférence des auteurs qui défendent le droit constitutionnel comme un droit politique⁷⁰ d'une part, ou dont les idées les rapprochent du jusnaturalisme d'autre part.

*

La démarche historique permet de prendre de la distance avec les présupposés de chacune des deux tendances qui monopolisent l'analyse du droit : en retraçant leurs évolutions respectives, la relativité de certaines frontières qui les séparent voit le jour. Cette démarche propose aussi un regard différent, en raison du recul qu'elle induit par rapport à la notion qu'elle étudie : elle permet de faire la part des contingences qui la construisent et des permanences qui marquent ses mises en œuvre. Ainsi, pour démontrer si le pouvoir autorisé à modifier la constitution dispose d'une compétence limitée ou illimitée, il faut savoir ce que signifie « réviser la constitution ». Pour atteindre cet objectif, nous nous pencherons sur chacun des moments

⁶⁹ La proposition d'établir des comparaisons quantitatives et non qualitatives, tirée du manuel de l'équipe qui entourait L. Favoreu, est rédigée par l'un des représentants de la méthode normativiste, le professeur Pfersmann.

⁷⁰ Voir C. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2008, 576 p. ; O. Beaud, *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1994, 512 p.

constituants de l'histoire constitutionnelle française, et sur chacun des moments où les procédures de révision ont été pratiquées, ou en leur absence, par l'étude de ce qui en tint lieu.

C'est alors par l'étude des débats parlementaires que la recherche a principalement été menée : sonder les intentions des constituants lorsqu'ils adoptent la procédure de révision de la constitution qu'ils écrivent, en les recontextualisant, devait permettre de comprendre ce qu'ils en attendaient et comment ils pensaient les voir fonctionner. Il fallait ensuite compléter cette étude par celle des débats parlementaires des moments où ces procédures ont été mises en œuvre afin de vérifier si les intentions des constituants ont été respectées, ou non, et pour quelles raisons⁷¹.

En isolant les causes et les raisons contingentes à tel problème ou débat, il est possible d'identifier ce qui n'en relève pas. Cette part du discours sur un objet est alors celle qui renseigne sur l'idée que le locuteur se fait de cet objet à ce moment donné. En confrontant, de cette manière, une pluralité d'opinions, il est possible d'entrevoir l'état des esprits, l'état des idées sur objet considéré à une époque considérée. Confronter ensuite ces idées aux textes adoptés (moment constituant) ou en vigueur (moment de mise en œuvre de la procédure de révision) permet de comprendre la stabilité ou la remise en cause des textes et des conceptions qui existent à leur égard, au cours d'une même période. Ainsi apparaît la singularité de chaque période constitutionnelle, délimitée par l'effectivité des textes constitutionnels. C'est alors qu'une confrontation de chacune des périodes étudiées est possible dans le but de découvrir d'éventuelles permanences ou des échos entre elles. C'est la méthode que nous nous sommes imposés pour suivre l'histoire de la signification du droit de « réviser la constitution » dans l'histoire constitutionnelle française.

La dimension historique de notre recherche est donc marquée par l'utilisation systématique des débats des assemblées constituantes, législatives et de révision. Les multiples recueils, depuis les plus anciens comme le *Moniteur Universel* et ses réimpressions, les éditions quotidiennes du *Journal Officiel* ou sa version électronique, sur les sites internet de l'Assemblée nationale et du Sénat pour les années les plus récentes, constituent ensemble nos sources

⁷¹ La contribution de S. M. Beaudoin dévoile les vertus de ces analyses microhistoriques à travers l'exemple des débats de janvier 1891 lorsque la pièce de théâtre de Victorien Sardou, *Thermidor*, provoqua un vif débat sur « le sens et l'héritage de la Révolution française. », « Microhistoire, performance et étude de débats parlementaires : le *Thermidor* de Victorien Sardou et le théâtre de la politique », *Faire parler le Parlement, Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, sous la dir. de C. de Galembert, O. Rozenberg & C. Vigour, Paris, LGDJ, coll. Droit et société, 2013, p. 110.

premières⁷². Elles nous permettent de sonder l'esprit des rédacteurs des constitutions et celui des rédacteurs de révisions afin de mieux comprendre le texte de droit adopté. Sans entrer dans le débat relatif à l'autorité des intentions de l'auteur pour juger de la régularité d'une application ultérieure du texte, nous pensons que l'on accède à une part de vérité dans cette manière d'appréhender les règles constitutionnelles, qui est proportionnelle à la généralité du but poursuivi. La constitution française de 1958 n'est-elle pas quasi-systématiquement présentée comme le produit de la volonté de renforcer l'exécutif ?

Parce qu'elle s'attache aux textes constitutionnels, notre approche de l'histoire constitutionnelle suit une perspective « normative-institutionnelle », selon la distinction proposée par le professeur Varela Suanzes-Carpegna⁷³. Il la présente comme celle qui s'attache « aux textes constitutionnels – y compris les projets qui ne sont pas entrés en application, souvent de grand intérêt –, mais aussi [à] d'autres textes, distincts du document constitutionnel, qui, par la manière qu'ils organisent, peuvent aussi être considérés comme constitutionnels (...) »⁷⁴. Toutefois, l'étude des procédures de révision de la constitution intégrées aux textes constitutionnels ne pouvait être suffisante : à s'en tenir à elles seules, il aurait fallu, par exemple, écarter l'étude des Chartes de 1814 et 1830 qui n'en comportent pas. Si nous ne savions quel pouvait être l'apport des ces deux périodes, il était impossible de postuler qu'elles n'avaient eu aucune incidence quant à l'évolution de la notion de révision de la constitution. C'est donc ici eu égard aux différentes législations d'application des Chartes que la recherche a été menée.

Pour tenter de véritablement comprendre l'évolution des idées relatives à la révision de la constitution, il fallait enrichir les enseignements tirés de ces sources par un complément indispensable qui se trouve dans les écrits des commentateurs, souvent acteurs eux-mêmes. Ainsi, par exemples, de Sieyès, Constant, Guizot, Lamartine, Laboulaye, Bastid ou Prélôt qui ont été à la fois membres d'une assemblée (souvent constituante) et ont publié leurs réflexions doctrinales en dehors. Dans la seconde moitié du vingtième siècle, ce type de personnage est devenu de moins en moins fréquent. Toujours est-il que leurs propres idées ou celles d'un mouvement auquel ils ont appartenu devaient être sondées également, pour rendre pleinement compte de l'évolution de l'idée de révision de la constitution.

⁷² Ce qui ne nous empêche pas de discriminer entre elles et au sein de chacune, les discours empreints de spontanéité et ceux qui étaient écrits au préalable, les reproductions immédiates ou celles contrôlées par un organe de l'Etat ou leur auteur avant publication. Pour une vue d'ensemble des problématiques liées aux débats, voir spécialement l'introduction de *Faire parler le Parlement*, *op. cit.*

⁷³ Voir J. Varela Suanzes-Carpegna, « L'histoire constitutionnelle : quelques réflexions de méthode », *Comment écrit-on l'histoire constitutionnelle ?*, Paris, Kimé, 2012, pp. 57-74.

⁷⁴ *Ibid.*

En effet, si les discours tenus à la tribune peuvent être d'une qualité doctrinale remarquable, ils n'en sont pas moins marqués par les circonstances dans lesquels ils sont prononcés : composition de l'Assemblée, ambiance calme ou fiévreuse dans l'hémicycle voire dans les tribunes, sujet abordé, contingences politiques, etc. La parole de ceux qui étaient à la fois représentant et auteur prend alors une autre dimension lorsqu'elle est confrontée à leurs productions doctrinales. Lesquelles sont, par ailleurs, toutes autant empreintes des circonstances qui entourent leur écriture mais cette influence est tempérée par le choix du moment et de l'endroit pour les réfléchir.

Notre approche est donc aussi « doctrinale » : elle considère aussi bien les « comptes rendus de sessions parlementaires, principalement quand ces dernières ont un caractère constituant, les opuscules destinés à l'action politique la plus immédiate ainsi que les articles de presse, la jurisprudence et, enfin, les publications de caractère scientifique »⁷⁵. Au fond, il nous semble que les deux approches sont inséparables⁷⁶ puisque pour comprendre les textes qui relèvent de la perspective normative-institutionnelle, nous faisons appel à des documents qui sont plutôt utilisés par la perspective doctrinale. Ainsi l'approche doctrinale servira l'approche normative-institutionnelle pour comprendre ce que signifie « réviser la constitution ».

Grâce à cette méthode, spécialement grâce à l'étude des débats constitutifs, l'identification de la force politique qui s'empare de la puissance constituante pour imposer la Constitution est largement facilitée. La démarche poursuivie par les auteurs de constitution est alors, et globalement, rendue plus lisible. On comprend, par exemple, pourquoi la révision de la constitution est systématiquement le dernier et le plus court débat d'un processus constituant : il intervient en conclusion d'un effort de régénération, comme le fait qui protégera l'édifice des

⁷⁵ *Ibid.*, p. 58.

⁷⁶ Le professeur Varela Suanzes-Carpegna considère quant à lui que, « Bien qu'il soit inévitable que l'historien du constitutionnalisme porte son attention sur l'une des deux perspectives, la conjugaison des deux est souhaitable. », *ibid.*, pp. 58-59.

tempêtes à venir. La métaphore des prévisions météorologiques est récurrente dans les analyses⁷⁷ et les discours politiques⁷⁸ pour signifier les dangers qui pèsent, ou pèseront, sur l'ordre constitutionnel. Si nous la reprenons ici, c'est dans le but de souligner que le projet politique mis en forme juridique au moyen de la constitution est celui-là même qui doit être garanti par la révision constitutionnelle.

Les tenants de la puissance constituante, parvenus au terme de la rédaction d'un texte constitutionnel qui formalise la Constitution qu'ils imposent, doivent nécessairement se pencher sur la question de la garantie de ce texte ; lequel est la condition de réalisation de la Constitution. Le professeur Baranger le rappelle d'une autre manière : « La constitution écrite, dit-il, est tournée vers l'avenir en raison de l'inspiration politique que lui désigne le constitutionnalisme. »⁷⁹ En tant que règle, elle résout un problème initial, celui « du passage des forces antérieures au règne du droit, à ce règne lui-même »⁸⁰ ; « Le constituant "originaire" se mue alors en constituant "dérivé" qui a pour mission de *maintenir* la constitution. »⁸¹

Il s'agit d'un moment critique où, selon le doyen Hauriou, « la création du nouveau ne produit une durée que par l'intervention d'un rythme de ralentissement. »⁸² La prévision d'un organe de révision par les constituants correspond à ce besoin de ralentissement après l'accélération qu'ils ont provoquée en changeant de Constitution. Ils évacuent le pouvoir

⁷⁷ Pour exemples : chez Mme de Staël, « Les auteurs de cette constitution [1791] lancèrent à la mer un vaisseau mal construit, et crurent justifier chaque faute en citant la volonté de tel homme, ou le crédit de tel autre. Mais les flots de l'Océan, que le navire devait traverser, ne se prêtaient point à de tels commentaires. », *Œuvres complètes de Mme la baronne de Staël*, Tome 12, Paris, Treuttel et Wurtz, 1820-1821, p. 396. ; chez M. Deslandres, « Secouez donc, par conséquent, la béate torpeur de vos concitoyens, faites-leur entrevoir ces réalités sociales que vous étudiez, puisque vous êtes une école sociale, et, brisant le moule étroit de vos préoccupations, jetez un coup d'œil sur cet ordre politique si voisin de l'ordre social, en dépendance et en corrélation avec lui, pour que la société ne se trouve pas, un jour donné, en une nuit de sommeil, surprise par un flot qui l'emporterait ! », « Cours de Doctrine & de Pratique Sociales », *Semaines sociales de France*, VI^{ème} session, Bordeaux, 1909, p. 202 (cité par S. Pinon, *Maurice Deslandres et le droit constitutionnel, un itinéraire*, Dijon, EUD, 2012, p. 118) ; chez J.-M. Denquin, à propos des résultats du referendum du 28 septembre 1958 : « Et il ne faut pas perdre de vue que le résultat global des élections est déterminé, quant à lui, par les mouvements à l'échelle nationale : vaguelettes, vagues ou raz-de-marée en faveur de tel mouvement politique. Ces clichés traditionnels ne sont, pour une fois, pas mal venue en leurs métaphores marines : les cartes, où les spécialistes de la géographie électorale inscrivent les résultats successifs, évoquent bien, quand on les compare, les flux et reflux de la mer. Les gris de plus en plus noirs, bastions de ce parti ou de tel autre, émergent du blanc hostile. Parfois celui-ci s'enfle et n'épargne que quelques îles. Parfois la mer se retire et les socialistes, par exemple, passent le Gers à pied sec. », *1958, la genèse de la V^e République*, pp. 238-239.

⁷⁸ Pour exemples : le comte de Saint-Aulaire, à propos du gouvernement, à la séance du 13 février 1816 : « Qui le protégera ?... Qui assurera sa marche sur une mer battue de tant d'orages ?... Ne craignons rien, Messieurs, pour le vaisseau chargé de nos plus chères espérances ; un pilote habile peut saisir un gouvernail qui brave les tempêtes, qui sillonnera paisiblement les flots les plus menaçants. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 16, p. 144 ; E. Depreux, à la séance du 10 avril 1946 de l'Assemblée Nationale Constituante : « (...) la Constitution de 1875 était imprégnée de l'esprit de la bourgeoisie orléaniste, à la rigueur ralliée à la République, à la condition que celle-ci ne soit pas trop républicaine, qu'elle soit bien sage, qu'elle soit timorée, qu'elle élève des digues contre la marée montante des revendications sociales. », *JORF*, n° 44 du 11 avril 1946, p. 1676.

⁷⁹ D. Baranger, « Temps et Constitution », *Droits*, n° 30, 2000, p. 58.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 63.

⁸¹ *Ibid.* Nous soulignons.

⁸² M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2^{ème} éd., 1929, p. 7.

constituant⁸³ pour n'organiser que la seule possibilité de corriger le texte constitutionnel parce qu'ils craignent un retour de la puissance constituante entre les mains de forces politiques hostiles, ils craignent ce que l'on pourrait désigner comme « l'ennemi intérieur ». De cette manière, par cette voie ouverte à la modification du texte constitutionnel, les constituants organisent la protection de la Constitution.

Cet objectif, cette fonction assignée à la révision de la constitution est systématique y compris lorsqu'une procédure de révision est jugée inutile : ne pas l'intégrer au texte constitutionnel c'est prévenir les usurpations d'un organe de révision, c'est donc encore protéger la Constitution. De même, le refus de faire aboutir une révision parce qu'elle est pressentie contraire à la Constitution est un mouvement de prévention, un mouvement de protection de la Constitution. Toutes ces situations, nous les avons rencontrées entre 1789 et 1852.

A la suite de ce premier temps de l'histoire constitutionnelle, la pratique de la révision constitutionnelle a pu être envisagée de manière moins dramatique. C'est alors qu'une pratique de la révision constitutionnelle est permise et dévoile ses propres dangers : l'accumulation de révisions peut conduire à une transformation si profonde du texte constitutionnel qu'elles en atteignent la Constitution. Un nouvel enseignement en est tiré, selon lequel il apparaît que la révision constitutionnelle, pour protéger efficacement la Constitution, doit avoir pour fonction d'améliorer la constitution.

Si l'étude historique du droit peut révéler des constantes malgré les divergences momentanées des discours et des opinions professées, c'est à la faveur du temps lui-même. Pour cette raison, nous avons fait le choix d'un plan chronologique parce qu'il rend exactement compte de l'évolution des fonctions assignées à la révision constitutionnelle. Conscients que « Le fait qu'il soit possible de donner du sens à l'histoire constitutionnelle suppose qu'il n'y ait pas un

⁸³ Voir sur ce point les analyses de A. Negri qui propose une réinterprétation du pouvoir constituant contre celle du constitutionnalisme : « Le constitutionnalisme est une doctrine juridique qui ne connaît que le passé, c'est une référence continuelle au temps écoulé, aux puissances consolidées et à leur inertie, au repli sur soi de l'esprit – alors que le pouvoir constituant est toujours un temps fort, à venir. » Les puissances évoquées par l'auteur sont bien les forces qui s'emparent de la puissance constituante et cherchent à imposer leur Constitution. Notre analyse de la puissance constituante se rapproche donc de son acception du « pouvoir constituant » en tant qu'elle est indissociable de la révolution. De même, quand l'auteur affirme que « le concept de pouvoir constituant exprime la normalité de la révolution, et nous propose une définition de l'être comme mouvement de transformation », il s'agit aussi de ce que nous appelons puissance constitutive. Néanmoins, notre analyse se veut juridique et tente nécessairement d'expliquer le phénomène d'installation d'un ordre juridique, le phénomène de fixation du politique. Ce que précisément l'auteur cherche à dépasser par une nouvelle acception du pouvoir constituant, et du politique qu'il assimile *in fine* : « (...) il est la définition même du politique (...) », *Le pouvoir constituant – Essai sur les alternatives à la modernité*, Paris, PUF, coll. pratiques théoriques, 1997, pp. 16 & 439.

sens de l'histoire constitutionnelle »⁸⁴, notre plan chronologique n'a d'autre but que de souligner la cohérence de nos observations.

Notre ambition n'était pas d'élaborer une nouvelle théorie de l'histoire constitutionnelle française et elle ne l'est pas devenue. La théorie des cycles constitutionnels de M. Hauriou⁸⁵ ou celle de l'alternance de M. Deslandres⁸⁶ ont leur cohérence propre et il ne s'agit pas ici de les réfuter. Elles sont deux efforts pour envisager l'histoire d'une manière qui ne soit plus linéaire et progressive comme elle l'était majoritairement au cours du XIX^{ème} siècle. A peine plus tard, G. Vedel, suivi par les professeurs J. et J.-E. Gicquel, renoua avec ce type de vision continue et proposa de considérer chaque régime comme une vague venant s'échouer sur la plage, déposer un peu d'elle-même dans le sable avant de se retirer⁸⁷. Dans le même sens, notons enfin le regard du professeur Morabito qui scrute la formation de « traditions constitutionnelles »⁸⁸ permettant de comprendre chaque régime à la lumière de ceux qui les ont précédés. Chacune de ces manières d'aborder l'histoire constitutionnelle relève, au fond, le défi de saisir une permanence, des constantes au sein du droit constitutionnel français, malgré son exceptionnelle diversité.

Sans chercher à donner une préférence à l'une ou l'autre, nous avons constaté que deux fonctions sont systématiquement attribuées à la révision de la constitution par chacun des régimes que l'histoire constitutionnelle française a connus. Il apparaît également qu'au cours de ces deux cents ans, un certain ordre de priorité entre ces fonctions s'est inversé. De la Révolution à la fin de la Deuxième République, du fait d'un affrontement presque permanent pour la puissance constituante, la protection de la Constitution est une nécessité absolue à chaque nouvelle fondation. En revanche, du Second Empire à la Cinquième République incluse, la stabilisation progressive des puissances permet une pratique durable des constitutions. Les retouches qui y sont apportées ancrent, chaque fois plus profondément, la conviction que la

⁸⁴ J. Hummel, « Histoire et temporalité constitutionnelles. Hauriou et l'écriture de l'histoire constitutionnelle », *Comment écrit-on l'histoire constitutionnelle ?*, Paris, Kimé, 2012, p. 156. Souligné dans le texte.

⁸⁵ Exposée dans son *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2^{ème} éd., 1929, pp. 293-331.

⁸⁶ « (...) la France est donc passée alternativement des régimes autoritaires les plus accentués aux régimes les plus libéraux et démocratiques (...). » Et plus loin la célèbre formule qui exprime la même idée : « La vie se charge de mettre le droit en accord avec la vie. Si le conflit entre eux est trop profond, le régime s'effondre et un nouveau système politique prend sa place. », *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870, Tome Premier : De la chute de l'Ancien Régime à la chute de l'Empire (1789 – 1815)*, Paris, A. Colin & Sirey, 1932, pp. 2 & 4.

⁸⁷ « Mais ce qui est remarquable, c'est que chaque poussée de démocratie, même assortie d'un échec final, a laissé, incorporé à l'expérience et à la psychologie politiques françaises, un certain acquis irréversible, comme si la démocratie avait progressé en France par des vagues dont chacune se retire après avoir déferlé, mais dont chacune aussi part de plus haut que la précédente. », G. Vedel, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, p. 71. Cette métaphore est reprise par J. Gicquel et J.-E. Gicquel qui évoquent des « sédiments constitutionnels » déposés par chacune des vagues (chacun des régimes) qui se retire (qui choient), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, Domat droit public, 26^{ème} éd., 2012, p. 207.

⁸⁸ M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 13^{ème} éd., 2014, 548 p.

protection de la Constitution passe par l'autre fonction de la révision constitutionnelle : l'amélioration de la constitution.

Ainsi, l'histoire constitutionnelle de la France nous enseigne que réviser la constitution, signifie protéger la Constitution (Première partie) et améliorer la constitution (Seconde partie).

Première partie

-

Protéger la Constitution

(1789 - 1851)

La protection de la Constitution est un idéal comme la protection des droits individuels. Il ne suffit pas d'écrire la Constitution pour qu'elle soit adoptée, respectée, et encore moins qu'elle perdure. En revanche, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 n'a eu besoin que de les proclamer pour qu'ils soient immédiatement considérés comme éternels et indérogeables. Malgré plusieurs reformulations successives, ils ont rapidement acquis une stabilité tutélaire à travers la notion de « Droit public des Français » qui survit à chaque changement de Constitution. L'idéal de la protection de la Constitution serait donc le moyen d'assurer la stabilité et l'aura dont jouit la Déclaration, au texte constitutionnel.

Les constituants de la décennie révolutionnaire cherchaient ce moyen dans l'accumulation de contraintes, de limitations à l'exercice du pouvoir de révision, seul autorisé à modifier le texte constitutionnel. Les textes constitutionnels de la décennie révolutionnaire ont ainsi comporté des procédures de révision de la constitution d'une complexité telle qu'elles furent considérées impraticables. Ensuite, comme en réaction, le texte constitutionnel qui initie la période napoléonienne ne contient plus de procédure de révision de la constitution. Napoléon trouva le moyen de protéger la Constitution dans la consultation régulière du peuple. Si le premier moyen (l'accumulation de contraintes) se révéla inefficace, le second (la consultation régulière) finit par être réputé biaisé.

De ces expériences, la protection s'est faite plus terre à terre. La réflexion qui s'obstinait à trouver la forme idéale de la protection de la Constitution en revint, et accepta de n'y voir qu'une réponse à un état de nécessité. Ainsi les Chartes ne prévoyaient pas de procédure de révision constitutionnelle, ce qui s'explique aussi par la nature monarchique du gouvernement qu'elles organisaient – la monarchie étant traditionnellement de droit divin en France, la possibilité de déroger à la parole divine, dans le domaine institutionnel comme ailleurs, en est nécessairement

réduite –. Toutefois, l'esprit libéral s'affirme progressivement tout au long de la période et contribue à faire reculer l'idée qui associe souveraineté et puissance illimitée, parce que le Roi ne dispose plus de la place qu'il occupait sous l'Ancien Régime d'une part, et parce que la puissance populaire est distinguée de la souveraineté d'autre part. En 1848 enfin, l'esprit républicain affirme son autonomie à l'égard du libéralisme français. La tradition républicaine est revendiquée et victorieuse pour la première fois mais la filiation, en matière de révision de la constitution, doit plus à l'œuvre de 1791 qu'à celle de 1793.

De manière globale, les solutions imaginées, adoptées et mises en œuvre pour donner vie à la protection de la Constitution entre 1789 et 1851 sont extrêmes et opposées. Ainsi, jusqu'en 1815 et selon des techniques radicales, les auteurs des textes constitutionnels recherchent une protection idéalisée de la Constitution (Titre Un). Avec la Restauration et la monarchie de Juillet d'une part, et la Deuxième République d'autre part, la pratique constitutionnelle et le jeu politique sont transformés. La Révolution apparaît dans toute son ampleur historique grâce au recul d'une génération dont les acteurs disposent : elle interdit à la Monarchie de retrouver sa forme traditionnelle et assimile la République à sa première expérience terrifiante. La recherche d'une protection idéale de la Constitution est alors relativisée par des solutions à la fois moins complexes et plus concrètes qui permettent des révisions de la constitution : la protection est réalisée (Titre Deux).

Titre Un - La protection idéalisée

S'il existe un idéal de la protection de la Constitution, c'est qu'il existe d'abord une Constitution idéale. Les différents constituants de la période 1789 - 1815 en sont convaincus à des titres divers et sans avoir la même conception de cette Constitution. C'est d'ailleurs leur volonté de changer de Constitution plutôt que de réviser celle qui est en vigueur qui explique la succession d'au moins quatre textes constitutionnels sur la période. Les textes de 1791 et de 1793 sont les plus représentatifs de cette quête de la loi fondamentale parfaite si l'on prête attention à l'effort extraordinaire et dramatique qui accompagnait chacune de ces rédactions : construire la Cité idéale au moyen de la Constitution idéale. En revanche, selon un schéma classique, les textes de 1795 et de l'an VIII portent la marque d'un pragmatisme forcé par les excès révolutionnaires et par la volonté de terminer la Révolution. Celui de 1795 n'en comporte pas moins une procédure de révision qui participe du même effort de verrouillage des institutions que celles inscrites dans les textes de 1791 et 1793, tandis que le texte de l'an VIII est muet quant à sa révision.

Deux étapes relativement autonomes se distinguent alors dans la période 1789 - 1815.

La première, caractérisée par l'esprit rationnel de la fin du XVIII^{ème} siècle grâce auquel la philosophie politique est convaincue de pouvoir trouver des solutions universelles au problème du gouvernement des hommes, est celle de la recherche d'une protection de la Constitution au moyen de techniques juridiques. La production d'une révision de la constitution est alors envisagée comme l'adoption d'une loi particulièrement importante. Les textes constitutionnels de 1791, 1793 et 1795, contiennent donc des procédures de révision de la constitution dont les mécanismes complexes donnent la mesure de la prudence qui doit s'attacher à l'élaboration d'une révision, en comparaison à l'élaboration d'une loi. Les protections organisées par ces textes constitutionnels (Chapitre un) révèlent la poursuite d'une protection idéale.

La seconde est marquée par l'essoufflement de cet esprit, parce qu'il a montré ses limites avec l'échec de trois textes constitutionnels dominés par lui, et parce qu'un puissant réalisme lui subtilise la maîtrise du pouvoir politique. L'idéal de protection de cette nouvelle approche du gouvernement est d'agir au gré des circonstances car elles seules créent le besoin ou le danger de

modifier le texte fondamental. La confiance en la proclamation de principes fondateurs, qui animait la première période, est fortement relativisée pour profiter des contingences ce qui conduit à une protection dévoyée par la pratique constitutionnelle (Chapitre deux).

Toutefois, dans l'un et l'autre cas, le fait de modifier le texte constitutionnel poursuit le même objectif, celui de sauvegarder le projet politique qu'il concrétise et auquel il donne les moyens de se réaliser ; seul l'aspect formel de la protection subit de profondes variations.

Chapitre un. La protection organisée par les textes constitutionnels (1789 - 1799)

Les procédures de révision de la constitution que notre histoire constitutionnelle a connues pour les textes de 1791, de 1793 et de 1795 sont complexes et difficiles à mettre en œuvre. Pour cette raison, elles sont souvent rendues responsables de l'échec de ces constitutions à être réformées et de la violence révolutionnaire qui les a emportées. Cette idée est séduisante dans la mesure où il est tentant de croire que si elles avaient été plus aisément praticables, ces procédures auraient été utilisées et auraient permis d'éviter leur remplacement par la force. Ce serait négliger toutefois une distinction fondamentale dont les acteurs de l'époque avaient pleinement conscience entre changer de Constitution et changer la constitution⁸⁹.

Les revendications exprimées dans les cahiers de doléances à la veille de la réunion des Etats-Généraux de 1789, ou par les décrets de la nuit du 4 août, à travers la proclamation de la République en 1792, ou encore la réaction de la convention thermidorienne en 1794, sont autant de manifestations de volonté révolutionnaire de changer de Constitution. Il s'agit de volontés radicales, qui visent à détruire l'ordre politique, juridique et social existant pour le reconstruire sur de nouvelles bases. Les procédures de révision ne pouvaient donc être mises en œuvre dans ce cadre, d'autant qu'elles interdisent de porter atteinte au projet politique global. Ce qui revient à dire que pour protéger la Constitution, il est interdit d'en changer (Section une). En revanche, en tant que constituants, les mêmes acteurs ont rédigé des textes constitutionnels pour formaliser, faire connaître et assurer les moyens de mise en œuvre et de conservation du projet politique global qui les a conduits à la Révolution. Parmi ces moyens, il en est un particulier dont la fonction est de corriger les défauts de réalisation du projet, afin de le pérenniser. C'est la reconnaissance du droit de changer la constitution, c'est-à-dire de l'améliorer (Section deux).

De fait, la décennie révolutionnaire assigne au pouvoir de révision une fonction double, dès les premiers temps de l'histoire constitutionnelle française. Ce n'est que l'échec de la mise en œuvre de ce pouvoir qui a contribué à en masquer les origines. En cause également, l'abbé Sieyès, considéré comme l'inventeur du pouvoir constituant, dont les idées l'ont condamné au silence

⁸⁹ Le professeur Verpeaux : « Tout au plus les constitutions peuvent-elles envisager des modifications de certaines dispositions, mais elles ne sont pas élaborées pour organiser la transition avec le régime suivant. », « Les transitions constitutionnelles sous la Révolution française », *La République : Mélanges Pierre Pactet*, Dalloz, 2003, p. 938.

lorsque les procédures de révision étaient discutées. Son fameux projet de jury constitutionnaire en l'an III, qui relève d'une dynamique plus large que celle de la révision constitutionnelle, ne remet pas en cause cette absence. Une explication peut en être donnée, dès lors que ses écrits font de lui le théoricien du pouvoir constituant, non pas du pouvoir de révision (Section trois).

Section une. L'interdiction de changer de Constitution

Si les révolutionnaires ont interdit de changer de Constitution, c'est dans le but principal d'imposer les transformations qu'ils ont souhaitées et d'ancrer leur ouvrage dans les consciences et les mœurs. D'une part, ils se trouvaient relativement démunis pour favoriser cette adoption affective, au-delà de son adoption juridique, et d'autre part, ils distinguaient ce dont la puissance d'un peuple est capable et ce que les pouvoirs publics ne doivent jamais se permettre. Une frontière qu'il est hautement difficile de tracer lorsque la conception dominante du droit est une conception de droit naturel.

Que l'Assemblée nationale constituante refuse de faire du droit du peuple à la révision de sa constitution un droit de l'homme, quand Montmorency le lui propose⁹⁰, n'est donc pas anodin : elle fait preuve de prudence, certaine que la puissance populaire parviendra toujours à s'émanciper des règles de droit si la nécessité existe⁹¹. Elle s'en souviendra particulièrement bien au moment de parfaire son ouvrage et d'élaborer une procédure de révision de l'Acte constitutionnel, en distinguant à nouveau entre l'exercice spontané et interdit du pouvoir constituant et les moyens régulés et réguliers de corriger la constitution (Sous-section une). L'article 28 de la Déclaration des droits de 1793⁹² ne doit pas faire croire à une évolution du raisonnement par les Montagnards. S'il affirme qu'une génération ne peut assujettir les générations futures à ses propres lois, c'est que ces générations à venir, rendues vertueuses par la Constitution, ne voudront plus en changer ; il n'y aura donc plus de danger pour la Constitution (Sous-section deux). Enfin la Constitution de 1795, sensiblement plus mesurée, en appellera à la sagesse des citoyens pour garantir la pérennité de la Constitution après avoir indiqué les moyens

⁹⁰ Au cours de la séance du 26 août 1789, *MU*, n°47 du 26 au 28 août 1789, p. 193.

⁹¹ M. Gauchet précise en ce sens : « L'opposition porte moins sur le principe que sur les modalités. C'est la perspective d'un ébranlement régulier des bases de l'édifice qui effraie. », *La Révolution des droits de l'homme*, Paris, Gallimard, coll. Bibliothèque des histoires, 1989, p. 193.

⁹² « Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures. »

d'en corriger les défauts⁹³. C'est une fois encore une manière de reconnaître ce que l'Homme peut là où le Citoyen ne doit pas (Sous-section trois).

Sous-section une. Durant l'élaboration de la constitution de 1791

A la lecture de la procédure de révision prévue par la Constitution de 1791⁹⁴ (§3), il est fréquent de se demander ce qui a pu mener les premiers constituants à adopter une telle complexité. Au point de supposer leur volonté d'empêcher toute éventualité de révision⁹⁵. Il est vrai que les conditions à remplir sont nombreuses mais la Constituante travaille depuis deux ans déjà ; la procédure de révision voit alors le jour, au moment où une crise de confiance, envers eux-mêmes et envers le peuple, touche les constituants, les fait douter de la pérennité de leur travail (§2). Fruit de cette crise, le titre VII de la première Constitution de la France a donc pour objectif principal d'empêcher tout retour de la puissance constituante et du pouvoir constituant tel qu'exercé par l'Assemblée nationale constituante (§1).

§1. Du pouvoir incertain des Etats-Généraux au pouvoir constituant de l'Assemblée nationale

Non réunis depuis 1614 et faisant suite à l'échec d'une réunion de l'Assemblée des notables⁹⁶, les Etats-Généraux du 5 mai 1789 sont l'objet de tous les fantasmes⁹⁷. Il faut dire que si la couronne a refusé le vote par tête, elle a accordé le doublement du nombre de représentants du tiers-état. Dans ces conditions, et parce que le rôle des Etats-Généraux n'a jamais été fixe ni

⁹³ Le titre XIII relatif à la « Révision de la Constitution » précède l'article article 376 selon lequel « les citoyens se rappelleront sans cesse que c'est de la sagesse des choix dans les Assemblées primaires et électorales, que dépendent principalement la durée, la conservation et la prospérité de la République », Constitution du 5 fructidor an III.

⁹⁴ Voir Annexe n° 1.

⁹⁵ « (...) leur principale préoccupation est d'empêcher précisément que la modification de la constitution soit rendue possible » selon A. Le Pillouer, « De la révision à l'abrogation de la constitution : les termes du débat », *Jus Politicum*, n° 3, www.juspoliticum.com

⁹⁶ Face au problème fiscal du royaume, une assemblée des notables a certes déjà été réunie le 22 février 1787 mais elle refusera la réforme proposée et évoquera la réunion des Etats-Généraux avant sa séparation le 25 mai de la même année.

⁹⁷ « Les historiens ont fait valoir à juste titre l'optimisme et l'exaltation des débuts de la Révolution. », T. Tackett, « La Grande Peur et le complot aristocratique sous la Révolution française », *AHRF*, n° 335, janvier-mars 2004, pp. 1-17.

fixé⁹⁸, chacun imagine généreusement leurs pouvoirs. Les cahiers de doléances des anciennes réunions sont étudiés et interprétés en faveur des représentants : ils regroupent toutes les propositions de « Réformes civiles, judiciaires, législatives, sociales, tout [y] est examiné, discuté, réfuté, avec une précision qui égale souvent les meilleurs livres publiés à la même époque »⁹⁹. Ces cahiers servaient d'inspiration aux ordonnances adoptées à l'issue des réunions des Etats-Généraux et soulignent la fonction de conseil de ces derniers¹⁰⁰. S'il fallait leur reconnaître alors un droit, ce serait celui de consentir à l'impôt¹⁰¹. Au fond, l'unique certitude au commencement de ce processus est que certains membres du tiers-état sont résolus à faire jouer aux Etats-Généraux un rôle bien supérieur à ce qu'ils n'avaient jamais eu compétence de faire¹⁰². La journée du 17 juin 1789, au cours de laquelle les membres du tiers-état et quelques autres décident de se proclamer Assemblée nationale au terme d'un affrontement décisif contre les ordres privilégiés¹⁰³, dévoile ce volontarisme.

A ce moment précis, règne un esprit d'affront plutôt que de révolution. Deux jours auparavant, Mirabeau rappelait, d'une part, les conditions de l'appel aux Etats-Généraux qui sont le fondement des pouvoirs, et d'autre part, les risques que comporterait toute audace : « Nous sommes ici sous le mode de convocation que nous a donné le Roi. Sans doute vous pourrez et vous devrez le changer pour l'avenir, lorsque vous serez en activité ; mais le pouvez-vous aujourd'hui ? »¹⁰⁴. Si Mirabeau n'exclut pas, dans un avenir proche, une nouvelle distribution du pouvoir selon laquelle les représentants de la nation concourraient au jeu politique avec le roi, pour l'heure, il défend les limites juridiques que comporte le mandat de représentant élu aux Etats-Généraux. Il souligne ainsi le caractère révolutionnaire de se donner une habilitation à agir

⁹⁸ « Pour juger quels étaient les droits des Etats-Généraux sous l'ancienne monarchie, il ne faut pas prendre indistinctement toute la série des assemblées », G. Picot, *Histoire des Etats-Généraux*, Tome 5, Paris, Hachette, 2^{ème} éd., 1888, p. 137.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 230. Ce qui fait dire à l'auteur qu'on y lit déjà 1789 : « A la mort de Louis XI, à l'avènement de Charles IX, deux fois sous Henri III, au début du règne de Louis XIII, les Etats nous offrent ces vastes compilations dans lesquelles on trouve à chaque page le souffle de 1789 », *ibid.*, p. 230.

¹⁰⁰ Bien que l'écart entre l'ampleur des réformes qu'ils proposaient et le contenu des décisions finales était profond.

¹⁰¹ « De tous les pouvoirs des Etats-Généraux, le moins contestable était le vote de l'impôt. », « (...) trois fois les rois veulent leur arracher des subsides, pendant trois cessions ils multiplient les refus, et cette résistance témoigne de leur droit incontestable de voter l'impôt. », G. Picot, *ibid.*, pp. 138 & 231.

¹⁰² En ce sens T. Tackett écrit : « La plupart des histoires de l'Assemblée constituante insistent sur le rôle actif d'une poignée de leaders, tels que Mounier, Sieyès, Mirabeau, Barnave et Robespierre. », *Par la volonté du peuple, Comment les députés de 1789 sont devenus révolutionnaires*, Trad. A. Spiess, Paris, Albin Michel, coll. L'évolution de l'Humanité, 1997, p. 214.

¹⁰³ Il s'agit de la question de la vérification des pouvoirs des élus, à laquelle il convient de procéder en ordres séparés (selon les privilégiés) ou réunis (selon le tiers).

¹⁰⁴ Mirabeau accumule les effets oratoires : « De quel droit sortiriez-vous aujourd'hui des limites de votre titre ? (...) Vos mandats, vos cahiers, vous autorisent-ils à vous déclarer l'Assemblée des seuls représentants connus et vérifiés ? (...) Il ne vous suffira donc pas de vous donner ce titre pour l'avoir en effet, ni pour qu'on vous en croit légalement revêtus. », séance du 15 juin, *AP*, 1^{ème} série, Tome 8, pp. 110-111.

au-delà, et simultanément, le fait que discuter la constitution n'est pas synonyme d'être titulaire d'une compétence illimitée.

Cette intervention se révélera cruciale car non seulement les deux points développés par Mirabeau trouveront chacun une traduction concrète dans la marche des événements révolutionnaires mais aussi parce que ces réalisations sont des moments décisifs qui ont permis la Révolution française. Ils doivent être appréhendés successivement pour comprendre ce processus qui illustre ce qu'est la puissance constituante et la place décisive qu'elle occupe dans la production d'une constitution. Lorsqu'une volonté politique devient si forte qu'elle n'hésite plus à dépasser le cadre de la légalité, il ne lui reste qu'à bénéficier du soutien implicite ou explicite du plus grand nombre pour triompher.

La première réalisation des mots que Mirabeau prononce le 15 juin 1789 a lieu le 17 juin 1789. Sa déclaration n'avait, en soi, rien d'un acte subversif mais le fait d'y répondre en s'arrogeant le droit d'être plus qu'un représentant aux Etats-Généraux est parfaitement révolutionnaire. Duquesnoy l'écrit alors dans son journal : « Enfin, le grand pas est fait »¹⁰⁵. Les représentants violent le titre de leur convocation et considèrent la mission qu'ils sont appelés à remplir plus forte que la contrainte juridique présente. Puis le 20 juin, empêchés de se réunir, ils persistent et précisent leur mission en prêtant le Serment du Jeu de Paume. L'étendue des possibles que dévoilait la lecture des cahiers de doléances est alors concentrée dans une expression plus consensuelle : « fixer la constitution ». Finalement les journées des 23 et 27 juin viennent conclure ce premier temps de la Révolution française. Le 23, le roi tente vainement d'annuler les délibérations de l'officieuse Assemblée nationale puisqu'il se heurte à une détermination de plus en plus forte, encore incarnée par Mirabeau¹⁰⁶. Le 27 le roi capitule, en obligeant les ordres privilégiés à se rattacher à la désormais officielle et toute puissante Assemblée nationale. On peut alors qualifier cette première série d'événements comme l'acte déconstituant¹⁰⁷ à l'origine de la Révolution. Ces journées sont effectivement le point de bascule à partir duquel l'insurrection est consommée mais ne sera victorieuse que si les lignes qu'elle a déplacées ne reprennent pas leur position initiale.

¹⁰⁵ Duquesnoy dans son journal intime, cité par J.-J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Paris, Dalloz, 9^{ème} éd. 2001, p. 22.

¹⁰⁶ Ce qui peut paraître paradoxal eu égard à son intervention quelques jours plus tôt, précitée. Mais c'est la raison pour laquelle nous le choisissons comme exemple type de l'attitude que pouvait avoir la grande majorité des représentants du tiers. Aussi, ce jour sera prononcée cette phrase aujourd'hui usée par les citations, « Nous ne quitterons nos places que par la force des baïonnettes ». Pour sa réhabilitation, voir P. Brunet, *Vouloir pour la nation*, Paris, LGDJ, 2004, p. 87.

¹⁰⁷ Selon la terminologie d'O. Beaud, *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1994, pp. 224 et s.

Pour avoir la confirmation que la bascule ne subira aucun retour, il faut attendre le 7 juillet. A cette date, l'Assemblée nationale constituante règle le deuxième point souligné par Mirabeau. Le 15 juin, se référant partiellement aux cahiers de doléances, il insistait sur le caractère déterminant de l'absence d'invitation des élus à enfreindre leur statut. Certains cahiers réclament le rétablissement de la constitution, d'autres sa fixation, d'autres encore sa création. Quelle consigne retenir alors ? Aucune. Les élus choisissent de contourner la question en votant le refus des mandats impératifs, ce qui leur permet de ne pas choisir entre la rédaction d'une constitution qui existerait déjà ou qu'il faudrait raisonnablement élaborer. C'est ainsi que l'expression retenue pour désigner la mission de l'Assemblée, « fixer la constitution », ne commande rien de précis sinon de procéder concrètement à un autre débat, décisif quant à lui. C'est Mirabeau encore qui a pu servir de guide à un certain nombre d'esprits moins enclins à l'innovation. Il les appelle à la plus grande cohérence, affirmant que « Nul ne peut rester membre de l'Assemblée nationale s'il n'en reconnaît pas la souveraineté »¹⁰⁸. C'est donc ce vote qui est d'une importance cruciale, plus encore que celui du refus des mandats impératifs car il fait de l'Assemblée, fraîchement déclarée nationale et détentrice de la puissance constituante, le titulaire du pouvoir constituant. Rétablir, fixer ou créer la constitution ne sont plus les limites de son mandat, mais toute l'étendue de sa compétence. Pour l'exercer, la puissance politique constituante formalise son action, elle la « juridicise » pour la légitimer¹⁰⁹.

Jusqu'ici cantonné aux arbitrages qu'il est inévitable d'instaurer entre des autorités à la tête d'un royaume, le phénomène devient plus profond, s'étend et touche l'organisation même de la société à partir de la journée du 14 juillet. A la suite d'Alphonse Aulard, nous voyons à cette date un point critique à partir duquel la Révolution ne peut qu'aller de l'avant¹¹⁰. Sans cette journée, les troupes du roi qui encerclaient les représentants du tiers assemblés auraient pu réprimer les événements déjà consommés et les réduire à une insurrection. Au contraire, le soulèvement populaire de Paris permet aux représentants d'identifier un relais, un appui à leur réunion spontanée en Assemblée nationale constituante, sans lequel ils n'auraient peut-être pas trouvé la force nécessaire à la réalisation et à la poursuite¹¹¹ de leur audace.

A travers l'attitude de Mirabeau qui met en garde d'abord (le 15 juin) puis se positionne en leader ensuite (2 juillet) on ne peut que constater la progression de la confiance des

¹⁰⁸ Mirabeau, séance du 2 juillet, *MU*, n° 13 du 1er au 4 juillet 1789, p. 58.

¹⁰⁹ Voir A. Castaldo, *Les méthodes de travail de l'Assemblée constituante. Les techniques délibérantes de l'Assemblée nationale. 1789-1791*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1989, 406 p.

¹¹⁰ A. Aulard, *Histoire politique de la Révolution Française*, Paris, A. Colin, 1901, pp. 36-37.

¹¹¹ Commentant la journée du 17 juin 1789, T. Tackett décrit les représentants du tiers ainsi : « De très nombreux députés sont à présent prêts à une rupture avec le passé, mais ils sont loin de savoir où, et jusqu'où, ils veulent aller, et dans quelle mesure ce passé doit être réformé ou remplacé. », *Par la volonté du peuple, Comment les députés de 1789 sont devenus révolutionnaires*, trad. A. Spiess, Paris, Albin Michel, coll. L'évolution de l'Humanité, 1997, p. 142.

représentants en eux-mêmes et dont le point culminant se situe au 4 août 1789. Cette nuit-là, après avoir ébranlé la structure politique depuis un bon mois, l'Assemblée s'attaqua à la société elle-même : elle l'accorda aux bases nouvelles dont elle discutait la formulation¹¹² en détruisant ses fondements les plus ancrés et les plus symboliques. Cela peut s'expliquer notamment par des considérations très concrètes, lesquelles expliquent le mieux les phénomènes révolutionnaires. C'est la confiance dont les membres de l'Assemblée disposaient alors et qui prit une dimension particulière durant le mois de juillet qui rend possible le vote du 4 août.

Des explications relativement récentes de « la Grande Peur », qui l'interprètent comme un quiproquo généralisé, avancent qu'elle aurait eu autant d'effet sur les populations que sur l'Assemblée¹¹³. Comme si une réaction en chaîne revenait sur elle-même : les troupes royales de plus en plus nombreuses à Versailles ont alimenté les craintes de l'Assemblée et de la population parisienne. Cette dernière réagit par les fameux événements du 14 juillet, entraînant des soulèvements en plusieurs provinces du royaume lesquels sont entretenus par la rumeur du complot aristocratique. A leur tour ces troubles interpellent l'Assemblée et la forcent à agir plus radicalement encore qu'elle ne l'a fait¹¹⁴.

Ainsi à partir du 4 août les constituants atteignent un état de pleine confiance en eux-mêmes, en leur action et en son avenir. Le doute et les hésitations bien réelles au départ sont, à notre sens, derrière eux. L'accumulation des succès durant ces deux mois nous permet alors d'affirmer que la phase reconstituante est initiée par l'adoption de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen le 26 août 1789¹¹⁵. Au cours de cette séance, il n'est pas anodin que l'assemblée refuse par deux fois la proposition de Montmorency qui propose d'ajouter un article à la Déclaration des droits : « Un Peuple a toujours le droit de vérifier et réformer sa constitution. Il est bon d'indiquer certaines époques où la Nation puisse, sans mouvement, changer et vérifier ses lois. »¹¹⁶ Cette motion est appuyée par Desmeuniers, mais sans succès. Après l'adoption d'un

¹¹² Pendant le mois de juillet, la majorité des discussions de l'Assemblée nationale ont pour objet le contenu de la Déclaration des droits et l'élaboration du règlement intérieur.

¹¹³ T. Tackett, « La Grande Peur et le complot aristocratique sous la Révolution française », *AHRF*, n° 335, janvier-mars 2004, pp. 1-17. L'auteur s'inscrit dans le sillon tracé dès 1932 par G. Lefebvre, *La grande Peur*, Paris, A. Colin, 1932, 272 p.

¹¹⁴ T. Tackett, « Il ne fait aucun doute que les décrets qui suivirent la Nuit du 4 août procédèrent en partie du traumatisme de la Grande Peur et des insurrections paysannes du mois de juillet. », *op. cit.*

¹¹⁵ En ce sens le professeur Wachsmann écrit : « (...) la Déclaration de 1789 est avant tout la fondation d'un ordre juridique formant un système formel clos sur lui-même, épuisant la juridicité, c'est-à-dire considérant toute objection qui ne se soumettrait pas aux contraintes de la positivité comme relevant non du droit, mais de la morale, de la religion ou de toute autre instance non juridique. Dès lors, on se condamne évidemment à gérer les contradictions au sein même de l'ordre juridique. », « Naturalisme et volontarisme dans la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 », *Droits*, n° 2, 1985, pp. 13-14.

¹¹⁶ *MU*, n° 47 du 26 au 28 août 1789, p. 193.

article relatif au droit de propriété, Montmorency réitère sa proposition. Elle est repoussée par la question préalable¹¹⁷. Deux enseignements peuvent en être tirés.

D'abord, si les événements à l'extérieur de l'Assemblée ont pu lui donner de la force, de la confiance, ils ont aussi contribué à la modérer. Quel danger aurait été pris, en effet, en consacrant, au moment même où l'entreprise de reconstruction était initiée, qu'elle pourrait être réformée en vertu d'un droit naturel de l'homme ? Cela explique à notre avis le refus de consacrer le droit de faire ce que l'Assemblée elle-même avait fait depuis juin 1789 et la recherche de protection de l'œuvre à venir. Ensuite, si l'on prend un peu de recul, le rejet de cette proposition montre que l'idée de révision n'a pas surgi de nulle part en août 1791. Elle avait déjà été formulée presque complètement : le droit de révision répond au besoin d'adaptation que le temps et la succession des générations font peser sur toute institution. C'est là un consensus qui ne sera jamais démenti.

§2. Une double crise de confiance

L'avènement de cette crise de confiance de l'Assemblée nationale constituante s'apprécie juste avant le terme de son travail, à la lumière de la fuite du roi dans la nuit du 20 au 21 juin 1791. Les répercussions de ce défi à la Révolution sont très profondes et sensibles. Il la fragilise en dévoilant sous un jour nouveau les forces contradictoires et radicalisées en présence à la Constituante d'une part, et les craintes des constituants vis-à-vis de la population d'autre part.

Avant la fuite de la famille royale, l'ensemble des décisions relatives au clergé avait eu un effet presque contradictoire sur l'installation de la Révolution. La place de cet ordre dans la structure générale de la société d'Ancien Régime était fondamentale et moins chargée d'affect que les privilèges de la noblesse en raison du rôle social incontournable qu'il remplissait. Ainsi,

¹¹⁷ « M. de Montmorency propose la question suivante : “Comme l'introduction des abus et l'intérêt des générations qui se succèdent, nécessite la révision de tout établissement humain, un peuple a toujours le droit de revoir et de réformer sa constitution. Il est bon d'indiquer des moyens paisibles et constitutionnels pour l'exercice de ce droit. La question préalable, y a-t-il, ou n'y a-t-il pas lieu à délibérer quant à présent ? ayant été invoquée, la négative est admise.” », *ibid.* Notons qu'une des contradictions mentionnées par le professeur Wachsmann (note 116 ci-dessus), celle engendrée par le droit de refaire la constitution, n'est donc pas écartée : le refus des constituants de faire de ce droit, un droit naturel de l'Homme, les conduira à traiter le débats relatifs à la procédure de révision sous la pression de ce choix.

à l'image du sentiment anti-monarchique qui ne bénéficiait que de peu d'écho au printemps de 1789¹¹⁸, les attaques de la Constituante contre le clergé, qui vont *crescendo*, cristalliseront des positions plus consensuelles jusqu'alors. La nationalisation des biens du clergé du 2 novembre 1789, leur mise en vente à partir du 14 mai 1790, le vote de la constitution civile du clergé le 12 juillet la même année, suivie de l'obligation d'y prêter serment faite aux membres de l'ordre religieux (3 janvier 1791), provoquant la brève de Pie VI qui la condamne, ponctuent toute l'œuvre de la Constituante dans un sens qui lui est défavorable à l'intérieur autant qu'à l'extérieur de ses murs¹¹⁹. A l'intérieur, ces mesures durcissent les positions des conservateurs nobles et religieux et sont loin de satisfaire l'ensemble des élus du tiers. Dans le même temps, dans les campagnes, elles ne grandissent pas la popularité de la Constituante.

De fait, lorsqu'intervient l'événement de juin 1791, le durcissement progressif des positions se meut en radicalisation des opinions. Il tranche, sépare définitivement le roi d'une partie de la Constituante alors que depuis 1789 la popularité du roi auprès du peuple et des représentants était maintenue tant bien que mal¹²⁰. François Gilbert de Fontanges, élu du clergé à Toulouse et aumônier de la reine, présente la radicalisation des différentes forces politiques comme une conséquence directe de la fuite. Il trace ainsi leurs frontières et leurs attentes : « Le côté droit entier (...) voyait la fin d'un ordre de choses dont il était la victime, et l'espérance d'une contre-révolution. Le côté gauche était divisé en trois sections (...). La première, très peu nombreuse, était composée de républicains qui espéraient, dans cet événement, trouver le moyen de détruire la monarchie (...). La seconde, diamétralement opposée à celle-là (...) voulait une révolution, mais trouvait que celle-ci avait déjà outre-passé les bornes. (...) Le troisième parti du côté gauche, était composé de tous ceux qui, ne voyant pas si loin, n'envisageaient que la crainte que pouvait inspirer le Roi libre à la frontière, et entouré d'une armée (...) »¹²¹. Cette description

¹¹⁸ Michel Vovelle entame ainsi son paragraphe sur Le roi constitutionnel : « (...) jusqu'au printemps 1791, personne, ou presque, ne pense qu'on puisse s'en passer. », *Nouvelle histoire de la France contemporaine, vol. 1, La chute de la monarchie 1787 - 1792*, Paris, Seuil, nouvelle éd., 2006, p. 175. D'autres travaux tendent à montrer que « déjà en hiver 1791 la séparation entre le petit peuple et le roi » était amorcée. En cause, « un journal intitulé *Le Père Duchêne de la rue du Vieux-Colombier*, un journal dont certains numéros étaient tirés à 30 000 exemplaires et qui selon les contemporains était diffusé sur toutes les places publiques de Paris. », O. Elyada « La représentation populaire de l'image royale avant Varennes », *AHRF*, n° 297, 1994, respectivement, pp. 546 & 528.

¹¹⁹ « L'opposition provoquée dans certaines régions par la Constitution civile du clergé et par le serment était encore plus préoccupante. », T. Tackett, *Le roi s'enfuit, Varennes et l'origine de la Terreur*, Trad. A. Spiess, Paris, La Découverte, 2007, p. 150.

¹²⁰ « Au cours des premiers mois de la Révolution, tout au long des événements extraordinaires que furent la création de l'Assemblée nationale, la prise de la Bastille, la suppression des privilèges et le démantèlement du "système féodal", le roi resta remarquablement populaire dans presque toutes les couches de la population. », T. Tackett, *ibid.*, p. 62.

¹²¹ de Fontanges, *La fuite du Roi (20 juin 1791) : relation du voyage de Varennes adressée par un prélat, membre de l'Assemblée constituante, à un ministre en pays étranger*, Paris, H. Gauthier, Coll. Les grands jours de l'histoire, n° 43, 1898, p. 18.

de l'Assemblée au moment où elle apprend les agissements de la famille royale restent valables jusqu'au 4 septembre 1791.

Au fond, le choc provoqué par l'annonce de la fuite est d'autant plus violent que le plan faillit de très peu. Il signifie aux républicains que leur propre projet n'est pas irréalisable. Timides jusqu'ici, ils saisissent l'occasion de manifester leur détermination¹²² : « Le 1^{er} juillet Condorcet et Thomas Paine lancèrent le journal *Le Républicain*, dont l'objectif déclaré était le changement de régime politique. »¹²³ En revanche, la majorité des membres de l'Assemblée « considéraient de plus en plus le monarque comme la clef de voûte du système constitutionnel, ils s'étaient persuadés qu'ils pouvaient lui faire confiance »¹²⁴. Ce sentiment vis-à-vis du roi est, *de facto*, anéanti, et l'espoir des monarchiens se tourne tout entier vers les institutions bientôt prêtes.

Ainsi, avant de parfaire la mise en ordre des décrets constitutionnels, la majorité des représentants de la nation craint pour l'avenir de la monarchie constitutionnelle ou espère sa chute. Nombreux sont les sceptiques quant au monarque qui la chapeautera et quant à son avenir malgré ceux qui réaffirment leur préférence monarchique¹²⁵. Pour Gantheret, député de la ville de Dijon, l'arrivée prochaine de la constitution ne provoque plus l'enthousiasme des débuts, il s'agit presque d'un choix par défaut, « J'ai eu trop de peine à travailler à la nouvelle forme de gouvernement, dit-il, pour chercher à la changer »¹²⁶. La dernière création des constituants reflétera cette lassitude, mêlée de crainte de voir l'histoire se répéter : lorsque le 5 août une première version définitive de l'acte constitutionnel est distribuée, les seules garanties contre des attaques sont un serment prêté par les membres du corps législatif¹²⁷ et un vœu, formulé de manière générale s'adressant à tous¹²⁸.

¹²² M. Dorigny synthétise ainsi : « Dès l'annonce de la fuite du roi dans la nuit du 20 au 21 juin 1791, un mouvement républicain se développa dans Paris : le 21 juin le Club des Cordeliers lançait un appel ouvert au « tyrannicide », le 22 juin une pétition réclamait la république dont le rédacteur était François Robert (...) », entrée « Champ-de-mars », *Dictionnaire historique de la Révolution Française*, sous la dir. de J.-R. Suratteau et F. Gendron, Paris, PUF, 1989, p. 202.

¹²³ M. Dorgny, *ibid.*

¹²⁴ T. Tackett, *op. cit.*, p. 153. Nous insistons sur cette notion de confiance en nous appuyant sur un autre passage du livre de Tackett dans lequel reparait ce terme, à propos du questionnement autour de la personne même du roi et du sort qui l'attend après son acte que l'on ne sait qualifier juridiquement : « Et même s'il n'y avait au regard de la loi aucun crime, pourrait-on faire à nouveau confiance à ce monarque et lui redonner son pouvoir exécutif ? », p. 160.

¹²⁵ « Face à cette mobilisation républicaine, l'Assemblée resta résolument monarchiste ; le Club des Jacobins s'orienta également vers une stricte légalité : Brissot, qui avait préconisé la république revint sur son appel et affirma qu'un roi était compatible avec la liberté ; Robespierre refusa également de se joindre aux appels des Cordeliers ; quant à Sieyès, il se prononça résolument pour le maintien de la monarchie (6 juillet). », M. Dorigny, *op. cit.*, p. 202.

¹²⁶ Cité par T. Tackett, *op. cit.*, p. 172.

¹²⁷ Le serment était celui « de maintenir de tout leur pouvoir la constitution du royaume décrétée par l'Assemblée nationale constituante aux années 1789, 1790 et 1791 de ne rien proposer ni consentir dans le cours de la législature qui puisse y porter atteinte, et d'être en tout fidèles à la nation, à la loi et au roi. », *Réimpression de l'ancien Moniteur*, Tome 9, p. 315.

¹²⁸ « Aucun pouvoir institué par la Constitution n'a le droit de la changer dans son ensemble ni dans ses parties. L'Assemblée nationale constituante en remet le dépôt à la la fidélité du corps législatif, du roi et des juges, à la vigilance des pères de famille, aux épouses et aux mères, à l'affection des jeunes citoyens, au courage de tous les Français. », *Réimpression de l'ancien Moniteur*, Tome 9, p. 320.

Ces dispositions sont admises dans un premier temps mais le faible niveau de garantie qu'elles offrent ne résiste pas à l'argument selon lequel en l'absence de prévision des conventions nationales, le législatif dispose d'une entière délégation de souveraineté. Laisser au pouvoir législatif une si dangereuse étendue de compétence serait contraire à tous les principes d'une part, et cela concrétiserait le risque présent dans tous les esprits d'autre part : celui d'une répétition de la Révolution. Celui d'une assemblée qui, représentant la nation, se reconnaisse investie du pouvoir constituant pour refaire la Constitution ou subisse l'influence d'une minorité qui la conduirait sur ce chemin. C'est bien la révélation au grand jour des intentions des républicains qui font de ce danger pour la constitution, une menace réelle. Il convient alors de l'éviter par l'élaboration d'un titre VII, « De la révision des décrets constitutionnels », qui empêchera ces scénarii de se réaliser. Cette crise de confiance des constituants envers eux-mêmes leur fait donc craindre que les membres des prochaines assemblées prennent exemple sur eux.

Par ailleurs, l'Assemblée, mal à l'aise avec le précédent qu'elle installe, ne peut que saluer la place incontournable du peuple dans le processus révolutionnaire avec le même embarras : il est impossible de ne pas reconnaître ce dernier comme souverain mais il ne faut pas l'inciter à réitérer ses actions de la phase déconstituante. Les journées du 14 juillet 1789 et de la révolution municipale qui s'en suivit ; celles de la révolte des femmes, les 5 et 6 octobre de la même année, qui ont conduit la famille royale au cœur de Paris sous surveillance de la Commune ; enfin quel meilleur exemple de la puissance populaire que la fête de la fédération à l'été 1790 ? Peut-être, à ce moment, l'adéquation entre le peuple et ses représentants atteignit une apogée trop vite essoufflée si elle n'était déjà consommée¹²⁹.

Dans ce cadre, la fusillade du Champ de Mars à la mi-juillet 1791, qui est une conséquence directe des votes de la Constituante des 15 et 16 juillet par lesquels la monarchie est maintenue et de vains efforts déployés pour présenter la fuite comme un enlèvement, provoque la seconde crise de confiance de l'Assemblée. Envers le peuple cette fois. Ces décrets sont accueillis par l'incompréhension du peuple qui parle d'une décision étrange, injustifiable. Pour la première fois, une divergence d'opinion entre le peuple et l'Assemblée est vécue comme une rupture et constitue un motif de divorce entre les représentés et leurs représentants¹³⁰. La réaction est immédiate. Sous l'impulsion du Club des Cordeliers, des pétitions sont rédigées pour que l'Assemblée revienne sur son vote. Dès lors, quoi qu'il arrive, le divorce est prononcé : que

¹²⁹ « Après avoir considéré dans un premier temps le peuple de Paris comme sauveur de la Révolution, de nombreux modérés le jugèrent rapidement ingrat, imprévisible et dangereux. », T. Tackett, *Le roi s'enfuit*, p. 150.

¹³⁰ Sûrement, comme le souligne T. Tackett, parce que cette fois-ci la décision de l'Assemblée est précédée d'une période rapide mais suffisante pour laisser à chacun le loisir de construire sa propre opinion. T. Tackett, *ibid.*, p. 173.

l'Assemblée obéisse au peuple cela signifierait sa soumission, et par ricochet, son remplacement ainsi que celui des décrets constitutionnels mais qu'elle affirme son autorité cristalliserait inévitablement une partie des mécontents.

En l'espace d'un court mois la Révolution est donc métamorphosée. L'élan favorable au changement est quasi-stoppé révélant trois acteurs aux intentions contraires : le roi, que ses idées contre-révolutionnaires désormais connues de tous rendent largement impopulaire, l'Assemblée, segmentée en son sein se distingue contre son gré du peuple jusqu'ici son allié et son appui, enfin ce dernier accuse la réaction de l'Assemblée et se démarque nettement d'elle pour la première fois. Dans ces conditions, la crise de confiance de l'Assemblée envers le peuple se manifeste cruellement par le sang versé le 17 juillet 1791 mais « l'agitation qui durait depuis trois jours agaçait et effrayait l'Assemblée »¹³¹. Ainsi cette crise doit plus certainement être présentée comme étant l'avènement d'une crainte de l'Assemblée envers les mouvements populaires. Si l'on parle de confiance c'est parce qu'à ce moment-là, l'image de l'Assemblée ne se résume plus à la réunion des représentants abolisseurs des privilèges et rédacteurs de la Déclaration mais comporte celle de l'autorité et de son besoin d'effectivité. Tous les acteurs en sont conscients et c'est bien « dans une atmosphère anti-populaire, consécutive à la fuite du roi et au massacre du Champ de Mars, que se tient, fin août 1791, le débat sur la révision constitutionnelle »¹³². La confiance est sérieusement et réciproquement entamée, l'ultime discussion de l'Assemblée en est le reflet parfait.

§3. *La possibilité de changer la constitution pour ne pas changer de Constitution*

Si l'on s'écarte quelque peu des circonstances, la période était, quoi qu'il en soit, celle de la fin du travail constituant de l'Assemblée¹³³. L'événement de juin 1791 de ce point de vue n'a été qu'un catalyseur, ce qui n'enlève rien à son caractère catastrophique eu égard à ceux qu'il entraîna en juillet. Depuis, la force populaire a quelque chose de soupçonneux, elle représente un danger : le peuple est devenu une éventualité de remise en cause de la Révolution. Cette menace,

¹³¹ A. Mathiez, *Le Club des Cordeliers pendant la crise de Varennes et le massacre du Champ de Mars*, Paris, Librairie ancienne Honoré Champion, 1910, p. 128.

¹³² M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Montchrestien, coll. Domat Droit Public, 13^{ème} éd., 2014, p. 78.

¹³³ L'ambiance de conclusion se manifestait depuis le 16 mai 1791, jour de l'adoption de cette fameuse décision d'auto-exclusion des constituants à l'accès de la première législature.

appréhendue différemment selon les objectifs respectifs des camps identifiables au sein de l'Assemblée, illustre ici et pour les dernières semaines d'activité de la Constituante, la typologie de Fontanges. Elle révèle cette situation insolite où des députés que jusqu'ici tout oppose vont être forcés de partager un but commun¹³⁴. Les extrémités de l'Assemblée sont contraintes d'arracher une possibilité légale de remplacement de l'acte constitutionnel si elles n'envisagent pas de recourir à la force. Quant aux modérés, leur impératif est de protéger l'acte constitutionnel contre toutes ces attaques, en ralliant à leur cause une partie indécise du côté gauche.

Le travail du comité de révision s'en ressent. Chargé de mettre en ordre les décrets constitutionnels accumulés depuis août 1789, le comité est en charge de la relecture et du tri des décrets afin de rendre le futur acte constitutionnel, lisible et cohérent. La portée du terme « révision », en cet été 1791, interdit donc au comité d'ajouter ou de changer le fond des textes¹³⁵. Lors de la première présentation de l'Acte à l'Assemblée, le 8 août 1791, il ne contient aucun procédé pour sa modification. Thouret, le rapporteur, se contente d'une mise en garde sur le retour de la puissance constituante¹³⁶. Il espère la prévenir en ne plaçant dans l'Acte que ce qui est strictement constitutionnel, ce que traduit cette disposition finale : « Aucun des pouvoirs institués par la Constitution n'a le droit de la changer dans son ensemble ou dans ses parties ». L'idée qu'elle sous-tend, l'immutabilité de la constitution, est présente depuis la délibération par laquelle elle se déclara constituante et distingua alors les pouvoirs constituant et législatif. Cette distinction est régulièrement rappelée à la tribune¹³⁷ et témoigne d'une grande cohérence de la part des constituants concernant l'attribution des pouvoirs aux organes.

Quand la discussion s'engage alors sur la formulation des caractères de la souveraineté, on assiste à la gestation du titre VII de l'Acte constitutionnel qui sera finalement adopté. Au cours de la séance du 10 août, les caractères de la souveraineté sont discutés : faut-il inscrire les termes inaliénable et imprescriptible dans le texte constitutionnel ? Ces interrogations suscitent plusieurs

¹³⁴ Le côté droit voit la constitution parvenir à son terme après l'échec du plan royal et craint donc de ne pouvoir rétablir l'ancienne monarchie tandis que l'extrême gauche après cette trahison, n'accepte pas que la monarchie n'ait pas été définitivement supprimée.

¹³⁵ « La mission dont vous avez chargé vos comités était bornée à trier et à réunir ceux de vos décrets qui sont essentiellement constitutionnels. », Thouret, séance du 8 août 1791, *Réimpression de l'ancien Moniteur*, Tome 9, Paris, Plon, 1862, p. 343.

¹³⁶ Thouret : « si, après avoir bien défini, bien divisé les pouvoirs, (...) nous voulions rendre permanentes d'autres modifications moins essentielles, (...) nous passerions le but que la sagesse nous prescrit. Nous mettrions la nation dans la nécessité, ou de rappeler fréquemment le pouvoir constituant, dont la présence produit inévitablement un état de crise politique, ou d'approuver que les législatures, tentées de toucher à la Constitution, consommassent cette entreprise subversive. », séance du 8 août 1791, *AP*, 1^{ère} série, Tome 29, p. 263. Souligné dans le texte.

¹³⁷ Pour exemple, lors de la séance du 19 avril 1790, Le Chapelier dit : « l'Assemblée, qui forme la constitution, a des pouvoirs différents de ceux des législatures : celles-ci ne doivent pas toucher à la constitution à laquelle elles sont soumises », *MU*, n° 110 du 20 avril 1790.

réponses qui soulignent l'absence des conventions nationales dans le projet. Selon leur raisonnement, cette omission confère *de facto* une délégation, inadmissible, de souveraineté au corps législatif¹³⁸ car elle anéantirait la liberté politique par l'aliénation de la souveraineté¹³⁹. Thouret apporte alors les garanties contre la situation dénoncée, en rappelant qu'« aucune loi quelconque n'autorise dans notre Constitution le pouvoir législatif et le roi à exercer le pouvoir constituant »¹⁴⁰.

Ces paroles, avec une intervention de Barnave prononcée trois jours plus tard à propos du danger de réunir des conventions nationales¹⁴¹, sont les seules qui nous renseignent sur la genèse du titre VII présenté à l'Assemblée le 29 août 1791. Elles concordent néanmoins sur le fait d'exclure l'exercice de la souveraineté par un corps constitué. Il est donc probable que le comité se soit rappelé la proposition de Montmorency du 26 août 1789 par laquelle il envisageait de faire du droit de réviser les lois un droit de l'homme car l'essence du projet s'articule alors autour d'un double principe qu'il avait lui-même formulé¹⁴² : « le premier principe, annonce le Chapelier en présentation du projet élaboré par le comité de constitution et de révision, est que la nation a le droit de revoir, de *perfectionner* sa Constitution ; le second est que toute constitution sage doit contenir en elle le vœu et le moyen de *parvenir à la plus grande perfection* »¹⁴³.

Le Chapelier donne ensuite des précisions. Selon le premier principe « la nation a le droit inaliénable de revoir, de réformer, de changer et le système de ses lois constitutionnelles, et l'acte

¹³⁸ Robespierre : « il vaudrait autant, comme l'a proposé M. Malouet, que la nation délèguât en masse la souveraineté : c'est pour réaliser ce système, sans doute, qu'il n'est nullement question dans ce projet de constitution des conventions nationales », séance du 10 août 1791, *Réimpression de l'ancien Moniteur*, Tome 9, Paris, Plon, 1862, p. 362.

Notons qu'ici Robespierre tout comme Pétion appellent « convention nationale » une assemblée à l'image de la présente constituante, titulaire de l'ensemble des pouvoirs.

¹³⁹ Pétion, « Le parlement d'Angleterre et les écrivains qui lui sont dévoués soutiennent que le parlement et le roi ont, dans tous les temps, non seulement le pouvoir constitué, mais le pouvoir constituant. De là, il est évident qu'en Angleterre la souveraineté de la nation se trouve aliénée », séance du 10 août 1791, *Réimpression de l'ancien Moniteur*, Tome 9, Paris, Plon, 1862, p. 362.

¹⁴⁰ Thouret, à la séance du 10 août 1791, *Réimpression de l'ancien Moniteur*, Tome 9, p. 363.

¹⁴¹ Barnave : « nous avons cru qu'il fallait qu'elle fût durable [la constitution], que pour la paix nationale il convenait qu'on n'eût pas besoin souvent de rassembler des corps constituants, et je crois n'avoir pas besoin de justifier dans cette Assemblée l'importance de cette considération », *Réimpression de l'ancien Moniteur*, Tome 9, p. 395.

¹⁴² Sa première proposition était ainsi rédigée : « Un Peuple a toujours le droit de vérifier et réformer sa constitution. Il est bon d'indiquer certaines époques où la Nation puisse, sans mouvement, changer et vérifier ses lois. » ; et la seconde comme suit : « Comme l'introduction des abus et l'intérêt des générations qui se succèdent, nécessite la révision de tout établissement humain, un peuple a toujours le droit de revoir et de réformer sa constitution. Il est bon d'indiquer des moyens paisibles et constitutionnels pour l'exercice de ce droit. », *MU*, n° 47 du 26 au 28 août 1789, p. 193.

¹⁴³ Le Chapelier, séance du 29 août 1791, *ibid.*, p. 35. Nous soulignons.

même de son association »¹⁴⁴. Il y a là, en germe, une distinction fondamentale sur laquelle nous pouvons aujourd'hui baser cette recherche. L'orateur souligne d'une part, la modification du système des lois constitutionnelles et d'autre part, celle de l'acte même d'association : deux possibilités, deux éventualités dans l'ordre des faits dont la première peut et doit, seule, être encadrée par des lois. Le Chapelier prolonge le raisonnement et insiste, grâce au second principe, sur le fait que le projet organise « une Assemblée de révision, *qui ne pourra jamais s'emparer de toute la Constitution*, mais bien examiner si les pouvoirs constitués sont restés dans les bornes prescrites »¹⁴⁵.

L'Assemblée reconnaît donc la puissance populaire qui s'est exprimée et a changé l'acte d'association qui présidait à l'organisation de l'Ancien régime. Ce droit, ou plutôt, cette possibilité, le peuple la conservera toujours. Néanmoins, maintenant qu'une constitution organise à nouveau l'exercice des pouvoirs, il conviendra, si cette organisation s'avère défectueuse, de la rendre meilleure, au moyen des techniques qu'elle prévoit elle-même à cet effet. Cette distinction est le fruit de la crainte qui hante les constituants et que le professeur Le Pillouer a remarquée : face aux « mouvements populaires, ainsi que [face aux] idées démocratiques et républicaines sur lesquelles ils s'appuient »¹⁴⁶, les constituants craignent pour l'avenir de l'acte d'association qu'ils ont créé, la monarchie représentative¹⁴⁷. Simultanément, « conscients de la fragilité de l'édifice qu'ils ont construit (...), ils s'attachent à le consolider autant qu'il est possible »¹⁴⁸ ; ils prévoient ainsi un moyen régulier de le perfectionner qui ne soit jamais le moyen de sa remise en cause intégrale.

L'intervention du député Frochot souligne de manière particulièrement nette cette préoccupation des constituants. Plus encore, sa réception par l'Assemblée prouve que le choix qu'elle fait, en août 1791, est bien celui de la prévision d'un organe à la compétence limitée. Frochot souligne qu'« Il existe dans l'acte même et dans les effets de la réformation partielle ou du changement total de la constitution une différence sensible qui ne peut échapper à l'œil du législateur. »¹⁴⁹ Il est alors le premier à systématiser cette distinction et à proposer la réunion d'un

¹⁴⁴ Le Chapelier, *ibid.*, p. 36.

¹⁴⁵ Le Chapelier, *ibid.* Nous soulignons.

¹⁴⁶ A. Le Pillouer, « De la révision à l'abrogation de la constitution : les termes du débat », *Jus Politicum*, n° 3, www.juspoliticum.com

¹⁴⁷ Ce dont témoigne particulièrement l'attitude de Barnave, hostile à toute sorte d'assemblée capable d'altérer le texte de l'Acte constitutionnel : « Ce qui entre dans notre mandat, dit-il, c'est d'empêcher que ces pouvoirs constitués ne soient nécessaires », Barnave, *AP*, Tome 30, séance du 31 août 1791, p. 113.

¹⁴⁸ A. Le Pillouer, « De la révision à l'abrogation (...) », *op. cit.*

¹⁴⁹ Frochot, séance du 31 août 1791, *Réimpression de l'ancien Moniteur*, p. 546.

organe différent en fonction du but poursuivi¹⁵⁰ (réformation partielle ou totale). Si le titre VII de l'Acte constitutionnel finalement adopté ne mentionne pas la possibilité du changement total, l'influence de Frochot fut grande, voire, décisive¹⁵¹. Le choix de la Constituyente est donc clair : il est celui de n'organiser qu'un organe dont la fonction sera de perfectionner le texte constitutionnel, ce qui suppose une compétence limitée.

Autrement dit, le titre VII de l'Acte constitutionnel, voté le 3 septembre 1791, permettra de changer la constitution sans changer de Constitution ; il constitue donc l'ultime garantie de cette constitution ; sa fonction est de la protéger.

Sous-section deux. Durant l'élaboration de la constitution de l'an I

Étudier le titre relatif aux Conventions nationales dans la constitution de l'an I requiert un regard global depuis l'entrée en vigueur de la constitution de 1791 et jusqu'à la suspension de ce texte (§1). Ses auteurs refusaient la transaction offerte au roi après sa fuite. Ils sont donc de véritables combattants qui œuvrèrent quotidiennement pour faire triompher leur acception de la Révolution, notamment en ce qui concerne la place du peuple dans le processus d'élaboration de la loi et de la constitution (§2).

¹⁵⁰ Frochot : « Le pouvoir de changer la constitution est-il absolument inséparable du pouvoir de réformer la constitution ? (...) Je cherche en vain dans les principes la cause essentielle de cette indivisibilité. Les principes ne la démontrent pas, et je ne vois nulle part que l'opinion contraire soit une hérésie politique. », *ibid.*

¹⁵¹ La note biographique que lui consacre E. H. Lemay l'affirme : « Le 31.VIII.1791, il fait un long discours en faveur du pouvoir de la nation de réviser la constitution. (...) Sous les applaudissements de l'Assemblée, Frochot soumet l'article qu'il veut faire ajouter à la constitution (plus tard le titre VII). Lavie (député de Belfort) demande l'impression de ce discours "digne de l'ami de Mirabeau". Pendant la discussion, il soutient le point de vue de Barnave mais, contrairement à lui, pense qu'il faut freiner le pouvoir illimité d'un corps constituant ou convention nationale par un organisme supérieur. », *Dictionnaire de constituants, 1789-1791*, Paris, Universitas, 1991, p. 376. Le professeur Le Pillouer écrit également : « Le discours et le projet de décret de Frochot font à cet égard une grande impression sur l'Assemblée », « Pouvoir constituant originaire et pouvoir constituant dérivé : à propos de l'émergence d'une distinction conceptuelle », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, n° 25-26, 2005-2006, p. 130. A. Esmein notait aussi à propos du titre VII de l'Acte constitutionnel : « Il reproduit en substance la proposition faite par M. Frochot, l'ami de Mirabeau, qui, dans un discours prononcé à la séance du 31 août, établit solidement les nouveaux principes (...) », *Elements de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Panthéon – Assas, coll. Les introuvables, 2001, p. 573. La plus ancienne opinion que nous ayons rencontrée en ce sens est celle de Guillaume Lallement : « (...) son discours produisit un grand effet sur l'Assemblée, qui tout d'une voix en vota l'impression. Le projet qu'il présenta fit oublier tous les autres et devint aussitôt l'unique objet de la discussion : toutefois on en écarta ce qui était relatif aux *Conventions nationales*, question que l'Assemblée crut ne pas devoir décider (...) : on convenait généralement que la convocation d'un corps constituant devait être demandée par un mouvement subi, impérieux du peuple ; mais on reconnaissait en même temps le besoin d'une assemblée chargée de *réviser* une Constitution approuvée dans son ensemble, et jugée susceptible d'améliorations (...) ; et c'est, disons-nous, le projet de M. Frochot qui servit de base au titre VII de la Constitution ; (...) », *Choix de rapports, opinions et discours prononcés à la tribune nationale depuis 1789 jusqu'à ce jour*, 1^{ère} série, Tome 1, Paris, Eymery, 1820, pp. 258-259.

§1. L'anéantissement et le remplacement de l'acte d'association

La première année de ce combat se déroule à la Législative, où la transaction constitutionnelle de 1791 n'avait rien d'un consensus évident après Varennes. Les élus de la Législative sont en effet marqués par cette solution instable : « Ils hésitent entre une profonde méfiance à l'égard de Louis XVI, et le souci de stabiliser la Révolution par l'application de la Constitution de 1791 »¹⁵². Malgré tout, entre les habitués des Feuillants plutôt favorables au roi, un groupe centriste majoritaire à qui s'applique parfaitement la citation précédente et les Jacobins aux multiples tendances mais toutes plus proches de la constitution que du roi¹⁵³, la Législative se caractérise par une volonté de statu quo.

Un élan d'opinion défavorable au roi va pourtant se développer rapidement. Ses utilisations du veto¹⁵⁴ font grandir les doutes à l'égard de sa sincérité pour la Révolution et révèlent simultanément un défaut majeur de l'Acte constitutionnel. En conséquence, le groupe des Feuillants perd de son influence¹⁵⁵ et l'image du roi se dégrade dans la population. S'ajoute à cela, la possibilité d'une guerre contre les monarchies voisines, favorisée par les manœuvres de certains émigrés contre-révolutionnaires. Face au danger qui pèse sur l'avenir de la Révolution, la guerre est déclarée à l'Autriche le 20 avril 1792. Le roi n'a d'autre choix politique que d'opposer son veto à deux mesures symboliques (le décret du 27 mai aggravant les mesures à l'encontre des prêtres réfractaires mais surtout, celui du 8 juin établissant un camp de réserve de 20 000 hommes autour de Paris) mais les conséquences en sont radicales : la volonté de Louis XVI de

¹⁵² J. Garrigues (dir.), *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*, Paris, Assemblée Nationale & Armand Colin, 2007, p. 59.

¹⁵³ Le professeur Boudon remarque sur ce point que « Robespierre, tout en fustigeant ses imperfections, cherche à le maintenir [l'Acte constitutionnel] durant l'hiver et le printemps 1792. Comme l'indique le nom de son premier journal, il se veut le "défenseur de la Constitution", voyant en celle-ci un rempart contre les projets rétrogrades des ennemis de la Révolution. », *Les Jacobins, Une traduction des principes de Jean-Jacques Rousseau*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2006, p. 191.

¹⁵⁴ Les décrets des 9 et 29 novembre (portant rappel des émigrés et exigeant serment des prêtres réfractaires) sont chacun sanctionnés par un veto tandis que ceux des 31 octobre (rappelant le comte de Provence) et 29 novembre (un autre, demandant aux Princes d'Europe de mettre fin à l'accueil qu'ils offrent aux émigrés) sont acceptés. Comme l'explique le Professeur M. Morabito, cette attitude du roi témoigne du but secret qu'il poursuit : la recherche du soutien de l'étranger. En acceptant les décrets qui peuvent être vus comme des menaces par les puissances européennes il favorise leur entrée en guerre qu'il espère depuis longtemps. Voir M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 13^{ème} éd., 2014, p. 85. Voir également la description de l'attitude « extérieure », « exprimée » du roi et « sans naïveté (...) s'attacher aux arrières-pensées et regarder le dessous des cartes. », J.-J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Paris, Dalloz, 9^{ème} éd., 2001, pp. 62-67.

¹⁵⁵ « En décembre 1791, l'Assemblée retire aux Feuillants l'usage des locaux qui leur a donné son nom, sous prétexte qu'ils sont compris dans son enceinte. En réalité, cette décision était le résultat d'une campagne d'opinion selon laquelle la société des Feuillants était un foyer contre-révolutionnaire, car elle refusait d'ouvrir ses séances au public. », J. Garrigues, *op. cit.*, p. 59.

voir périr la Révolution est considérée manifeste et provoque ce qui était la hantise des premiers constituants, un retour de la puissance constituante populaire pour changer l'acte d'association.

Ce retour intervient en deux temps, démontrant l'ascendant de la puissance du peuple sur l'Assemblée. La première étape est la journée du 20 juin lors de laquelle le peuple parisien envahit l'Assemblée et le palais des Tuileries afin de briser le dernier veto royal. Entreprise infructueuse mais qui presse les représentants. Ces derniers semblent ne prendre en compte que la menace extérieure, comme le montre le décret du 11 juillet qui déclare la patrie en danger. Il se fonde sur l'unique considération que « Des troupes nombreuses s'avancent vers nos frontières »¹⁵⁶. Cette préoccupation bien légitime, entretenue notamment par le manifeste de Brunswick, sous estime cependant la colère populaire qui, elle, réagit sans détour : « 47 sections, sur les 48 que comprend la capitale, déposent à l'Assemblée une pétition en faveur de la déchéance de la royauté »¹⁵⁷. Pour les représentants, l'objectif reste pourtant la lutte aux frontières.

Alors, le 10 août, après un rappel au calme de l'Assemblée¹⁵⁸, la seconde étape du retour de la puissance constituante est consommée. La commune de Paris, insurgée, renverse les autorités municipales légales et force la main aux représentants qui se trouvent sans ressources cette fois¹⁵⁹ pour endiguer l'initiative révolutionnaire. Le peuple s'empare de la puissance constituante. Il engage ici une seconde révolution, c'est-à-dire qu'elle initie une phase déconstituante avant de reconstituer sur de nouvelles bases. La proposition immédiate de réunir une Convention atteste de la rapidité avec laquelle la phase reconstituante est mise en œuvre. Cette proposition est acceptée sans difficulté, ce qui permet de comprendre l'attitude des Jacobins, plus tacticiens que nous l'avons dit jusqu'ici.

La seconde année de leur combat commence avec la réunion de la Convention et la proclamation de la République, à l'unanimité, le 22 septembre 1792, qui vaut changement de Constitution, avant de rédiger un texte nouveau et qu'il ne soit proposé au peuple pour sa ratification¹⁶⁰. Ce travail de rédaction prend rapidement une dimension fratricide bien connue

¹⁵⁶ Numéro 279, *Bulletin annoté des Lois, décrets et ordonnances, depuis le mois de juin 1789 jusqu'au mois d'août 1830*, Tome 3, Paris, Paul Dupont, 1834, p. 171.

¹⁵⁷ M. Morabito, *op. cit.*, p. 86. Notons que ce texte est autant un défi aux puissances étrangères qu'une réclamation à l'Assemblée.

¹⁵⁸ Rapport de Vergniaud, au nom de la Commission extraordinaire des Douze : « L'Assemblée nationale, (...) invite tous les citoyens à renfermer leur zèle dans les limites de la loi, et à se mettre en garde contre les intrigues de ceux qui, par sa violation, cherchent à compromettre la tranquillité publique et la liberté elle-même. », *AP*, 1^{ère} série, Tome 47, séance du 4 août 1792, p. 476.

¹⁵⁹ « L'Assemblée n'a aucune prise sur les événements qui se déroulent à quelques pas de son enceinte. », J. Garrigues (dir.), *op. cit.*, p. 64. « Mais, plus que cela, il consacre [le 10 août] le contrôle du peuple sur la représentation nationale. », M. Morabito, *op. cit.*, p. 86.

¹⁶⁰ Voir la séance complète au *MU*, n° 266 du 22 septembre 1792, pp. 1129 et s.

entre Girondins et Montagnards¹⁶¹. Trois sujets monopolisent les discussions de la Convention : le procès du roi, la guerre, la rédaction de la constitution.

Cette dernière est confiée à un comité, comme la pratique précédente le conseillait ; l'entrée en guerre ne pose question qu'avant la réaction des puissances de l'étranger à la solution de la troisième discussion principale : le procès du roi qui cimentera le clivage des Jacobins en deux camps irréconciliables. En effet, au cours de ces débats la Montagne se radicalise en prônant l'exécution du roi tandis que la Gironde, hétérogène comme aux premiers jours, se regroupe derrière l'idée contraire pour finalement devoir s'incliner. Ses efforts ne sont pas complètement anéantis grâce au projet de constitution de Condorcet qui, bien qu'écarté rapidement après le début de sa discussion, marquera profondément¹⁶² l'emblématique texte du 24 juin 1793¹⁶³.

§2. *La puissance constituante intégrée au texte*

Pour notre recherche, il convient de retenir que ces deux textes de 1793 consacrent eux aussi, bien qu'à leur manière, la préoccupation du retour de la puissance constituante populaire. La confiance perdue est rétablie en grande partie par le changement des acteurs : on est entré dans la phase jacobine de la Révolution, celle qui tentera d'imposer la démocratie la plus directe possible. La crainte des débordements de la puissance constituante populaire laisse place à une confiance presque métaphysique dans le peuple. La réponse apportée à cette puissance est de la canaliser, de lui donner les moyens de s'exprimer légalement ; c'est en ce sens que nous affirmons son intégration au texte.

Les deux textes discutés en 1793 se ressemblent énormément sur ce point (malgré la différence de taille évidente : 16 articles relatifs à la révision de la constitution dans le projet

¹⁶¹ Cette guerre intestine commence dès le mois d'août et trouve son paroxysme au mois de septembre lors des suites à donner aux massacres.

¹⁶² « Cette Constitution dite "jacobine" l'était d'ailleurs très peu. Ce n'était finalement que le projet girondin clarifié, simplifié, éloigné mais assez peu modifié dans son esprit et ses formulations », G. Conac, & J.-P. Machelon, *La Constitution de l'an III, Boissy d'Anglas et la naissance du libéralisme constitutionnel*, Paris, PUF, 2003, p. 214.

¹⁶³ Précisons que nos références au projet girondin se justifient par le fait que parmi la foule de projets soumis au comité de constitution, seul ce texte a été discuté. Il est de fait celui qui a le plus certainement marqué les esprits des conventionnels. Enfin ces derniers, s'ils ont été mieux convaincus par la version montagnarde, c'est sans doute parce que le projet adopté finalement ne fait que renforcer la logique adoptée par Condorcet et le premier comité de constitution : les traits jugés timides ou contradictoires sont effacés par la proposition du mois de juin qui « se contente » d'en accentuer l'esprit fondamental. En ce sens nous sommes peu enclins à opposer ces deux textes et favorables à une appréciation d'ensemble.

Les procédures de révision qu'ils prévoient sont aux Annexes 2 & 3.

girondin contre 3 dans le texte montagnard) et peuvent même être considérés filialement par rapport à celui du 3 septembre 1791. En fait, là où la crainte des premiers constituants était de voir le peuple se dresser contre leur ouvrage, le texte du 24 juin (comme celui du 15 février) prend appui directement sur le peuple pour lui assigner une place de choix : initiateur et décideur là où il avait été soigneusement invité à rester silencieux et représenté. Ainsi, dans le projet de Condorcet, la place du peuple est fondamentale dans la mesure où il décide lui-même de la réunion d'une convention nationale si la majorité des Assemblées primaires en convient (article 6). On retrouve cet esprit de confiance envers le peuple dans la version montagnarde : cette fois, si dans la moitié des départements plus un, le dixième des Assemblées primaires dans chacun d'eux s'est prononcé en faveur de la réunion d'une Convention, elle doit être réunie (article 115).

Le rapprochement de ces deux textes avec celui de 1791 est alors possible si l'on s'attache au but poursuivi par leurs rédacteurs. Chez les premiers constituants, l'important était d'éviter que le peuple ne soit un danger pour la constitution et ils décidèrent donc de l'en écarter lorsqu'un changement serait nécessaire. Cette fois, le but est rigoureusement le même mais un postulat différent et l'expérience récente conduisent à une solution opposée. Le nouveau postulat est qu'il est vital pour les institutions de les faire reposer sur la volonté populaire elle-même de sorte que l'attachement à la Constitution ne soit pas subi. Là où le peuple était sélectionné et cantonné au renouvellement de ses représentants chargés de formuler le changement des décrets constitutionnels, il est appelé dans son intégralité et devient titulaire du droit d'en provoquer la discussion et d'en détenir le dernier mot par son vote.

Le raisonnement des Constituants de 1791 ne diffère donc de celui de 1793 que relativement à la place accordée au peuple¹⁶⁴. Les premiers, véritablement effrayés par l'ampleur de la puissance constituante populaire n'avaient d'autre choix que de reconnaître le peuple comme souverain mais le droit ne fait que poser un devoir-être et ne garantit nullement que l'ordre factuel se pliera à ses prévisions ; à plus forte raison lorsque ce droit accorde un statut sans en prévoir les conditions d'exercice. Les seconds, nettement démocrates¹⁶⁵, œuvrèrent pour

¹⁶⁴ Sans empiéter sur de prochains développements, précisons cette idée par une analogie avec la notion de souveraineté. Il résulte des travaux de G. Bacot que durant la décennie révolutionnaire, la souveraineté était bien plus consensuelle que l'opposition théorique entre souveraineté nationale et souveraineté populaire ne le laisse imaginer : « On pourra alors constater qu'il n'y a toujours eu pendant toute la Révolution, quoiqu'en ait dit Carré de Malberg, qu'une seule et même conception de la souveraineté, commune aux Constitutions de 1791 et de 1793, et spécialement bien illustrée par la Constitution de l'an III. Celle-ci, tout à la fois collective et concrète supposait que le corps souverain n'était composé que des seuls citoyens admis à participer effectivement à la vie politique du pays. », *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté nationale et souveraineté populaire*, Paris, CNRS, 1985, p. 18.

¹⁶⁵ Nous entendons le terme dans le sens utilisé par E. & R. Badinter : « Le sang versé au Champ-de-Mars séparera dorénavant démocrates et Constitutionnels. », *Condorcet, un intellectuel en politique*, Paris, Fayard, 1988, p. 340.

redorer la place incontournable du peuple dont on s'était méfié à tort selon eux. Ainsi, en intégrant la puissance constituante populaire à l'ordre juridique, ils suivent le chemin tracé en 1791 et qui a conduit à la création du pouvoir de révision (du fait justement de la soumission de cette puissance à un cadre juridique).

Le rôle prépondérant du peuple en 1793 dans cette procédure n'empêche pas non plus les similitudes avec le texte de 1791. La volonté des auteurs de l'an I est de ménager à la puissance populaire la place prépondérante dans la procédure de révision, de sorte que l'expression des puissances concurrentes soient, *de facto*, minorée. A travers la procédure de révision, l'ordre juridique n'a donc d'autre objectif que d'éloigner un exercice spontané et violent de la puissance constituante. Soit précisément ce que recherchaient les constituants de 91 en écartant le peuple de l'exercice des pouvoirs et en distinguant le droit de changer l'acte d'association de celui de modifier le système des lois constitutionnelles. En 93, la conviction que la participation du peuple favorisera son attachement à la constitution est si forte que le peuple est armé pour défendre la Constitution qu'il aura choisie¹⁶⁶. De cette manière, les constituants ne craignent pas le changement de titulaire de la puissance constituante dont les auteurs de 1791 se méfiaient.

L'élaboration de ces procédures souligne alors la particularité du droit constitutionnel car elles illustrent ce passage insaisissable du fait au droit¹⁶⁷. La puissance constituante ne cherche pas à organiser son expression future, elle se condamne à ne plus reparaître. Lorsqu'elle décide d'une procédure de révision de la constitution, elle forme la promesse de n'user que des voies légales. Dès lors qu'elle se sert des moyens pris dans la constitution, elle met en œuvre un pouvoir constitué et n'est plus une puissance de fait. Le titre VII de l'Acte constitutionnel a créé le pouvoir de révision par exclusion de la puissance constituante. En revanche, le chapitre « Des conventions nationales » de la constitution de l'an I, réserve à la force politique détentrice de la puissance constituante, la place décisive dans la procédure de révision. Elle propose de canaliser la puissance constituante.

¹⁶⁶ Les dispositions du chapitre consacré aux « Forces de la République » est particulièrement significatif : « *Article 107.* La force générale de la République est composée du peuple entier. *Article 108.* La République entretient à sa solde, même en temps de paix, une force armée de terre et de mer. *Article 109.* Tous les Français sont soldats ; ils sont tous exercés au maniement des armes. *Article 112.* La force publique employée pour maintenir l'ordre et la paix dans l'intérieur, n'agit que sur la réquisition par écrit des autorités constituées. *Article 114.* Nul corps armé ne peut délibérer. » Il faut rapprocher ces dispositions de celles qui consacrent le droit de résistance à l'oppression, dans la déclaration des droits qui précède le texte constitutionnel pour en saisir tout le potentiel explosif : « *Article 33.* La résistance à l'oppression est la conséquence des autres Droits de l'homme. *Article 34.* Il y a oppression contre le corps social lorsqu'un seul de ses membres est opprimé. Il y a oppression contre chaque membre lorsque le corps social est opprimé. »

¹⁶⁷ Sur la possibilité de déduire le droit du fait, à partir d'un raisonnement basé sur la promesse (laquelle est un fait mais engendre d'elle-même une obligation), se reporter à J.-L. Gardies, *L'erreur de Hume*, Paris, PUF, coll. Philosophie d'aujourd'hui, 1987, 135 p.

Cette exclusion et cette intégration de la puissance constituante des procédures de révision ne doivent pas être comprises comme des moyens d'expression futures du pouvoir constituant. Cette exclusion et cette intégration ne s'adressent pas à l'organe qui sera appelé à réviser. Elles parlent au peuple dans ce qu'il a de plus concret, elles parlent au peuple qui fit la Révolution, elles l'*invitent* à user des moyens prévus par la Constitution (1791), elles déterminent le seuil à partir duquel *sa volonté exprimée dans les assemblées primaires* nécessite une réforme de la loi fondamentale (1793). L'objectif des auteurs est donc bien le même dans les deux cas : protéger leur œuvre par la maîtrise de la puissance constituante populaire (soit par exclusion, soit par intégration).

La constitution de l'an III soulignera cette parenté des deux premières constitutions en empruntant à l'une comme à l'autre, et en poursuivant une fois de plus le même objectif par son titre XIII « Révision de la constitution ».

Sous-section trois. Durant l'élaboration de la constitution de l'an III

La première des craintes de l'Assemblée nationale constituante, le retour de la puissance constituante populaire à des fins de destruction de l'Acte constitutionnel, a reçu une illustration un an seulement après l'adoption définitive de son ouvrage. Il en est résulté l'élection de la Convention qui elle, réalise la seconde crainte de l'Assemblée nationale constituante : l'usurpation des fonctions qui lui sont confiées. Expliquons ce processus en rappelant quel chemin pour le moins accidenté a emprunté la Convention réunie pour la première fois le 20 septembre 1792 (§1) avant de produire la Constitution du Directoire (§2) .

§1. Puissance et silence de la Convention

Le raisonnement des Conventionnels était clair : en ne s'attachant qu'à l'onction reçue du suffrage universel, ils ne pouvaient qu'affirmer la pleine puissance de l'Assemblée nouvelle. Appelée sans ambiguïté pour rédiger une constitution, ils ne pouvaient que reconnaître son pouvoir constituant. Peut-être même avec plus de certitude que pour son aînée la Constituante

car le pouvoir constituant de cette dernière, s'il était reçu de certains mandats que matérialisaient les cahiers de doléances, résulta au fond d'une auto-légitimation *a posteriori*. Ce mécanisme n'en était pas moins initialement le fruit d'une audace, d'un surgissement comparable aux manifestations imprévisibles de la puissance constituante populaire. Cette fois donc, le mandat des conventionnels est dénué de toute ambiguïté. C'est la manière de l'exercer, de le transformer au fil des circonstances qui posera problème jusqu'à poser la question de la nature du pouvoir exercé par la Convention¹⁶⁸.

Jusqu'au printemps 1793 le travail de la Convention est presque paisible : après la proclamation de la République et le procès du citoyen Capet, son mandat est concrètement mis en œuvre et donne lieu à la présentation d'un projet de constitution le 15 février par Condorcet. Les discussions de ce nouveau texte, nourri d'une foule incalculable d'autres projets, soulignent la confiance retrouvée entre le peuple et sa représentation. Le conflit interne entre Girondins et Montagnard est néanmoins latent, conditionné à l'attitude de la Plaine, troisième force en présence à cette assemblée. Loin d'être un élément neutre, la Plaine se distingue par la radicalité de certaines de ses prises de positions, notamment à travers Lindet qui présenta le décret relatif au Tribunal révolutionnaire, ou par la présence de plusieurs de ses membres au premier Comité de Salut Public du 6 avril 1793. Alors, quand les Girondins doivent faire face à la multiplication des fronts de bataille avec l'étranger et au soulèvement contre-révolutionnaire en Vendée, leur choix de combattre en sus les radicalisés des faubourgs de Paris fait basculer la Plaine qui rallie la Montagne. Persistant dans leurs choix par la création de la commission des Douze chargée de surveiller la Commune de Paris, les Girondins sont finalement battus lorsque cette dernière, alliée aux Jacobins, maîtrise l'Assemblée par la force, au tournant des mois de mai et juin¹⁶⁹ : l'avènement du silence de la Convention est arrivé¹⁷⁰.

S'en suit la rédaction éclair d'une nouvelle constitution. Présentée le 10 juin, elle est adoptée le 24 au terme de discussions toutes aussi expéditives. Le contexte encore une fois est décisif lors de cet épisode et son empire ira croissant tout au long de l'été 1793 car « Dans de nombreuses régions, les autorités locales refusent de reconnaître le coup de force de la commune

¹⁶⁸ Voir O. Jouanjan, « La suspension de la Constitution de 1793 », *La Constitution du 24 juin 1793 - L'utopie dans le droit public français ?*, Textes réunis par J. Bart, J.-J. Clère, C. Courvoisier, M. Verpeaux, Actes du colloque de Dijon des 16 et 17 septembre 1993, Dijon, EUD, 1997, pp. 159-174.

¹⁶⁹ Sur les journées des 31 mai et 1^{er} juin 1793, voir A. Thiers, *Histoire de la Révolution française*, Tome 4, Paris, Furne, 1839, pp. 145-184 ; et L. Blanc, *Histoire de la Révolution française*, Tome 8, Livre 9, Chapitres X & XI, Paris, Furne & Pagnerre, 1866, pp. 389-454.

¹⁷⁰ A posteriori Sieyès dira : « Vous avez vu à cette fatale époque la Convention décimée, (...) il n'y avait plus de Convention », *Réimpression de l'ancien Moniteur*, Tome 23, p. 639.

de Paris ; (...) la France est donc au bord de la guerre civile »¹⁷¹. C'est dans ces circonstances spécialement difficiles, au terme d'un été qui vit les positions des Jacobins au pouvoir se radicaliser, que sera prise la célèbre décision de maintenir le gouvernement révolutionnaire jusqu'à la paix.

Cette Convention presque systématiquement présentée comme l'organe dominé par le Comité de Salut Public, est difficilement qualifiable. Les conventionnels retenaient l'origine populaire et la teneur de leur mandat afin de faire de la Convention, le titulaire du pouvoir constituant. La démarche est celle qu'a suivie l'Assemblée nationale constituante lorsqu'elle se basait sur les cahiers de doléances pour justifier le mandat reçu. Dans ce cas, il convient de souligner qu'une fois la Constitution écrite, le pouvoir de la Constituante s'est éteint et c'est précisément ce qui ne se produit pas concernant la Convention. La confusion qui règne depuis sa réunion permet une assimilation complète des représentants aux représentés, rappelle le professeur O. Jouanjan¹⁷² qui lui donne le qualificatif de « Constituante souveraine ». Constituante, parce qu'elle est titulaire du pouvoir constituant et qu'elle rédige et adopte la constitution. Souveraine, parce que la force qui l'anime s'est emparé de la puissance constituante.

Il convient toutefois de souligner que la puissance constituante est progressivement passée aux mains du Comité de salut public. En effet, tout au long de la période qui s'étale depuis l'adoption du décret du 10 octobre 1793 jusqu'à l'éviction du 9 thermidor, la Convention était pour ainsi dire muette. Elle devint spectatrice d'elle-même et de la toute-puissance du Comité de Salut Public. Si juridiquement, par le jeu de l'assimilation, la Convention doit être vue comme titulaire de la souveraineté, le Comité de Salut public est, quant à lui, devenu son magistrat omnipotent jusqu'au 9 thermidor. A partir de ce jour, une parenthèse se referme et la qualification de constituante, parce qu'investie du mandat d'écrire une constitution, est à nouveau applicable à la Convention.

L'épisode est déterminant dans la mesure où il masque l'acceptation première du pouvoir constituant, dans laquelle il ne signifie qu'écrire et adopter la constitution et qui présidait à l'Assemblée nationale constituante, mais qui ne résistera pas à une seconde acceptation. Celle qui, à travers le pouvoir constituant, à travers le pouvoir d'écrire et d'adopter la constitution, désigne simultanément l'action de la puissance constituante en prenant pour référence l'action de la Convention. A l'avenir, en effet, pouvoir constituant et Convention ne feront qu'un dans l'imaginaire collectif car les excès du gouvernement révolutionnaire n'ont pu être le fruit d'un

¹⁷¹ J. Garrigues (dir.), *op. cit.*, pp. 77-78.

¹⁷² O. Jouanjan, « La suspension de la Constitution de 1793 », *Droits*, n° 17, 1993, pp. 134-135.

pouvoir régulier et limité. Ils ne peuvent qu'être le produit d'un pouvoir sans limite, dont le seul exemple est le pouvoir constituant. Ici s'est alors joué un moment déterminant de l'histoire du pouvoir de révision et particulièrement de son assimilation au pouvoir constituant. La reprise en main de la puissance constituante par les thermidoriens les conduit à revoir puis réécrire la constitution. Dans la mesure où ils se disent titulaires du pouvoir constituant, ils affirment revoir la constitution en vertu du pouvoir constituant. Ils se justifient, prétendent qu'ils ne font que revoir, que réviser le texte de 1793, parce qu'ils ne peuvent l'écarter purement et simplement. Ils prétendent donc réviser en vertu du pouvoir constituant. Une assimilation promise à un avenir certain.

§2. *La parole retrouvée : l'avènement de la constitution du 22 août 1795*

« Terminer la Révolution »¹⁷³, tel est bien le défi de la Convention thermidorienne mais ô combien difficile. En effet, entre le 10 thermidor an II (28 juillet 1794) et les journées de germinal et prairial an III (1 avril et 20-23 mai 1795), la Convention est mal à l'aise avant d'être mal menée. Mal à l'aise à cause de son image à reconstruire : n'est-elle pas celle qui a été dominée par le tyran et a permis (bien que subi) la Terreur ? Il lui faut agir en retour, montrer sa capacité de réaction¹⁷⁴ pour établir une fois encore un lien de confiance entre elle et le peuple. Et, comme par malédiction, la Convention reprend un chemin connu qui ne lui réussit pas : aux premiers temps de son activité elle fit le procès du citoyen Capet au risque de radicaliser les forces contre-révolutionnaires, elle se lance cette fois contre les responsables de la Terreur qui bénéficient encore de l'aura d'avoir été aussi les rédacteurs de l'emblématique Constitution de 1793 et peuvent rabattre leurs fautes sur feu Maximilien Robespierre.

Dans le même sens, la Convention décide la fermeture du club des Jacobins (22 brumaire an III), la suppression des comités de surveillance dans les communes de plus de 50 000 habitants (1^{er} ventôse), et enfin la réintégration des Girondins bannis en juin 1793 (18 ventôse). Ces mesures ont des effets bien plus divers que la Convention ne l'espère car, si la défaite des

¹⁷³ Un certain consensus existe autour de la période et de cette expression : déjà Madame de Staël, bien que secrètement, écrivait *Des circonstances qui peuvent terminer la Révolution et des principes qui doivent fonder la République en France – ouvrage inédit publié pour la première fois avec une introduction et des notes de John Viénot*, Paris, Fischbacher, 1906, 352 p. De nos jours, B. Baczkko, dans *Comment sortir de la Terreur : Thermidor et la Révolution*, Paris, Gallimard, coll. essais, 1989, 353 p. intitule le premier paragraphe du dernier chapitre ainsi. C'est aussi le titre d'une étude du professeur Troper sur la Convention thermidorienne et la Constitution qu'elle rédigea, *Terminer la révolution*, Paris, Fayard, 2006, 778 p.

¹⁷⁴ Pour comprendre toute la profondeur de ce terme à ce point de la décennie révolutionnaire, voir B. Baczkko, *op. cit.*, pp. 328 et s. Pour une étude de ce que doit la Constitution du Directoire à l'histoire immédiate, se reporter à M. Morabito, « L'an III et l'héritage du Comité de Salut Public », *RHD*, n° 75, 1997, pp. 93-107.

Montagnards est un soulagement en son sein, le peuple des faubourgs est resté massivement favorable à leurs idées dont la Constitution de 1793 est le symbole. Agissant à la manière d'un catalyseur et accompagnées d'une conjoncture désastreuse, ces idées provoqueront alors un double soulèvement de la puissance populaire, plus féroce que tous ceux connus jusqu'ici.

Lors de ces journées parisiennes qui décrédibiliseront les mouvements populaires pour des décennies, on assiste à autre chose qu'à des revendications politiques¹⁷⁵. La Convention trouve néanmoins la ressource nécessaire à l'affirmation de son pouvoir. Elle prend la mesure de l'urgence dans laquelle elle se trouve et du défi à surmonter. Politiquement d'une part, si le peuple parisien récalme la Constitution de 1793, la Convention est bien consciente d'une tendance majoritaire contraire dans le reste du pays. Elle refusera donc de soumettre la Constitution à la ratification populaire, de peur de la voir être refusée. Juridiquement d'autre part, la querelle de savoir si la Constitution de 1793 doit recevoir application immédiate ou doit être complétée par la voie de lois organiques est écartée progressivement, et laisse place à la rédaction d'un texte nouveau qui permettra enfin de « terminer la Révolution »¹⁷⁶. L'importance de cet épisode ne saurait être trop souligné.

En effet, il existe rapidement un consensus autour de la nécessité de ces lois organiques qui permettront la mise en œuvre de la constitution de 1793. Le débat porte sur leur nombre et le temps nécessaire à leur élaboration¹⁷⁷. L'ampleur du travail apparaît de plus en plus conséquente, de sorte que les compléments à apporter à la constitution semblent ne plus se distinguer franchement d'un travail d'écriture de la constitution. L'adoption des lois organiques mérite donc seule, le nom technique d'une « réécriture » de la constitution¹⁷⁸. Si l'on aborde la question à partir du pouvoir nécessaire à une telle adoption, on retrouve la progression des opinions relatives aux lois organiques. Les conventionnels se disputent d'abord sur le fait de savoir si l'adoption de la constitution par le peuple a épuisé leur pouvoir constituant, avant de se laisser convaincre par « l'évidence » que défendent certains : pour compléter la constitution, et de surcroît, eu égard à l'ampleur des compléments nécessaires, seul le pouvoir constituant est compétent.

Ce tournant de la Convention, entre ventôse et messidor de l'an III, renforce alors la confusion entre le pouvoir constituant et le pouvoir de révision. Ne sachant pas, ou ne voulant pas assumer la mise à l'écart du texte de 1793, ni écrire un texte tout à fait nouveau juste après

¹⁷⁵ Les descriptions de B. Baczkowski, nourries d'analyses plus anciennes comme celles de Michelet sont, là encore, très saisissantes, *ibid.*, pp. 316-328.

¹⁷⁶ Pour plus de précision sur ces décisions, consulter M. Troper, *Terminer la Révolution, La constitution de 1795*, Paris, Fayard, coll. Histoire des constitutions de la France, 2006, pp. 42-47.

¹⁷⁷ Voir sur ce point l'article du professeur Rolland, « De ventôse à messidor de l'an III, réécrire la constitution ? », *Ecrire la Constitution*, IV^{ème} table ronde RELHIIP, Aix-en-Provence, PUAM, 2011, p. 208.

¹⁷⁸ C'est le point de vue défendu par le professeur Rolland, *ibid.*, p. 209.

Thermidor, le débat entretient une distinction mal habile et temporaire entre compléter la constitution, la réécrire ou en faire une nouvelle. Seul le pouvoir constituant de la Convention permet de faire le lien entre ces différentes actions. Il en ressort une fois de plus grand, au détriment du pouvoir de révision alors que la distinction conceptuelle avait été identifiée dès l'été 1789.

Un mois seulement après ces événements cruciaux, Boissy-d'Anglas monte à la tribune en tant que rapporteur, il y présente un nouveau projet de constitution. Son titre XIII « Révision de la Constitution »¹⁷⁹ est le témoin de la particularité de ce texte qui est la fin d'un cycle, la conclusion d'une expérience plus que la négation d'un passé. Comme en 1793, ce titre n'est pas discuté. Plusieurs éléments cumulés expliquent l'absence de débat autour de ce titre. En tout premier lieu, c'est le projet de Sieyès qui attire l'attention et monopolise les esprits : il est présenté à la Convention avant le titre relatif à la révision de la constitution. Son jury constitutionnaire, gardien de la constitution, contrôleur de la conformité des lois, chargé d'identifier les besoins de révision de la constitution, intrigue autant qu'il séduit. Après la présentation qu'en donne son inventeur, de longs débats disputent son opportunité et son efficacité pour finalement l'éclipser. Au cours des échanges, concentrés sur la fonction de contrôleur de la conformité des lois à la constitution du jury, l'enseignement principal est la confirmation de l'objectif poursuivi par les constituants précédents : empêcher que la puissance constituante soit réappropriée et emporte la Constitution.

L'originalité tient cette fois dans le fait que la discussion adopte systématiquement un point de vue juridique, ce qui est possible grâce à la concordance de plusieurs facteurs¹⁸⁰. Le plus significatif est certainement la distance prise et assumée à l'égard des revendications populaires. Les derniers excès populaires offrent une raison consensuelle au sein de l'assemblée pour revoir l'accès du peuple à la vie politique tandis que la répression de la *Conjuration des égaux*¹⁸¹ donnera un fameux exemple de sa détermination et fournira la preuve, si elle était encore nécessaire, qu'à mesure que la Convention se dirigeait vers le Directoire, elle délaissait l'idéal d'égalité au profit de celui de liberté politique.

¹⁷⁹ Voir le titre finalement adopté en Annexe 4.

¹⁸⁰ Pour une vue d'ensemble : *1795, pour une République sans révolution*, sous la dir. de R. Dupuy et M. Morabito, Rennes, PUR, coll. Histoire, 1996, 296 p.

¹⁸¹ Voir P. Buonarroti, *Conspiration pour l'égalité dite de Babeuf suivie du procès auquel elle donna lieu*, Paris, éd. sociales, coll. Les classiques du peuple, 1957, 2 volumes, 239 & 248 p. Préface de G. Lefebvre.

Ce dont il s'agit alors au moment de discuter la procédure de révision de la constitution, c'est d'un organe¹⁸², chargé de parfaire la constitution. Comme en août 1791, la crainte est dans une répétition de l'histoire : le danger à éviter est qu'une assemblée appelée pour corriger les défauts de la constitution ne se laisse abuser comme le fit la Convention dominée par le Comité de Salut Public. La différence de taille donc, c'est que l'expérience a prouvé le bien fondé d'une telle crainte. L'essentiel est alors de ne pas introduire dans le texte constitutionnel en élaboration un organe investi d'une telle puissance (faire une constitution *et* légiférer). Les propos du rapporteur Berlier, en réponse à Sieyès autant qu'en motifs en faveur du projet de la commission des onze, sont suffisamment explicites en ce sens¹⁸³.

Ainsi donc, après six années de Révolution, une constante est identifiable au sein du nouveau droit public français. Celui de la recherche par chaque assemblée qui rédigea une constitution d'imprimer à son ouvrage constitutionnel assez de solennité pour qu'il atteigne une certaine sacralité. « Immutabilité » ou « inaliénabilité » sont des qualités fréquemment invoquées à la tribune des assemblées mais on ne peut détacher ces termes de l'éloquence nécessaire à toute bonne argumentation, ni du désir de voir son travail couronné de succès. Selon cette même logique, conscients que la perfection n'est pas de ce monde, les rédacteurs de constitution fantasmaient malgré tout l'œuvre parfaite, considérant la leur comme le premier pas dans cette direction.

Dès lors, pour garantir la pérennité de leur production, il était d'abord nécessaire de la protéger. Les circonstances, toujours troublées, dans lesquelles s'effectuait le travail des assemblées favorisait le sentiment que cette protection était indispensable. Aussi, si chaque assemblée véhiculait une certaine idée du peuple, qu'elle plaçait à la base de ses institutions et de leur justification, elles proposaient chacune des modalités de protection qui y correspondaient. En 91, le peuple était d'abord défini par sa contribution à l'épanouissement collectif, en 93

¹⁸² La spécialité de l'organe figure déjà comme principe dans les constitutions précédentes mais ici on le voit renforcé par le fait qu'après le vote du titre VIII du projet de constitution, on vote immédiatement l'article 14 du dernier titre (avant toute discussion donc), ainsi rédigé : « Aucun des pouvoirs institués par la Constitution n'a le droit de la changer dans son ensemble ni dans ses parties, sauf les réformes qui pourront y être faites par la voie de la révision, conformément au titre XII ». L'indication que seules des réformes pourront être apportées à la constitution conditionne donc les discussions futures quant aux attributions reconnues à cet organe. Voir *MU*, n° 318 du 18 thermidor An III, p. 1262.

¹⁸³ Berlier, « *Vainement a-t-on comparé ces assemblées de révision à des conventions nationales* : si par là, on entend une assemblée d'hommes envoyés par la Nation pour statuer seulement sur des points donnés, seulement porteurs d'un mandat spécial et sans autre caractère, pour s'ingérer en toute autre chose ; je passe l'expression, mais je la relève, si l'on prétend en tirer quelque comparaison avec votre assemblée actuelle », *MU*, n° 330 du 30 thermidor An III, p. 1328. Nous soulignons.

d'abord par sa vertu et en 95, par sa propriété. De ces trois manières d'identifier le peuple ressort une commune méfiance à l'égard de ceux qui n'en font pas partie. Les procédures de révision des trois constitutions dévoilent alors la même tendance à protéger le choix fondamental formalisé par les lois constitutionnelles : le degré de complexité des procédures est ainsi fonction de la confiance placée dans le peuple. Si la procédure de la Constitution de 1793 est moins rigide que celles de 1791 et 1795, c'est qu'elle s'adresse à un peuple vertueux. En revanche, les deux autres prennent acte de l'hétérogénéité du peuple et trouvent d'autres moyens pour ne faire concourir que ceux qui seront, *a priori*, en accord avec leur choix fondamental. Il en résulte une interdiction de réviser pour ceux qui ne font pas partie du peuple ainsi défini et l'assurance que ceux qui participeront à sa modification sont acquis à sa cause.

Ces constatations soulignent la tendance naturelle, presque instinctive d'un régime politique, quel qu'il soit, à se protéger, à défendre le principe sur lequel il s'est construit. Il y a là un premier indice pour affirmer qu'une Constitution est toujours rigide tandis que des procédures de révision peuvent l'être plus (1795) ou moins (1793).

Section deux. Le droit de changer la constitution

La conscience que les constituants avaient de la puissance constituante les a conduits à l'exclure progressivement de l'ordre juridique (invitation à user des moyens constitutionnels en 1791, place prépondérante du peuple en 1793, exclusion pure en 1795) pour tenter d'en neutraliser la réappropriation. En tous ces cas, les constituants ne purent faire l'économie d'un autre débat concomittant à celui de prévenir l'emportement complet de la Constitution par la force : celui de prévoir la modification régulière du texte constitutionnel, du fait des enseignements de l'expérience et dans le but de le perfectionner, ce qui constitue une autre manière de protéger la Constitution. Ce second volet de la réflexion s'est avéré potentiellement aussi dangereux que le premier : mal comprises, l'évaluation et la modification de la constitution peuvent conduire à sa remise en cause. C'est ce constat qui conduit les constituants à se concentrer, en priorité, sur les modalités de la protection de la Constitution ; dans l'espoir qu'elles écarteront toute mauvaise application de la technique de son évaluation. La protection de la Constitution se dédouble alors en devenant le danger qu'elle repousse. Un surprenant paradoxe

voit ainsi le jour : la volonté de se protéger de la protection. Ce paradoxe, identifié à l'été 1791, est toutefois vertueux puisqu'il permet de profonds débats autour de l'étendue des pouvoirs que l'on peut juridiquement autant que raisonnablement conférer à une assemblée de révision afin qu'elle remplisse *et* respecte sa mission. Les conclusions auxquelles les constituants parviennent au terme de ces débats seront implicitement acceptées par la suite.

Face à l'impératif de se protéger de la protection, deux convictions voient le jour : l'une, sédentaire et passive, considère la constitution comme une forteresse, dans laquelle elle se réfugie et à partir de laquelle elle défend ce qui est, ce que elle a, campée sur ses positions ; l'autre est nomade et active, trompe l'écueil de l'errance par un objectif à atteindre, dont elle ne se détournerait pour aucune raison. La vision sédentaire est ainsi défendue par ceux qui ont le plus confiance en leur œuvre et désirent avant tout la protéger ; tandis que la vision nomade place sa confiance en la perfectibilité du texte, en l'expérience, seule juge et vraie conseillère pour atteindre la constitution idéale.

En mêlant les questions de protection et d'amélioration, les auteurs des constitutions de la décennie révolutionnaire n'ont finalement dégagé qu'une certitude : si le changement de Constitution est impossible, reste le droit de changer la constitution (Sous-section une). *In fine*, l'amélioration apparaît comme l'objectif premier, ce qu'un détour par la perspective américaine de la question, relativement différente, fera encore mieux ressortir dans le cas français (Sous-section deux).

Sous-section une. Protection et amélioration dans les procédures de révision des textes constitutionnels révolutionnaires

L'évaluation du besoin de correction est le premier point débattu. Encore une fois la peur de la puissance constituante imprime sa marque, dans la mesure où l'on refuse de confier à l'assemblée chargée de la révision le soin d'identifier les besoins de révision : le risque serait trop grand de la voir multiplier les défauts de la constitution pour se permettre une remise en cause de l'intégralité de ses articles. Chaque constitution de la période 1789-1799 élabore, dans cet ordre d'idée, une procédure prudente, qui semble répondre à celle qui l'a précédée. Elles seront donc envisagées l'une après l'autre, dans l'ordre chronologique.

§1. Protection et amélioration entremêlées

Dans la constitution de 1791, le vœu de réviser la Constitution doit satisfaire l'exigence d'un constat identique par trois législatures consécutives de la nécessité de réformer. Seul ce triple constat entraîne des élections pour la convocation d'une assemblée de révision (article 2 du titre VII). L'idée principale du projet des comités est ainsi respectée : une compétence limitée est confiée à l'assemblée de révision¹⁸⁴. Mieux, cette compétence est définie puisque l'article premier de ce titre VII formule la condition de réunion de cette assemblée qui est simultanément sa raison d'être : « réformer les articles dont l'expérience aurait fait sentir les inconvénients ». Toutes les autres dispositions du titre VII éclipsent la dimension améliorative de la procédure au profit de sa dimension protectrice.

En effet, l'article 3 interdit aux deux prochaines législatures de proposer la moindre réforme. Empêcher la révision était pensé comme une protection de la Constitution par le comité lui-même, comme si ne pas toucher la constitution, c'était la préserver¹⁸⁵. Cette vision n'a toutefois pas survécu au débat : la fixité en cette période troublée ne pouvait qu'inspirer la critique d'arbitraire, de tyrannie, de mépris des droits du peuple et finalement provoquer la réaction de la puissance populaire. En effet, interdire la révision avant telle date c'est la prévoir à cette date, c'est provoquer un état de crise dans le pays, or, « la France a besoin de tranquillité pour réparer les événements qui ont accompagné la révolution »¹⁸⁶. L'article 8 est également une mesure de protection, puisqu'il prévoit la dissolution de l'assemblée de révision sitôt sa mission remplie et écarte ainsi autant que possible le risque d'une usurpation de ses pouvoirs.

Enfin, les dispositions les plus à même de rendre compte de la dualité de caractère de la procédure de révision sont celles de l'article 7. On y trouve le serment que les membres de l'assemblée de révision seront tenus de prêter à l'ouverture de leur mandat. Du général au particulier, ce serment témoigne en premier lieu de l'émancipation qu'apporte la Révolution : on jure *ensemble* de « vivre libres ou de mourir ». La formule est restée célèbre en ce qu'elle traduit en

¹⁸⁴ Présentées par Le Chapelier le 29 août 1791, les intentions du comité penchaient vers une assemblée de révision « qui ne pourra jamais s'emparer de toute la Constitution ». Cette conception est défendue entre autres par Barnave pour qui « Ce qui entre dans [leur] mandat, c'est d'empêcher que ces pouvoirs constituants ne soient nécessaires ». Respectivement, *AP*, 1^{ère} série, Tome 30, pp. 35 & p113.

¹⁸⁵ Un délai d'interdiction de révision avait été prévu, jusqu'en 1800. Justifié comme « ne [devant] être ni assez éloigné pour que la nation souffre de quelque partie vicieuse de son organisation sociale, ni assez rapproché pour que l'expérience n'ait pas eu le temps de donner ses salutaires leçons, ou que l'esprit de parti, le souvenir des anciens préjugés prennent la place de la raison et de la justice ». Exposé des motifs du projet de décret sur les conventions nationales par Le Chapelier, *ibid.*, p. 36.

¹⁸⁶ d'André, *ibid.*, p. 61.

mots symboliques le passage de la société d'ordres, oppressante pour la majorité, à la société des hommes libérés, égaux en droits. Ensuite, on jure *individuellement*. Comme pour pénétrer la conscience des élus à l'assemblée de révision de l'étendue *limitée* de leur pouvoir, chacun prononce l'engagement de « se borner à statuer sur les objets qui leur auront été soumis par le vœux uniforme des trois législatures précédentes ». On protège ainsi l'Acte constitutionnel des volontés trop hardies, des réformes trop ambitieuses en concentrant l'amélioration à quelques points ciblés en amont de la procédure. Pour conclure et parfaire cette ouverture de session solennelle, le serment individuel contient une seconde partie qui est l'apogée de la protection : les élus jurent enfin « de maintenir, au surplus, de tout leur pouvoir la Constitution du royaume, décrétée par l'Assemblée nationale constituante, aux années 1789, 1790 et 1791 ». Il leur est donc ordonné d'accorder les réformes à l'économie générale de l'Acte constitutionnel et non l'inverse. Ne pouvant réécrire que les articles désignés par les trois législatures précédentes, ce sont bien eux que l'on doit parfaire pour que la mécanique constitutionnelle soit épurée des défauts constatés et garantir par conséquent sa pérennité.

La protection et l'amélioration vont donc de pair dans cette procédure.

§2. *Protection et amélioration, liées à la liberté du peuple*

En 1793, protection et amélioration de la constitution sont également présentes à travers la procédure de révision. Pour le saisir pleinement, il est nécessaire de prendre en considération le projet girondin, écarté en son temps pour des raisons tenant autant aux circonstances qu'à son économie. Présenté le 15 février à la Convention, il est surtout l'œuvre de Condorcet et particulièrement le titre relatif à ce que cet auteur choisit d'appeler « les conventions nationales », plutôt que les assemblées de révision. En effet dans un discours prononcé à la société des amis de la vérité, Condorcet part de cette idée-objectif que le peuple ne peut être libre qu'à la condition d'accepter lui-même sa soumission aux lois. L'objet à protéger ici n'est alors plus exclusivement la constitution mais plutôt ce qu'elle garantit autant qu'elle permet : la liberté. L'acceptation de la constitution par le peuple (à la majorité, règle présentée comme une concession), concrétise sa liberté. L'auteur applique ensuite cette logique au plus près des réalités tangibles. C'est-à-dire qu'au jeu des générations qui se succèdent et renouvellent les personnes qui forment le peuple, doit correspondre le renouvellement de l'accord initial portant sur la Constitution et ce grâce à la

réunion d'une convention nationale, à intervalles fixes et réguliers. Ainsi est évitée la situation où un peuple serait gouverné par les lois que ses pères ont adoptées¹⁸⁷.

Le but de ces conventions périodiques est donc mieux que de permettre, de réaliser la permanence de la liberté du peuple car si le peuple est en perpétuel renouvellement, il n'en conserve pas moins des droits imprescriptibles, naturellement attachés aux personnes qui le composent. Dès lors, choisir la périodicité des conventions, c'est choisir la protection directe de ses droits et de sa liberté. A la différence de l'esprit du texte de 1791, lequel n'instaurait qu'une protection indirecte parce qu'elle visait la garantie de la liberté (le texte constitutionnel lui-même) et non la liberté elle-même (l'acceptation du texte).

Malgré tout, la protection glisse une fois encore et se double d'un caractère amélioratif de la constitution sous la plume de Condorcet : « Ce doit être encore un de vos principes, dit-il, de ne regarder comme vraiment libres, que les constitutions qui renferment en elles-mêmes un moyen de *perfectionnement* »¹⁸⁸. Ce moyen, ce sont bien sûr les conventions nationales périodiques¹⁸⁹ mais complétées par des conventions non-périodiques. Ces dernières auront pour objet de permettre au peuple de présenter ses observations et rectifier ainsi les erreurs que les rédacteurs auront nécessairement laissées s'introduire dans le texte¹⁹⁰. C'est donc la combinaison des deux types de conventions qui permettra de parfaire l'édifice constitutionnel bien qu'une préférence soit nettement accordée aux conventions périodiques, qui « sont le moyen *le plus sûr* de parvenir promptement à un système de constitution vraiment digne de ce nom »¹⁹¹.

Toutes ces idées se retrouveront alors en exposé des motifs du projet de constitution¹⁹² que Condorcet lira à la tribune le 15 février 1793 au nom du comité, et dans le titre XIII de ce

¹⁸⁷ « En partant d'une époque donnée, on arrive à-peu-près au bout de 20 ans (du moins dans notre climat) au moment où les nouveaux citoyens forment la pluralité, et c'est celui où l'on cesse de pouvoir dire qu'une constitution exprime le vœu de la nation qui s'y est soumise. », Condorcet, *Des conventions nationales*, Paris, Imprimerie du cercle social, 1791, p. 4.

¹⁸⁸ Condorcet, *ibid.*, p. 2. Nous soulignons.

¹⁸⁹ « Un espace de huit ou dix ans paroît être celui, après lequel on peut supposer, que l'effet de ce progrès commence à devenir sensible ; c'est le temps nécessaire pour que ceux dont on ne comptoit pas les voix aient acquis de l'autorité et de l'influence. C'est donc à ce terme qu'il faut s'arrêter, et entre cet espace et celui de vingt ans qu'on peut placer sans injustice et sans imprudence le terme des conventions nationales périodiques », *ibid.*, pp. 6-7. On notera au passage que ce délai sera fixé à vingt ans dans le projet que Condorcet lira à la tribune le 15 février 1793 (article IV du titre XIII), *MU*, n° 49 du 18 février 1793, p. 233.

¹⁹⁰ « Les autres [les conventions non-périodiques] ne sont nécessaires que pour donner aux citoyens des moyens paisibles, de faire entendre leurs plaintes, de manière qu'aucun abus ne puisse échapper à ces réclamations, non seulement légitimes, mais légales », *Des conventions nationales, op. cit.*, p. 11.

¹⁹¹ Condorcet, *ibid.*, p. 13. Nous soulignons.

¹⁹² « Il ne peut être question dans la confection d'une constitution nouvelle, que de changement dans les formes, de perfectionnement dans l'organisation des assemblées ou des conseils chargés de fonctions publiques ; dans la méthode d'en élire les membres, dans le mode suivant lequel ces autorités doivent agir », *MU*, n° 49 du 18 février 1793, p. 228.

projet¹⁹³, notamment en ce qui concerne l'interdiction pour une convention de procéder à autre chose qu'au perfectionnement de la constitution existante par la limitation de ses pouvoirs. Malheureusement pour les Girondins, le destin de cet agencement de pouvoirs est condamné. Les circonstances immédiates compliqueront les discussions du projet de constitution et la détermination des Montagnards pour imprimer leurs conceptions aura raison de lui. Toutefois le texte du 24 juin 1793 est, à certains égards, une accentuation de la logique contenue dans le projet girondin. Ainsi du rôle confié au peuple souverain et particulièrement dans la convocation des conventions nationales. Titulaire de l'initiative de la réforme (article 115), le peuple en est également le maître, dans la mesure où la convention ne statuera « que sur les objets qui ont motivé sa convocation » (article 117).

Aussi, l'adoption de ce titre est curieuse : une seule journée regroupe l'ensemble des faibles débats mais surtout, au cours de ce 18 juin 1793, seuls les articles 115 et 116 auraient été adoptés. L'article 117 qu'il faut relier à l'alternative proposée par l'article 115 (les Assemblées primaires demandent « la révision de l'acte constitutionnel, *ou* la réforme de quelques-uns de ses articles »¹⁹⁴) est alors une proposition réintégrée par le comité lors de la présentation de la version définitive du projet, votée le 24 juin. Elle est selon nous, malgré toute la confiance que les Montagnards peuvent avoir dans la volonté générale, le signe qu'une certaine prudence existait dans leur esprit : les dispositions de l'article 117 sont un guide pour le cas où la convention devrait réformer quelques-uns des articles de la constitution, une prescription à peine masquée pour l'amélioration de la constitution¹⁹⁵.

Enfin, et c'est là la véritable dette de la Constitution de 1793 à l'égard du projet girondin, dans le cas où la convention est appelée pour « la révision de l'acte constitutionnel », c'est-à-dire pour un examen de l'ensemble des articles, l'amélioration est encore de mise. Car il est sûr que le terme « réviser », en ces jours, n'est pas celui que la majorité des auteurs emploie aujourd'hui. Réviser ici doit s'entendre alors dans le sens utilisé à partir du 23 septembre 1790, lorsque la Constituante prit le décret instituant le comité de révision adjoint au comité de constitution. Sa mission était d' « examiner tous les décrets rendus par l'Assemblée nationale, séparer ceux qui forment proprement la constitution de ceux qui ne sont que législatifs ou réglementaires, faire en conséquence un corps des lois constitutionnelles, réviser la rédaction des articles, afin de rectifier

¹⁹³ Titre XIII, article IX du projet : « La Convention ne pourra s'occuper que de présenter au peuple un projet de constitution, perfectionné et dégagé des défaut que l'expérience aurait fait connaître », *ibid.*, p. 233.

¹⁹⁴ Nous soulignons.

¹⁹⁵ On ne peut jamais occulter le désir de tout rédacteur de constitution de voir son œuvre traverser les âges.

les erreurs qui auraient pu s'y glisser »¹⁹⁶. Dès lors l'expression « réforme de quelques-uns de ses articles » à propos de la constitution est bien cet examen de la cohérence de l'ensemble vis-à-vis de rectifications apportées à des points précis ici ou là dans le texte, et dont l'objectif est d'affiner l'économie générale.

D'ailleurs, le bien le plus précieux pour tous les Jacobins (i.e. Montagnards autant que Girondins) sont les droits imprescriptibles du peuple que Condorcet cherchait à préserver à tout prix au moyen des conventions périodiques. Appelées à « la révision de l'acte constitutionnel » selon l'article 117, elles n'auront de cesse de les mettre en œuvre sinon de les rétablir puisque, selon la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen précédant le texte du 24 juin, « Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures » (article 28, alinéa 2).

§3. *Apparentes synthèse et filiation*

Si les constitutions de 1791 et 1793 ont leur identité propre, elles partagent le point commun de faire de la révision constitutionnelle une procédure de protection de la constitution par son amélioration. La constitution de l'an III ne fait pas exception et se place clairement dans l'optique de la protection puisque c'est seulement « Si l'expérience faisait sentir les inconvénients de quelques articles de la Constitution », qu'on en « proposerait la révision » (article 336).

Empruntant à l'Acte constitutionnel de 1791 sa méfiance, elle confie l'initiative des améliorations aux corps constitués (article 337), leur élaboration à une Assemblée spécialement élue pour lequel l'intervention du peuple est donc nécessaire (articles 338 et 339) et laisse la décision finale au peuple par un vote des Assemblées primaires. Si, concrètement, le peuple de cette constitution n'est ni celui de 1793, ni même celui de 1791, la double intervention que la procédure lui reconnaît fait de cette constitution, sur le plan des principes, une des plus démocratiques de la période. La restriction du corps électoral, par le cens et par le double degré de l'élection, impose toutefois de laisser ce jugement de côté et d'accorder toute l'importance qu'il convient au luxe de limitation que reçoit l'Assemblée de révision.

Première constitution à choisir le bicaméralisme, l'accord des deux chambres est une première restriction (article 337), triplée par le fait que cet accord doit intervenir par trois fois à

¹⁹⁶ Cité par Merlin à la séance du 12 août 1791, *AP*, 1^{ère} série, Tome 29, p. 386.

trois ans d'intervalle chaque fois (article 338). Seulement après, l'élection de l'Assemblée de révision peut intervenir, selon les modalités d'élections relatives au conseil des Cinq-Cents et les conditions d'admissibilité au conseil des Anciens (article 339). L'Assemblée de révision ne peut siéger plus de trois mois (article 347), est dissoute immédiatement dans le cas où elle terminerait ses travaux avant ce terme (article 346), elle n'admet, enfin, aucun cumul de mandat (article 345). Toutes ces dispositions dévoilent le caractère conservateur et restrictif de la constitution de l'an III qui ne peut donc que choisir une procédure de révision en accord avec cet esprit général. D'ailleurs, d'autres articles le renforcent encore, du fait qu'ils ne doivent leur présence dans un texte constitutionnel qu'à la volonté de trancher avec le passé. Ainsi des articles qui permettent à l'Assemblée de révision d'exercer elle-même ou de faire exercer la police dans la commune où elle réside (article 350), de la précision que les membres délibèrent en commun (article 344) ou que nul ne puisse paraître en armes dans les Assemblées primaires (article 24).

L'originalité, enfin, et la vertu pourrait-on dire, de la constitution de l'an III est son article 16, du titre II, selon lequel « Les jeunes gens ne peuvent être inscrits sur le registre civique, s'ils ne prouvent qu'ils savent lire et écrire, et exercer une profession mécanique. (...) Cet article n'aura d'exécution qu'à compter de l'an XII de la République. » Ce dernier alinéa témoigne de la haute considération que les constituants ont de la chose publique. Si cette conception justifie une restriction du droit de suffrage, elle offre aussi une incitation à se hisser à la qualité de citoyen, elle invite à devenir libre. Une opération qui est aussi bénéfique en terme de protection de la constitution : quel serait le citoyen qui, admis après ses efforts à participer à la vie de la cité, ne voudra la protéger ? Ainsi les thermidoriens tendent à instaurer une autre image de la République que celle offerte par les dérives de la Convention et du Comité de Salut Public. Une République qui soit fondée sur un peuple lettré, encadrée par la pacification qu'offre un droit consenti.

Ces efforts ont finalement été vains car contre-productifs¹⁹⁷. Leurs promoteurs auraient

¹⁹⁷ B. Baczko, « En protégeant le peuple contre sa propre ignorance et contre tout retour de la “Terreur vandale”, la répartition tranchées des rôles sociaux et culturels devait à la fois consommer la sortie de la Terreur, clore la Révolution et jeter les solides fondements de la République » mais « L'établissement d'un régime censitaire culturel donnait indirectement et furtivement raison à ceux qui affirmaient que la République était venue trop tôt, avant que les Lumières eussent éclairé toute la population et non plus seulement les élites », *Comment sortir de la Terreur*, Paris, Gallimard, coll. *mf* essais, 1989, pp. 304 & 346.

sûrement gagné à s'appliquer ces objectifs vertueux en refusant le décret des deux-tiers¹⁹⁸, ou à écouter les mises en garde d'un Sieyès proposant le contrôle de la volonté générale par l'instauration d'un jury constitutionnaire, comme le prouve a posteriori la vie politique du Directoire. Mais tous en vérité, nouvelles élites et population, apprenaient la vie républicaine et démocratique. Cet apprentissage ne faisait d'ailleurs à cette époque que clore son premier chapitre.

Sous-section deux. La question de l'étendue de l'influence américaine

Pour l'analyse de la décennie révolutionnaire, il est une question que l'on ne peut écarter, c'est celle de l'influence américaine¹⁹⁹. Cantonner l'histoire constitutionnelle française aux textes qui ont successivement régi l'organisation des pouvoirs publics a quelque chose de réducteur. Si les connaissances savantes partagées par une certaine frange de la population présente dans les assemblées de représentants ont inévitablement un caractère national, leur inspiration est nécessairement nourrie d'horizons plus larges.

Pour le cas et la période qui nous intéressent, nous essaierons par une vue d'ensemble, de mesurer l'impact de l'avancement des idées constitutionnelles du nouveau monde sur les esprits français (§1). Ce choix se justifie ne serait-ce que par l'attraction qu'exerce aujourd'hui la constitution bicentenaire des Etats-Unis d'Amérique sur les études relatives à la notion de constitution ou plus largement au constitutionnalisme²⁰⁰. Plus encore, ce détour permettra de bénéficier d'un « étalon » extérieur auquel les idées françaises relatives à la révision constitutionnelle pourront être confrontées (§2).

¹⁹⁸ Nous désignons ainsi les décrets des 5 et 13 fructidor par lesquels la Convention décida que deux tiers de ses membres feront partie de la composition du Corps législatif. Ils furent présentés comme « moyens de terminer la Révolution » et soumis à l'acceptation du peuple qui les vota « à une immense majorité ; Toutefois, à Paris, les sections acceptèrent la constitution, mais rejetèrent les décrets : la section des Quinze-Vingts seule les accepta. », A.-A. Carette, *Lois annotées, ou lois, décrets, ordonnances, avis du Conseil d'Etat, etc.*, 1^{ère} série, 1789-1830, Paris, Lebon, 1854, p. 315. M. Gallo y voit « un véritable coup de force parlementaire qui révolte les modérés, tentés par la monarchie, et la Jeunesse dorée qui espérait conquérir par l'élection le contrôle du Directoire. », *Révolution française, 2. Aux armes, citoyens !*, Paris, XO éditions, coll. Pocket, 2009, p. 315.

¹⁹⁹ Cette mise en perspective a déjà plusieurs fois prouvé sa pertinence grâce aux travaux, entre autres, de J. Elster, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *RFSP*, vol. 44, 1994, n° 2, pp. 187-256. Elle est aussi justifiée par la présence de Thomas Paine à la Convention et de sa proximité avec Condorcet, voir E. & R. Badinter, *Condorcet, un intellectuel en politique*, Paris, Fayard, 1988, 658 p. Sur une période plus longue voir M. Lahmer, *La Constitution américaine dans le débat français (1795 - 1848)*, Paris, L'Harmattan, 2001, 478 p.

²⁰⁰ Pour exemples, A. Vlachogiannis, *La Living Constitution. Les juges de la Cour suprême des Etats-Unis et la Constitution*, Paris, Classiques Garnier, coll. Bibliothèque de la pensée juridique, 2014, 643 p. ; D. Mongoin, *La doctrine constitutionnelle du Federalist, La question d'institutions libérales après le régime mixte*, Thèse, Paris, 2007, 724 p.

§1. Des ressemblances aux portées distinctes

Par l'exploitation de rapprochements établis et prouvés bien avant nous, il s'agit ici de mieux comprendre l'état des idées au moment où les premières procédures de révision constitutionnelle en France étaient pensées et adoptées. Ainsi les lignes qui suivent sont à considérer comme moyens au service de notre recherche, autant que comme pistes de recherches à venir car si du rapprochement des contextes généraux des colonies d'Amérique et du royaume de France à la fin du XVIII^{ème}, il est tentant de dresser des parallèles (A), ce sont surtout les distinctions qui ressortent et enseignent le plus (B).

A. Du rapprochement des contextes pré-révolutionnaires

La première remarque qui nous paraît justifier l'appel à l'expérience américaine est ce qu'elle révèle de l'état des esprits à la veille de la révolution française : la France qui se passionne pour les Etats-Unis était celle qui agira le plus favorablement pour la Révolution tandis qu'une autre France préférerait laisser aux Etats-Unis ce qui arrive aux Etats-Unis. Ainsi la méconnaissance du quotidien, des institutions, en un mot de la vie américaine est entretenue par un certain milieu bien au fait des événements mais inquiet de leur réception sur le sol et dans les esprits français. Alors que le journal *La Gazette de France* publie à travers plusieurs numéros l'intégralité du projet de constitution de 1787, « ce qui frappe c'est l'ignorance où le lecteur européen est tenu des débats passionnants qui se déroulent aux Etats-Unis : jamais, par exemple, le *Fédéraliste* n'est cité, alors pourtant qu'il est publié à New York (d'où l'essentiel des correspondances de la *Gazette* émane) »²⁰¹.

Aussi cette même année, deux personnages, appelés à exercer des fonctions au sein des institutions révolutionnaires françaises, publient ensemble un essai vantant les mérites de la situation américaine et tout le profit que tirerait le royaume de France s'il s'associait plus encore à l'essor de la nation nouvelle. Le ton de l'ouvrage de Clavière et Brissot²⁰², qu'ils dédient « au

²⁰¹ M.-F. Toinet & P. Toinet, « La presse française et la constitution américaine en 1787 », *L'Amérique et la France Deux Révolutions*, Textes réunis par E. Marienstras, Paris, Publication de la Sorbonne, 1990, p. 41.

²⁰² Clavière E., et Brissot de Warville J.-P., *De la France et des Etats-Unis, ou De l'importance de la Révolution d'Amérique pour le bonheur de la France, des Rapports de ce Royaume et des Etats-Unis, des Avantages réciproques qu'ils peuvent retirer de leurs liaisons de commerce, et enfin de la situation actuelle des Etats-Unis*, Paris, éd. du CTHS, 1996, (fac-sim. de l'éd. Londres, 1787).

Congrès américain et aux amis des Etats-Unis dans les deux mondes », à la date du 20 mars 1787, pourrait faire croire que, vraiment, l'ignorance caractérise le mieux la position française sur les affaires et la situation de l'Amérique. Ils développent en conclusion un argumentaire contre les idées reçues de l'époque qui sont dénoncées comme largement défavorables aux Etats-Unis. En cause, « les récits infidèles de ces gazetiers, qui, par des préjugés serviles ou par un bas intérêt, affectent de répandre des doutes sur les heureuses suites de sa révolution »²⁰³.

De fait, il existe en France deux réceptions de l'actualité américaine : « l'*américanophilie* »²⁰⁴ d'un côté, et une opinion oscillant de la timidité au scepticisme de l'autre. Il nous semble que cette dualité préfigure un clivage plus connu et qui surgira sous peu en France. La cassure entre révolutionnaires et contre-révolutionnaires qui, abordée en avance comme nous le proposons ici, permet de mieux saisir ce qui étonne souvent dans la comparaison de ces deux moments révolutionnaires : l'un aurait été presque pacifique tandis que l'autre s'est déroulé dans le sang. En effet la transition de la Confédération à la Fédération a été relativement calme, la rendant de fait, inquiétante, inéluctable parce qu'inscrite dans l'esprit du siècle. C'est donc instinctivement que la Monarchie française chercha à minimiser cette victoire des Lumières et de la Raison. Cela étant, les observateurs avisés étaient bien trop nombreux et proches des acteurs américains pour que les tentatives de déformation ou de désinformation des sceptiques ne parviennent à leurs fins. La volonté d'initier des changements politiques et sociaux des premiers n'en sera que renforcée : ils bénéficient désormais d'un exemple. Sans doute, pour cette raison, nombreux seront les commentateurs à ne faire aucune place à la relativisation des idées américaines par les tendances conservatrices françaises²⁰⁵.

La seconde remarque qui nous permet d'appréhender pleinement le parallèle que nous exposons est relative aux conditions dans et pour lesquelles est réunie la Convention de Philadelphie. Madison, décrivant une situation de plus en plus critique, liste ainsi les raisons appelant un changement dans l'organisation de la Confédération : « Le Trésor Fédéral ne reçoit aucun argent ; l'autorité fédérale n'est pas respectée ; et les esprits éclairés s'accordent

²⁰³ Clavière E., et Brissot de Warville J.-P., *ibid.*, p. 304.

²⁰⁴ Dépeinte par Marcel Dorigny, auteur de la préface de l'ouvrage de Clavière et Brissot comme étant l'effet cumulé de la Déclaration d'Indépendance, de l'alliance franco-américaine, de la victoire de 1783 concrétisée par le Traité de Paris : « L'opinion publique française suivait avec ardeur les débats américains : la rédaction des constitutions des treize Etats, les premiers conflits politiques intérieurs - en particulier celui qui opposait fédéralistes et anti-fédéralistes - mais aussi la question du sort des esclaves dans le pays où les droits de l'homme avaient été proclamés ». Plus loin : « Beaucoup d'autres ouvrages encore parurent en France en ces années 1780, qui contribuèrent à placer la question américaine au cœur des débats français », *ibid.*, pp. 13-14.

²⁰⁵ Voir, pour exemple, C. Borgeaud, *Etablissement et révision des Constitutions en Amérique et en Europe*, Paris, Thorin, 1893, 423 p. Spéc. le « Chapitre IV - L'idée américaine en France ».

anonymement sur la fragilité des fondements de la présente Confédération »²⁰⁶. La volonté de changement est donc forte et double. D'une part les réglementations économiques de plus en plus complexes favorisent la division des Etats, des troubles en leur sein, et affaiblissent conséquemment l'Union. Ces considérations amèneront la Convention d'Annapolis en 1786 qui « fut surtout consacrée aux questions de réglementations commerciales [mais] il ne fait aucun doute qu'elle était l'œuvre d'hommes désireux d'obtenir une refonte totale du système de gouvernement »²⁰⁷.

C'est là l'autre part de la volonté de changement, d'ordre politique. Madison, dans sa correspondance, se fait le relais de toutes sortes d'opinions à ce sujet : refonte des Articles de la Confédération, tendances favorables à la royauté ou encore séparation de la Confédération en deux entités distinctes et autonomes pour conjurer le désordre. Face à ces solutions extrêmes, l'urgence d'une solution modérée et favorable au développement des Etats était claire. Au même moment sur le vieux continent, on répondait aux inquiétudes conjoncturelles par la réunion d'une assemblée des notables qui, par son échec, appellera les Etats-Généraux. Très symboliquement donc, les circonstances difficiles de nature et d'ampleur distinctes qui précèdent les événements que vivront les jeunes Etats puis la France en cette fin de XVIII^{ème} siècle, autorisent le parallèle dans la mesure où elles forcent cette Confédération et cet Etat à agir dans le but de s'organiser et de se penser autrement.

B. Deux attributions faussement identiques du pouvoir constituant

De part et d'autre de l'océan, c'est bien un objectif de refonte du royaume et de refonte de l'Union qui est envisagé comme solution au climat de crise pesant sur l'avenir social et politique. Une particularité de la Convention réunie à Philadelphie est qu'elle n'a pas pour fonction de rédiger une constitution mais bien d'amender les Articles de la Confédération ; tout comme la réunion des Etats-Généraux qui n'a initialement aucun mandat constituant au sens moderne du terme. Madison nous offre une justification très sommaire de ce mandat dont on doit alors chercher l'origine dans les désignations des députés des Etats.

En effet, l'explication est un exemple, sinon un argument, pour la défense du pragmatisme américain comme étant le trait saillant de la pensée de ce peuple. Car si l'on peut se

²⁰⁶ J. Madison, « Lettre à Edmund Randolph », du 25 février 1787, *The Madison Papers*, Volume 2, Allston Mygatt, 1842, p. 621. Nous traduisons.

²⁰⁷ C. A. Beard, *Une relecture économique de la Constitution des Etats-Unis*, trad. P. Hoffmann, Paris, Economica, 1988, p. 96.

demander ce qu'entend la langue anglaise par les termes de « révision de la Confédération »²⁰⁸, la domination du discours politique sur les possibilités juridiques est patente dans cette considération de Madison. De plus, si le Congrès a pu outrepasser ses pouvoirs dans des circonstances moins pressantes que celles auxquelles les constituants sont ici confrontés, la Convention pourra agir de même puisqu'une éventuelle irrégularité serait lavée par le but qu'elle poursuit (l'établissement du bien commun) et le vote de chacun des Etats²⁰⁹.

Cette conception finaliste de la réunion de la Convention partagée par certains n'en est pas moins surprenante, ne serait-ce qu'eut égard à certains mandats reçus par les députés. Par exemple, les représentants du Massachusetts ont l'interdiction d'entamer en quoi que ce soit le principe contenu dans le 5^{ème} Article de la Confédération²¹⁰. Cette surprise est pourtant bien ce qui distingue véritablement les deux logiques américaine et française. A Philadelphie on est appelé à réviser des Articles, dont on a déjà bafoué la lettre mais pour atteindre un but considéré comme salutaire et qui en lui-même justifiait cette irrégularité. Le Congrès outre-passe déjà (et encore) ses pouvoirs en faisant appel à une convention. Il est dans ses attributions de porter des changements aux Articles mais ceux-ci ne lui permettent pas de confier ce pouvoir à un autre organe. Or il procède ainsi. Appelée pour une révision des Articles de la Confédération, la Convention propose un plan entièrement nouveau qui fait bien plus que changer quelques articles d'un statut : l'Union d'Etats indépendants devient une Fédération, une entité unique, les Etats-Unis d'Amérique.

Seule la considération que les auteurs du texte ont été directement désignés par les différents peuples des Etats, combinée à la ratification par les conventions dans chaque Etat, permet de régulariser l'opération et d'en accepter la légitimité. Il n'en reste pas moins qu'à l'instar de ce que nous savons pour le cas français, le processus doit bien plus à l'audace de quelques esprits déterminés qu'au respect d'une procédure écrite. Toutefois, il est une différence notable qui accentue la distinction : jamais la Convention ne se déclare constituante, jamais elle ne s'attribue ce titre majestueux et parvient à ce tour de force de le réserver à son véritable titulaire, sans que ce dernier n'ait manifesté la moindre volonté d'action en ce sens. Ici prend alors tout

²⁰⁸ « The refusal of Mr. Henry to join in the task of revising the Confederation is ominous », J. Madison, « Lettre à Edmund Randolph », du 25 mars 1787, *op. cit.*, p. 627. S'agit-il d'une révision de sa nature ou de son texte fondateur et le cas échéant, dans quelles proportions ?

²⁰⁹ « Congress *had never scrupled* to recommend measures *foreign* to their constitutional functions, whenever the *public good seemed to require it* ; and had in several instances, particularly in the establishment of the new Western Governments, exercised assumed powers of a very high and delicate nature, under motives infinitely less urgent than the present state of our affairs, if any faith were due to the representations made by Congress themselves, echoed by twelve States in the Union, and confirmed by the general voice of the people », J. Madison, « Lettre au Général Washington », du 30 septembre 1787, *ibid.*, p. 644.

²¹⁰ « The resolution under wich they are appointed restrains them from acceding to any departure from the principle of the fifth Article of Confederation. », J. Madison, « Lettre à Edmund Randolph », du 11 mars 1787, *ibid.*, p. 620.

son sens la remarque que nous avons présentée comme emblématique du pragmatisme américain : si le but poursuivi est le bien commun, l'éventuelle irrégularité est dissipée²¹¹.

Au contraire, en France, le dogme de la loi-volonté-générale ne permet pas de tolérer un tel écart entre la règle et son application ; entre l'exercice d'un pouvoir et son statut. La lettre et la forme prennent une importance cruciale, incontournable. Une fois l'usurpation du tiers lavée, la rigidité des règles constitutionnelles s'affirme avant même que l'Acte constitutionnel ne soit adopté. Les discussions pour l'adoption du titre relatif à l'Assemblée de révision illustrent cette différence : la logique juridique est répétée à l'envi pour que jamais le pouvoir constituant ne réapparaisse, il est renvoyé hors le droit. Ainsi faut-il comprendre le fameux premier article du titre VII de l'Acte constitutionnel de 1791. La différence de nature entre l'acte de la Constituante qui rédige ce texte et l'acte futur de l'Assemblée de révision qui le modifiera y est présente. Il lui est interdit de se proclamer constituante.

A Philadelphie, la Convention ne s'est pas proclamée constituante, elle a gardé à l'esprit la séparation qui existe entre le peuple et sa représentation. Les représentants ont accepté d'être appelés pour réviser et, prenant appui sur une pratique établie, ils sont allés au-delà, sous réserve de l'acceptation du souverain. Aussi, la formule « We the people » est le seul mais puissant artifice pour réattribuer l'œuvre constitutionnelle au véritable constituant. En France, dès 1789, les représentants ont eu tendance à surinterpréter leur mandat ou à s'assimiler au peuple et de là, deux conséquences : ils se croyaient autorisés à tout changer mais ils durent empêcher qu'on ne les imitât. En 1791, en France, le souverain est le même qu'aux Etats-Unis (le peuple est dans les deux situations reconnu comme souverain) mais l'Acte constitutionnel est présenté au monarque. Les deux situations se distinguent alors par la confiance, en eux-mêmes et en leurs successeurs, qui anime les représentants.

Reste à voir de quelle manière est envisagée la révision constitutionnelle à partir de ces éléments.

²¹¹ Est aussi très illustratrice de l'ambivalence de cette manière de faire, la décision de ne pas soumettre le projet de constitution au Congrès : elle est un signe supplémentaire de son usurpation et simultanément, la reconnaissance de la souveraineté du peuple.

§2. Distinctions terminologiques et conceptuelles

La question de la révision est formulée par des mots différents en Amérique et en France. Ce que l'on appelle ici révision est là un *amendment*. Aussi, avant la réunion de 1787, nombreuses sont les constitutions des colonies qui prévoient déjà la possibilité de changer « this constitution »²¹² ; un sous-entendu catégorique, empêchant toute interprétation dans le sens d'un changement pour une autre constitution. On retrouve donc une logique d'amélioration, mieux encore qu'en France (B). Elle n'est cependant compréhensible qu'à partir de la distinction à éclairer entre le droit de changer la constitution et celui de changer de gouvernement (A).

A. Changer de « government » et changer de constitution

Si le théâtre américain est passionnant pour une partie de l'opinion française c'est qu'il témoigne de l'étendue des possibles chez un peuple volontaire. Il réalise les aspirations de ceux qui feront la Révolution française²¹³, quand d'ailleurs certains d'entre-eux ont déjà fait la guerre et aidé la Révolution des Etats-Unis²¹⁴. De ces liens réciproques résulte une réception française particulièrement visible et bien démontrée²¹⁵ en ce qui concerne la Déclaration des droits²¹⁶. Si l'on admet alors l'influence, pour ne pas dire l'inspiration de l'expérience américaine sur la Déclaration des droits française, il est tout aussi certain que le droit souverain du peuple de choisir son devenir institutionnel participe de cette réception. Avec cette modification notable : les déclarations rédigées par les Etats nouvellement indépendants entre juillet 1776 et mars 1780

²¹² Voir l'article de J.-L Halpérin, « Changer de constitution et par la constitution : L'exemple historique des Etats fédérés d'Amérique jusqu'à la Première Guerre mondiale », *Jus Politicum*, n° 9, avril 2013, www.juspoliticum.com

²¹³ E. Peuchot parle des « ténors des années à venir : Mirabeau, Sieyès, La Fayette, Target, Le Chapelier, Condorcet, Talleyrand, le vicomte de Noailles, le duc d'Aiguillon », « L'influence des idées américaines sur les constituants », *La France de la Révolution et les Etats-Unis d'Amérique*, Paris, Masson, 1995, p. 24.

²¹⁴ « Onze officiers "américains" ont représenté le second ordre aux états généraux. Sept votèrent à gauche : le duc Biron, le comte de Custine, le prince Victor de Broglie, le marquis de La Fayette, Alexandre et Charles de Lameth, le vicomte de Noailles. Les cinq derniers firent partie du club des Jacobins. Quatre votèrent à droite : le duc de Castrie, le vicomte de Mirabeau (frère cadet du député du Tiers Etat), le marquis de Saint-Simon et Thibault de Menonville », G. Bodinier, « Le rôle des officiers de la guerre d'Amérique dans la Révolution française », *ibid.*, p. 81.

²¹⁵ S. Rials note d'emblée : « Qu'il y ait eu une influence des déclarations américaine sur la déclaration française est hors de doute », *La Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen*, Paris, Hachette, coll. *Pluriel*, 1988, p. 357.

²¹⁶ Nous faisons référence à la querelle Jellinek/Boutmy sur l'origine des Déclarations des droits.

formulent toutes ce droit du peuple autour du « Gouvernement »²¹⁷, tandis que les multiples projets français expriment le droit du peuple à maîtriser sa « Constitution »²¹⁸. Afin de mesurer les conséquences de ce choix lexical, il convient de s'en remettre d'abord à la signification courante des termes.

Le dictionnaire de Samuel Johnson nous enseigne ainsi le sens premier du mot « government » comme « Form of a community with respect to the *disposition of the supreme authority* »²¹⁹ ; tandis que « constitution » signifie dans sa sixième acception seulement, « Established form of government ; *system of laws and customs* »²²⁰. Il apparaît donc qu'en langue anglaise le gouvernement est une notion qui dépasse celle de constitution, elle est plus générale : celle-ci regroupe les règles de fonctionnement du gouvernement qu'un Etat choisit, et par ailleurs, le sens premier de « government » se rapporte directement au droit public tandis que « constitution » renvoie à cinq notions étrangères avant de se rapporter à la matière qui nous intéresse.

Pour confronter ces définitions à celles de la langue française, nous utiliserons *L'Encyclopédie* de Diderot et d'Alembert. Le terme de « gouvernement », est tout d'abord défini comme la « manière dont la souveraineté s'exerce dans chaque état »²²¹. La ressemblance avec le sens observé en langue anglaise est flagrante si l'on accepte d'assimiler « supreme authority » à « souveraineté ». De même, pour le terme « constitution » nous découvrons sous la plume des

²¹⁷ Ainsi de la déclaration d'Indépendance du 4 juillet 1776, « Toutes les fois qu'une forme de gouvernement devient destructive de ce but, le peuple a le droit de la changer ou de l'abolir » ; de la déclaration des droits de Virginie de juillet 1776, « Toutes les fois donc qu'un Gouvernement se trouvera insuffisant pour remplir ce but, ou qu'il lui sera contraire, la majorité de la Communauté a le droit indubitable, inaliénable et imprescriptible, de le réformer, de le changer ou de l'abolir » ; du préambule de la constitution de Pennsylvanie de septembre 1776, « toutes les fois que ces grands objets du Gouvernement ne sont pas remplis, le peuple a le droit de le changer » ; de la déclaration des droits du Delaware de septembre 1776 « toutes les fois que le but du Gouvernement n'est pas, ou est mal rempli, (...) le peuple a le droit & le pouvoir légitime d'établir un nouveau Gouvernement, ou de réformer l'ancien » ; du préambule de la constitution du Massachusetts de mars 1780 « toutes les fois que ces grands objets ne sont pas remplis, le Peuple a droit de changer le Gouvernement ». Tous ces textes sont tirés de S. Rials, *op. cit.*, pp. 492 et s.

²¹⁸ Ainsi du projet de La Fayette de janvier 1789, « Et comme le progrès des lumières et l'introduction des abus nécessitent de tems en tems une révision de la constitution » ; du projet de Condorcet de février 1789, « Les loix qui établissent et règlent la constitution, c'est-à-dire, la forme, les devoirs & les droits des diverses parties de la puissance publique, ne seront point perpétuelles, mais elles pourront être changées » ; du projet de déclaration des droits contenu dans le cahier de doléances du Tiers Etat du baillage de Nemours de février 1789, « Tout homme vivant sous les lois politiques, civiles et criminelles, a droit de concourir de ses lumières, ou par ses réclamations, à leur amélioration » ; du projet de Brissot de warville du 1er mai 1789, « par conséquent ils peuvent revoir leur Constitution » ; du projet de déclaration de Sieyès des 20-21 juillet 1789, « Un peuple a toujours le droit de revoir et de réformer sa Constitution ». Ces exemples viennent également de S. Rials, *ibid.*, pp. 519 et s.

²¹⁹ L'exemple qui accompagne cette entrée distingue la monarchie et la république comme deux gouvernements différents : « There seem to be two kinds of *government* in the world : the one exercised by the arbitrary commands and will of some single person ; and the other according to certain orders and laws introduced by agreement or customs, and not to be changed without the consent of many ». Les deux citations sont tirées de l'entrée « Government », S. Johnson, *A dictionary of the english language*, two volumes, London, 1755. Nous ne soulignons que « disposition of the supreme authority ».

²²⁰ S. Johnson, *ibid.* Nous soulignons.

²²¹ *Encyclopédie*, consultée le 1^{er} mars 2012 sur www.encyclopedie.uchicago.edu

Français qu'il « signifie en général *établissement* de quelque chose. Ce terme s'applique en Droit à différents objets »²²². A la fin du XVIII^{ème} siècle il semble donc que l'usage des mots gouvernement et constitution révèle une relation entre un objet (le gouvernement) et son fonctionnement (sa constitution). Dans les deux langues, la constitution donnerait forme au gouvernement entendu comme puissance de l'Etat.

On serait alors tenté de considérer ce droit reconnu au peuple de modifier son gouvernement (ou sa constitution) comme étant le même de part et d'autre de l'Atlantique. Or, l'analyse lexicale ne peut tenir lieu de prisme unique, à plus forte raison lorsque celle-ci souligne une ressemblance là où l'on recherche des caractères particuliers. Le professeur Raynaud a rapproché les déclarations des droits américaine et française pour s'attacher ensuite à les distinguer. L'auteur souligne alors que la conception de la loi est ce qui distingue le mieux ces déclarations sœurs²²³. Pour les Fédéralistes qui défendront le projet adopté à Philadelphie, la loi est un instrument de garantie de la pluralité : elle doit être l'instrument du règne du droit sans devenir oppressante pour les minorités²²⁴. De plus, cette garantie doit s'exprimer à deux niveaux : individuellement, chaque citoyen des Etats-Unis doit bénéficier de la même protection de la loi vis-à-vis du pouvoir installé, et simultanément, chaque Etat de l'Union doit pouvoir maintenir sa souveraineté, son autonomie dans toutes les sphères qui ne sont pas transférées au niveau fédéral. La loi est ainsi une garantie « saisissable » par chacun (individu ou Etat) pour son propre bénéfice.

En France, au contraire, la loi sera une concrétisation de l'unité du peuple. Héritage direct du *Contrat Social* où les citoyens assemblés découvrent ensemble la loi, la volonté générale, et s'en « dessaisissent » afin qu'elle œuvre pour le bien commun. Il est également un défi à prendre en compte dans la situation française qui est une raison de ce rapport collectif à la loi : c'est qu'à la différence de l'état d'égalité et de liberté à partir duquel se construisent les Etats-Unis, la France doit créer de toute pièce cette égalité et cette liberté qui lui sont étrangères depuis au moins quatorze siècles. En France, donc, la loi devient le moyen d'atteindre ces idéaux pendant que les

²²² *Ibid.*

²²³ « Ce qui les distingue le plus profondément, en revanche, c'est le statut qu'elles donnent à la *loi*, qui est lui-même la conséquence d'une divergence fondamentale sur les conditions de la liberté et sur la portée du droit naturel », P. Raynaud, « Révolution française et Révolution américaine », *L'héritage de la Révolution Française*, Sous la dir. de F. Furet, Paris, Hachette, 1989 pour la langue française, p. 42.

²²⁴ « Madison, comme Hamilton, s'inquiète explicitement des effets liberticides de la loi de la majorité. Le Virginien le répète d'ailleurs à Jefferson à la fin de la Convention : "Le grand objet du Gouvernement est de modifier la souveraineté de telle sorte qu'elle soit suffisamment neutre entre les différentes parties de la société pour empêcher une partie de subvertir les droits d'une autre, et en même temps suffisamment contrôlée elle-même pour qu'elle ne puisse composer un intérêt contraire à celui de la société tout entière », D. Mongoin, *La doctrine constitutionnelle du Federalist, La question d'institutions libérales après le régime mixte*, Thèse, Paris II, 2007, p. 19.

jeunes Etats-Unis en sont déjà à les préserver, par ce même moyen. C'est toute l'ampleur de la différence de ces événements révolutionnaires : l'Amérique n'a pas à fonder d'ordre nouveau mais à parfaire un ordre existant²²⁵. L'œuvre constituante française est totale, l'œuvre constituante américaine est perfectionnement.

Une autre manière d'éclairer cette différence est une remarque de Sieyès dans le propos qu'il tient relativement à la question du veto royal. Il affirme la nécessité que chaque député représente la nation entière. Sinon le risque existe que « la Minorité pourrait faire la loi à la Majorité »²²⁶. Au contraire, en Amérique, la protection des droits de la minorité est précisément une préoccupation majeure. Là où les jeunes Etats fédérés cherchent déjà à éviter l'oppression qui résulterait des décisions de l'Etat fédéral, les constituants français cherchent à organiser une totalité homogène.

Appliqué au sujet qui nous occupe particulièrement, la révision du « government » ou de la « constitution », ce constat éclaire deux attitudes intimement liées mais aux différences subtiles : nous avons montré qu'en France la protection (dans une logique sédentaire et sous l'influence de la peur du retour de la puissance constituante populaire) avait presque immédiatement dominé la logique d'amélioration ; aux Etats-Unis, en revanche, la logique d'amélioration précède et ne se laisse pas subsumer sous celle de protection puisque le travail de Philadelphie est déjà une amélioration. Cependant, la technique des amendements à la Constitution semble l'illustration parfaite de cette priorité à la stabilité, à la sédentarité relativisée par des compléments.

B. Changer la constitution, changer de constitution

Une explication de la technique des amendements (lesquels sont ajoutés à la suite du texte initial par de nouvelles conventions), pourrait être de freiner la pratique du dépassement de

²²⁵ Nous formulons sur un autre point de technique constitutionnelle la brillante et profonde analyse de J. Elster dans laquelle il formula cette idée le premier : « Les Américains cherchent à se protéger de la solution que les Français sont seulement sur le point d'inventer, ou de réinventer », « Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes », *RFSP*, 1994, n° 2, pp. 187-256.

²²⁶ *Dire de l'abbé Sieyès sur la question du veto royal, à la séance du 7 septembre 1789*, Paris, Bauduin, 1789, p. 7.

pouvoir justifié *a posteriori* par le but poursuivi²²⁷. En effet, cette technique fait coexister plus clairement les logiques de protection et d'amélioration du texte constitutionnel. Plus exactement elle conduit implicitement à l'amélioration. En 1787, la protection est présente par le seul fait que le texte de Philadelphie ne sera pas retouché (il est une forteresse immuable à défendre). Il ne pourra être que complété par addition ; non par modification.

Cette limitation des changements constitutionnels apparaît dans l'étude du professeur Halpérin qui souligne qu'à côté de la technique des amendements à la constitution, se pose la question du changement de constitution, c'est-à-dire du remplacement de la constitution. Les conventions américaines sont donc plus certainement tenues de respecter les dispositions premières, *tout en ayant une marge de manœuvre plus claire et large* que les assemblées de révision françaises. Ces dernières se voient conférer un mandat quasi-impératif pour la modification d'articles limitativement désignés. La protection, qui était le moteur principal à la rédaction des procédures de révision, garde l'ascendance en ne faisant place que timidement à l'amélioration : la protection de la « forteresse constitution » ne fait que tolérer les « ambitions nomades ». Sûrement à cause de la conception politique de la constitution, censée s'exprimer dans chacune des dispositions du texte constitutionnel. Dès lors, la moindre entreprise de modification de ce texte se distingue difficilement d'un danger pour ce texte.

Il existe donc une distinction entre l'amendement et le changement de constitution en Amérique. Bien qu'elle ne parvienne à maturité qu'au milieu du XIX^{ème} siècle, cette séparation est déjà présente à la fin du XVIII^{ème} comme le prouvent les débats sur l'adoption du texte de Philadelphie ou certain passage du *Fédéraliste*. Par exemple, le dernier texte du recueil que l'on doit à Hamilton précise que « les termes de cet article [l'article 5 du projet de Constitution qui règle la procédure d'amendement] sont péremptoires. (...) Rien à cet égard n'est laissé à la discrétion de ce corps. »²²⁸ Ce qui signifie très clairement que la compétence d'une Convention future sera délimitée par les organes qui disposent de l'initiative pour cette réunion. Il ne s'agira, par ailleurs, à l'échelle de l'Union, que d'*amendement* et jamais de changement de Constitution eu égard aux

²²⁷ Comportement que nous avons identifié concernant la Convention de Philadelphie et que d'autres conventions au niveau des Etats fédérés avaient déjà pratiqué et pratiqueront encore tout au long du XIX^{ème} siècle. Voir J.-L. Halpérin, « Changer *de* constitution et *par* la constitution : L'exemple historique des Etats fédérés d'Amérique jusqu'à la Première Guerre mondiale », *Jus Politicum*, n° 9, avril 2013, www.juspoliticum.com

²²⁸ Publius (Hamilton), « Le Fédéraliste, n° LXXXV », *Le Fédéraliste*, Paris, LGDJ, 1957, p. 733.

termes mêmes de l'article V qui ne laissent aucun doute²²⁹.

En France, la réception de cette alternative est nette durant les premiers travaux de la Convention. Celle-ci vit le projet de constitution rédigé par un incontestable ami de l'Amérique, Condorcet²³⁰. Le titre relatif à la révision de la constitution est le seul de la décennie (avec 1793 bien sûr mais à cause l'influence du premier sur le second), à user du terme de « convention ». C'est aussi la seule période où le peuple est envisagé de manière extrêmement concrète, par la prise en compte du renouvellement des générations. Sur ce fondement, il est envisagé qu'un pouvoir constitué puisse agir à la manière d'un pouvoir constituant (i.e. remplacer la constitution, en écrire une nouvelle), or en 1795 un cycle se termine, précisément sur ce point. Reprenons la citation de Berlier qui en rend spécialement compte : « Vainement a-t-on comparé ces assemblées de révision à des conventions nationales : si par là, on entend une assemblée d'hommes envoyés par la Nation pour statuer seulement sur des points donnés, seulement porteurs d'un mandat spécial et sans autre caractère, pour s'ingérer en toute autre chose, je passe l'expression ; mais je la relève, si l'on prétend en tirer quelque comparaison avec votre assemblée actuelle »²³¹.

Ainsi l'ambiguïté conceptuelle et terminologique entretenue pendant toute la décennie révolutionnaire en France à ce sujet atteint certainement son apogée durant la première année d'existence de la Convention. Il n'est pas impossible de soutenir que, dans une certaine mesure, les idées américaines favorisent l'imagination d'une étrange possibilité : le renversement de la constitution par les voies légales. Ce qui s'exprimerait ainsi outre-Atlantique : amender signifie compléter, réviser signifie remplacer. A la faveur de 1793 cette assimilation entre la révision et le remplacement de la constitution a pu trouver un certain écho en France. Ce n'est certainement pas la seule source de la confusion entre le pouvoir constituant et le pouvoir de révision mais c'en est une.

²²⁹ « Le Congrès, toutes les fois que les deux tiers des membres des deux Chambres le jugeront nécessaire, proposera des amendements à cette Constitution ; ou bien, si les législatures des deux tiers des Etats en font la demande, il réunira une Convention pour proposer des amendements, lesquels, dans un cas comme dans l'autre, seront valides à tous égards et en tout point, *comme partie intégrante de la Constitution*, quand ils auront été ratifiés par les législatures des trois quarts des Etats ou par les trois quart des Conventions réunies à cet effet dans chacun des Etats, selon que l'un ou l'autre mode de ratification aura été proposé par le Congrès. (...) », *appendice au Fédéraliste, ibid.*, pp. 761-762. Les termes que nous soulignons indiquent qu'il s'agira systématiquement d'ajouts à la Constitution. On ne peut logiquement envisager un amendement qui ferait partie intégrante de la Constitution s'il l'anéantit au préalable ou simultanément.

²³⁰ La lecture de *De l'influence de l'Amérique sur l'Europe* écrit en 1786 suffit à se convaincre de la haute estime qu'avait Condorcet pour l'Amérique. Ce petit ouvrage se trouve dans les *Œuvres de Condorcet*, Tome 8, par A. Condorcet O'Connor et M.-F. Arago, Paris, firmin, 1847, 113 p.

²³¹ Berlier, *MU*, n° 330 du 30 thermidor An III, p. 1328.

L'objectif de cette démonstration n'est pas, en effet, de faire de la décennie révolutionnaire un réceptacle des réflexions américaines. Bien au contraire, nous cherchons à mettre en lumière le fait que la pensée constitutionnelle française sera davantage marquée par les écrits de Sieyès. Nous pensons, sans surprise, qu'il a été le théoricien du pouvoir constituant. Mais du seul pouvoir constituant.

Section trois. Sieyès et le pouvoir constituant : l'embarrassante question du pouvoir de révision

Qu'est-ce que le tiers-état ? semble une source d'interprétations inépuisable. En premier lieu, parce que le style de ce pamphlet nécessite un perpétuel travail de définition, à l'image du *Contrat social*. Une deuxième raison est la diffusion large et rapide de l'ouvrage à l'époque qui en fit une référence immédiate et donc incontournable pour les réflexions postérieures sur la Révolution. En troisième lieu, la place de l'abbé Sieyès dans le déroulement des événements de juin à août 1789, ou encore le déroulement même de la Révolution qui peut être lu comme une mise en pratique des idées qui y sont développées. En effet, *a posteriori*, on est tenté de considérer que la démonstration consistant à voir dans le tiers-état la nation titulaire du pouvoir constituant a quelque chose de prémonitoire. Plus encore lorsque le pouvoir constituant révèle plusieurs facettes, là où la définition habituelle n'en fait que la compétence d'écrire la constitution. Le professeur Beaud montre bien qu'au fond la pensée de Sieyès, entièrement construite sur le principe de représentation, dédouble le pouvoir constituant selon le titulaire considéré mais sans jamais le dire clairement²³².

²³² Certes l'analyse du professeur Beaud nous rappelle une dualité du pouvoir constituant mais qui n'est pas exactement celle que nous abordons ici. Selon le professeur, le pouvoir constituant est d'abord « un pouvoir "déconstituant" avant d'être un pouvoir "reconstituant" ». Ainsi la dimension révolutionnaire, bien présente dans la notion de pouvoir constituant (déconstituant), ne doit pas faire oublier sa dimension juridique (reconstituant). Voir O. Beaud, *La Puissance de l'État*, Paris, PUF, coll. Léviathan, p. 224.

Selon le sens communément admis, et ce depuis *Qu'est-ce que le tiers-état ?*, le pouvoir constituant est la compétence d'écrire la constitution²³³, attribuée de préférence, comme durant la période 1789-1795, à une assemblée. Cette idée est développée dans deux interventions de Sieyès à la tribune : l'*Exposition raisonnée des Droits de l'Homme et du Citoyen* et le *Discours sur le veto royal*, où il insiste sur le pouvoir commettant du peuple. Bien que ce dernier n'ait besoin de rien d'autre que de sa volonté pour décider légalement de sa constitution, Sieyès cherche le moyen concret qui permettra de la décider et de la fixer. De fait, le pouvoir constituant du peuple devient le pouvoir de désigner, de *commettre* certains des membres du peuple, à la fonction d'écrire la constitution car « Le peuple ne peut avoir d'autre voix que celle de ses représentants, il ne peut parler, ne peut agir que par eux »²³⁴. Ces représentants, ces *commis*, exerceront donc le pouvoir constituant, sans en être les titulaires. De là une première source de confusion : la désignation de l'organe par sa fonction fait de l'assemblée des commis le pouvoir constituant, et simultanément, la désignation du peuple par sa fonction en fait aussi le pouvoir constituant. Ainsi, les interprétations nombreuses qu'ont connu ces textes se rejoignent pour attribuer à Sieyès la découverte de la distinction entre le pouvoir constituant et les pouvoirs constitués²³⁵.

La question cruciale est alors de comprendre la portée de la distinction entre le peuple d'une part, dans l'exercice de son pouvoir commettant, et l'organe commis d'autre part, qui écrit la constitution. Si le pouvoir du peuple se résume à la désignation de ses représentants, s'agit-il d'une compétence moindre que celle de ces représentants une fois assemblés ? La réponse souligne que s'il n'existe qu'un pouvoir constituant, son exercice est double. En effet chez Sieyès, le pouvoir de commettre est déjà une manière d'exercer le pouvoir constituant. Ce pouvoir n'a rien d'inférieur à celui qu'exercera ensuite le corps désigné pour rédiger l'acte constitutionnel, au contraire, il en est la source. Selon la formule, « De quelque manière qu'une Nation veuille, il suffit qu'elle veuille »²³⁶, le pouvoir ne s'exerce ni au même moment du processus constituant, ni dans les mêmes termes, selon que l'on considère le peuple ou ses représentants. Il s'ensuit qu'exercé par le peuple, selon sa seule volonté, le pouvoir constituant dévoile sa dimension

²³³ C. Clavreul préfère mettre en avant la Nation chez Sieyès, comme entité extérieure, maîtresse du tout, et à l'origine de l'ordre politique. Cette vue nous paraît exagérée dans la mesure où elle oblige à considérer *Qu'est-ce que le Tiers-Etat* comme une brochure uniquement stratégique. Il nous semble au contraire que la cohérence d'ensemble de ces pages écrites à la veille de 1789 a une portée théorique indiscutable. Néanmoins C. Clavreul souligne que « (...) son pouvoir [de la Nation] n'est *que* constituant, et elle ne peut *que* rédiger une nouvelle Constitution, mieux adaptée aux besoins sociaux. », « Sieyès et la genèse de la représentation moderne », *Droits*, n° 6, 1987, p. 51. Nous soulignons.

²³⁴ Sieyès, à la séance du 7 septembre 1789, *AP*, 1^{ère} série, Tome 8, p. 585.

²³⁵ Nous ne revenons pas sur la querelle en paternité de la découverte entre Sieyès et Lafayette. Sur ce point, voir Cl. Klein, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris, PUF, coll. Les voies du droit, 1995, pp. 7-18.

²³⁶ E. Sieyès, *Qu'est-ce que le tiers-Etat ?*, Paris, [s.n.], 1789, p. 80.

révolutionnaire²³⁷. Exercé en revanche par des représentants, selon l'habilitation reçue, il découvrira alors sa dimension régulatrice, protectrice. Et c'est bien sur ce second point que les interprétations divergent : le pouvoir constituant ne devient-il pas ici un pouvoir constitué ? Le professeur Beaud l'a fait remarquer, toute la question est de savoir si le pouvoir de révision est ou n'est pas un pouvoir constituant. Nous le rejoignons sur ce diagnostic mais la démonstration qu'il propose afin de déceler chez Sieyès, « quoi qu'on en dise »²³⁸, une théorie du pouvoir de révision, invite à la discussion.

Nombreux sont les signes qui pourraient alimenter cette conviction (Sieyès théoricien du pouvoir de révision) mais au fond, l'abbé n'a théorisé, et c'est déjà immense, que le seul pouvoir constituant, appartenant à la Nation. L'évolution même de sa pensée (moins spectaculaire qu'on ne le croit) le prouve : le pouvoir constituant du peuple y est une constante même lorsqu'il cherche à le domestiquer (ce qu'il fait d'ailleurs, dès *Qu'est-ce que le tiers-état ?*). Si le peuple a toujours le droit de revoir et réformer sa constitution, il n'en reste pas moins que le but sera toujours de défendre la constitution et que le moyen en sera toujours un appel au pouvoir constituant. Il n'en reste pas moins non plus que le peuple restera toujours libre de vouloir comme bon lui semble, c'est-à-dire en dehors des voies légales. Seule la représentation peut poser problème quant au fait de savoir ce qu'est, d'une part, et ce que peut, d'autre part, un organe qui serait prévu par la constitution elle-même pour la retoucher. Or, le problème est que si Sieyès a toujours pensé le pouvoir constituant (Sous-section une), il n'a pu (il n'a voulu) prévoir de pouvoir constitué capable de toucher la constitution (Sous-section deux).

Sous-section une. Le pouvoir constituant chez Sieyès

Avant même de se pencher sur la nature et sur le titulaire du pouvoir constituant, Sieyès expose dans *Qu'est-ce que le tiers-état ?* le rôle premier du pouvoir constituant. Il le conçoit comme un juge, appelé à trancher un différend entre les pouvoirs constitutionnels. Ce juge ne peut être un pouvoir constitué car « Comment imagine-t-on qu'un corps constitué puisse décider de sa

²³⁷ P. Bastid commente fort justement qu'il s'agit là d'un « Raisonnement qui en vérité va fort loin, puisqu'il maintient au cœur même de la société politique comme un foyer permanent d'insurrections possibles. », *Sieyès et sa pensée*, Paris, Hachette, 1970, 2^{ème} éd., p. 392.

²³⁸ O. Beaud, *op. cit.*, p. 316.

constitution ? »²³⁹ Ainsi le juge suprême ne peut être que la nation elle-même²⁴⁰. C'est donc par un acte spontané, volontaire de la nation, que le pouvoir constituant intervient pour régler le conflit qui oppose les pouvoirs constitués. C'est-à-dire que la nation, par l'usage de son pouvoir commettant, convoque un corps de représentants extraordinaires à qui revient la mission de trancher le conflit²⁴¹. Le professeur Beaud, qui a exposé cette « mise en scène juridique »²⁴², conclut que le pouvoir constituant « saisi comme un juge, (...) exerce son pouvoir comme un législateur. »²⁴³ La raison en est simple : il ne faut pas perdre de vue que Sieyès écrit dans une perspective subversive de contestation du fonctionnement des Etats-Généraux et de l'état de la monarchie. Il appelle donc, sans le dissimuler, à l'écriture d'une constitution pour la France car elle n'en dispose pas²⁴⁴.

En revanche, lorsque durant l'été 1789 Sieyès est membre du comité de rédaction de la constitution, le contexte est radicalement différent. Evoquer le pouvoir constituant n'a plus la même portée : il s'agit alors, soit du pouvoir présentement exercé par l'Assemblée²⁴⁵, soit d'un pouvoir dont les représentants imaginent qu'il pourra être exercé à nouveau mais qui, en raison de l'étendue des possibilités qu'il offre, s'avère dangereux. Si la première branche de l'alternative ne pose aucune difficulté, la seconde permet de s'interroger sur le sens de l'expression « pouvoir constituant » à l'époque. Selon notre analyse, il apparaît que la pensée de Sieyès ne change pas : il s'agira toujours d'un tribunal appelé à régler un conflit entre les pouvoirs publics, à l'initiative, soit du peuple, soit des pouvoirs constitués.

²³⁹ E. Sieyès, *Qu'est-ce que le tiers-Etat ?*, Paris, [s.n.], 1789, p. 81. Il ajoute plus loin que « Quand même la Nation aurait ses Etats-Généraux réguliers, ce ne serait pas à ce corps constitué, à prononcer sur un différend qui touche à sa constitution. », *ibid.*, p. 82.

²⁴⁰ « Il est constant que les parties de ce que vous croyez être la constitution française ne sont pas d'accord entre-elles. A qui donc appartient-il de décider ? à la Nation, indépendante comme elle l'est nécessairement, de toute forme positive. », *ibid.*, p. 82.

²⁴¹ E. Sieyès, « Puisqu'une grande Nation ne peut s'assembler elle-même en réalité toutes les fois que des circonstances hors de l'ordre commun pourraient l'exiger, il faut qu'elle confie à des Représentants extraordinaires les pouvoirs nécessaires dans ces occasions. », *ibid.*, pp. 82-83.

²⁴² O. Beaud, *La Puissance de l'Etat*, Paris, PUF, Léviathan, 1994, p. 225.

²⁴³ *ibid.*, p. 226.

²⁴⁴ E. Sieyès, « Si nous manquons de constitution, il faut en faire une ; la Nation seule en a le droit. Si nous avons une constitution comme quelques uns s'obstinent à le soutenir, & que par elle, l'Assemblée nationale soit divisée, ainsi qu'ils le prétendent, en trois députations des trois Ordres de Citoyens, on ne peut pas, du moins, s'empêcher de voir qu'il y a de la part d'un de ces Ordres une réclamation forte, qu'il est impossible de faire un pas de plus sans la juger. », *Qu'est-ce que le tiers-Etat ?*, Paris, [s.n.], 1789, pp. 70-71.

²⁴⁵ C'est ainsi que Sieyès en parle : « Les représentants de la Nation Française, réunis en ASSEMBLEE NATIONALE, reconnaissent qu'ils ont par leur mandats, la charge spéciale de régénérer la Constitution de l'Etat. En conséquence, ils vont, à ce titre, exercer le POUVOIR CONSTITUANT. », *Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits de l'Homme et du Citoyen*, Paris, [s.n.], 1789, p. 17.

Ainsi dans l' *Exposition raisonnée des Droits de l'Homme et du Citoyen*²⁴⁶, Sieyès rappelle sa théorie de la représentation, selon laquelle « il n'est pas nécessaire que les Membres de la Société exercent individuellement le Pouvoir constituant »²⁴⁷. Il s'agit là d'une illustration parfaite de la dimension pragmatique de sa pensée. Conscient que les citoyens ne peuvent s'assembler dès qu'ils sont en trop grand nombre, il commande même au Peuple de « se borner à exercer par lui-même, le *seul* pouvoir *commettant* »²⁴⁸. Ainsi l'ultime article de la proposition de déclaration des droits qui suit cet argumentaire doit être compris comme une réaffirmation du pouvoir constituant du peuple, sous cet angle pragmatique.

D'une part, conformément aux affirmations de *Qu'est-ce que le tiers-état ?*, la volonté du peuple est « toujours la loi suprême »²⁴⁹ ; il est donc logique qu' « Un peuple [ait] toujours le droit de revoir & de réformer sa constitution. »²⁵⁰ D'autre part, puisque les œuvres humaines sont toujours perfectibles, « Il est même bon de déterminer des époques fixes, où cette révision aura lieu, quelle qu'en soit la nécessité. »²⁵¹ S'il faut, enfin, que l'intervalle entre ces consultations soit fixé en fonction du renouvellement des générations, c'est pour garantir « l'espoir à chaque Citoyen de consentir une fois dans sa vie »²⁵² à la constitution de la nation. De cette manière, le pouvoir constituant est bien réservé à son titulaire, la nation, sans qu'aucune forme ne lui soit imposée : il ne s'agit pas d'un appel à un quelconque pouvoir constitué mais bien d'un appel au peuple, afin qu'il use de son pouvoir commettant ou qu'il accepte directement la constitution.

De même lors du discours sur le veto royal²⁵³, Sieyès affirme, pour démontrer l'irrésistibilité pratique de la représentation, non seulement que « la très-grande pluralité de nos concitoyens n'a ni assez d'instruction, ni assez de loisir, pour vouloir s'occuper directement des loix qui doivent gouverner la France »²⁵⁴ ; mais aussi que, « Puisqu'il est évident que cinq à six millions de Citoyens actifs, répartis sur plus de vingt cinq mille lieues quarrées, ne peuvent point s'assembler ; il est certain qu'ils ne peuvent aspirer qu'à une Législature par *représentation*. »²⁵⁵

²⁴⁶ Lue les 20 et 21 juillet 1789 à la tribune de l'Assemblée nationale constituante.

²⁴⁷ *Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits (...)*, *op. cit.* pp. 35-36.

²⁴⁸ E. Sieyès, *ibid.*, p. 36. « commettant » est souligné dans le texte ; nous soulignons « seul ».

²⁴⁹ E. Sieyès, *Qu'est-ce que le tiers-Etat ?*, Paris, [s.n.], p. 80.

²⁵⁰ Article XLII, alinéa premier du projet de Déclaration des Droits, *Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits (...)*, *op. cit.* p. 51.

²⁵¹ *Ibid.*, alinéa 2.

²⁵² *Ibid.*, troisième (et dernier) alinéa.

²⁵³ Lu à la séance du 7 septembre 1789 à la même tribune.

²⁵⁴ E. Sieyès, *Dire de l'abbé Sieyès sur la question du veto royal, à la séance du 7 septembre 1789*, Paris, Bauduin, 1789, p. 15.

²⁵⁵ *Ibid.* Souligné dans le texte.

Appliqué au pouvoir constituant, ce raisonnement démontre encore que seul le peuple en est titulaire mais qu'il n'a d'autre choix que d'en commettre l'exercice²⁵⁶.

Sieyès emprunte alors la comparaison avec la situation de l'Angleterre où le veto n'est justifié qu'à raison du possible exercice du pouvoir constituant par le Parlement. C'est grâce à cette prérogative royale que le monarque demeure à la tête des pouvoirs publics. Or, en France, explique l'abbé, « la Législature ordinaire n'aura point l'exercice du Pouvoir constituant »²⁵⁷. S'il arrive alors, comme Sieyès en convient²⁵⁸, qu'un pouvoir cherche à empiéter sur un autre, ce n'est pas la constitution qui est en cause : ce sont les pouvoirs eux-mêmes qui ne respectent pas l'étendue de leurs prérogatives et créent le conflit sur lequel toute la démonstration repose. Dès lors, Sieyès préconise comme pour le règlement d'un conflit entre particuliers, et comme dans *Qu'est-ce que le tiers-état ?*, que soit convoqué un tribunal afin que le conflit cesse car d'une telle situation, « c'est le Peuple qui en est toujours la véritable victime »²⁵⁹, pas le pouvoir sur qui pèserait un empiètement.

La métaphore est profonde : un conflit entre particuliers est nuisible parce qu'il est un désordre au profit de celui qui le crée. L'appel au tribunal en est le remède, pour rentrer dans l'ordre qu'il est chargé de faire respecter, celui du droit. Ainsi lorsque l'abbé affirme « que si les différents Pouvoirs se mettent à usurper l'un sur l'autre, le vrai remède à ce désordre public n'est point le *veto Royal*, mais un véritable appel au Pouvoir constituant, dont la partie lésée a droit, alors, de demander la convocation ou la délégation nationale. »²⁶⁰ Dans cette présentation, le bon sens veut que la « partie lésée » soit la victime du conflit, comme dans un conflit entre particuliers. Ainsi, le pouvoir constitué qui subit l'usurpation a le droit de « réclamer »²⁶¹ au peuple la convocation d'une assemblée commise du pouvoir constituant. Quant au peuple, « toujours victime », il en a aussi le droit à ce titre ; il en a de toute façon le droit puisque dans son cas, il suffit qu'il veuille.

²⁵⁶ Sur cet aspect de la pensée de Sieyès, se reporter à C. Clavreul, *L'influence de la théorie d'Emmanuel Sieyès sur les origines de la représentation en droit public*, Thèse, 1982, 665 p.

²⁵⁷ *Dire de l'abbé Sieyès (...) op. cit.*, p. 21.

²⁵⁸ « Un Pouvoir, quel qu'il soit, ne se contient pas toujours dans les limites qui lui sont prescrites par la Constitution », *ibid.*, p. 22.

²⁵⁹ « Je dis donc, que puisqu'il est possible que les Pouvoirs publics, quoique séparés avec soin, quoiqu'indépendants les uns des autres dans leur organisation & dans leur prérogative, entreprennent néanmoins l'un sur l'autre, il doit se trouver dans la Consitution Sociale un moyen de remédier à ce désordre. (...) Le moyen que nous cherchons consiste à réclamer la délégation extraordinaire du Pouvoir Constituant. Cette Convention est en effet l'unique Tribunal où ces sortes de plaintes puissent être portées. », *ibid.*, pp. 22-23. Cette métaphore est désignée comme étant une « mise en scène juridique » par le professeur Beaud qui l'analyse à partir de *Qu'est-ce que le tiers-Etat ?*; voir *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, Léviathan, pp. 225-227.

²⁶⁰ Sieyès, *ibid.* p. 23 Souligné dans le texte.

²⁶¹ « Le moyen que nous cherchons consiste à réclamer la délégation extraordinaire du Pouvoir Constituant. », *ibid.*, p. 23. L'utilisation du verbe réclamer est cruciale dans la mesure où elle signifie la primauté du peuple sur les pouvoirs constitués. Elle empêche donc ces derniers d'agir par eux-mêmes pour régler le conflit.

La dimension révolutionnaire de la doctrine de Sieyès ne serait alors qu'une infime partie de sa pensée. Si le peuple n'a que le pouvoir de commettre, il est celui qui peut *décider de commettre* le pouvoir constituant, dans le but de rétablir l'ordre perturbé par un (des) pouvoir(s) constitué(s). Ainsi, la fonction que Sieyès attribue au pouvoir constituant est, dès 1789, celle de dire le droit. Le pouvoir constituant a pour modèle l'institution judiciaire mais le droit qu'il crée ou qu'il applique est le droit constitutionnel. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre que « Lorsqu'il sera nécessaire de la revoir [la constitution] et d'en réformer quelque partie, c'est par une Convention expresse, & bornée à cet unique objet, que la Nation décrètera les changements qu'il lui paroîtra convenable de faire à la Constitution. »²⁶² Cette révision devra donc dire le droit constitutionnel afin de mettre en accord le texte constitutionnel avec la Constitution. Il s'agit bien d'un pouvoir conservateur²⁶³ dont l'exercice est donc essentiellement limité. Pensé sur le modèle d'un tribunal, ses commettant lui assignent une fonction qu'il n'est pas maître de modifier.

Reste alors à comprendre l'évolution de cette pensée car la lecture du discours prononcé le 26 thermidor an III, au cours de l'élaboration de la nouvelle constitution, a de quoi ébranler notre analyse d'un Sieyès théoricien du *seul* pouvoir constituant. Il est courant en effet, de souligner que les événements qui séparent 89 de 95 l'ont conduit à enserrer le pouvoir constituant par des règles constitutionnelles²⁶⁴. Si le projet de jury constitutionnaire invite intuitivement à le croire, il n'y a pas lieu, pour autant, de remettre en cause notre position. Le pouvoir constituant demeure l'attribut du peuple chez Sieyès et les moyens de perfectionner un texte constitutionnel relèvent toujours, également, du peuple.

Sous-section deux. Le pouvoir de révision chez Sieyès ?

La démonstration du professeur Beaud repose sur la conviction que « Sieyès a aussi bien étudié le pouvoir constituant que la révision constitutionnelle. »²⁶⁵ Ce qui le conduit à centrer son

²⁶² *Ibid.*, p. 21.

²⁶³ Ce qui n'est pas sans annoncer la réflexion de Benjamin Constant relative au pouvoir neutre étudiée *infra* (Première Partie, Titre Un, Chapitre deux).

²⁶⁴ Ainsi des travaux de J.-D. Bredin : « Mais l'expérience, la cruelle expérience, lui a enseigné que les Constitutions sont aisément violées, détruites, sans le concours des représentants du peuple ou avec leur concours terrorisé. Il veut maintenant discipliner le pouvoir constituant. », *Sieyès, la clé de la Révolution Française*, Paris, Fallois, 1988, p. 367.

²⁶⁵ O. Beaud, *op. cit.*, p. 316.

propos sur l'emblématique question de savoir si le pouvoir de révision est un pouvoir constitué (i.e. de nature différente du pouvoir constituant). Si nous partageons volontiers le caractère central de cette interrogation pour la doctrine contemporaine, il n'est pas évident qu'elle se pose en ces termes à l'époque car selon notre interprétation, répétons-la, Sieyès est le penseur du *seul* pouvoir constituant. Si ses réflexions évoluent incontestablement, dans la mesure notamment où il se préoccupe de plus en plus des moyens précis de la conservation de la constitution, il n'en reste pas moins que son propos vise toujours le « pouvoir constituant ».

L'idée qu'il désigne par ces termes ne change pas. Pas plus d'ailleurs que la volonté de protéger la constitution, déjà présente dans ses réflexions de 1789. Il s'agit toujours du pouvoir du peuple de décider par lui-même de sa constitution ; ce qui passe nécessairement par la désignation de représentants ; lesquels écriront pour le peuple, la constitution qu'il s'est choisie. Que la volonté du peuple ne soit connue que par le truchement de la représentation conduit très rigoureusement Sieyès à préconiser la ratification de l'œuvre des représentants par deux fois : par ceux qui l'ont produite d'abord, puis par de nouveaux députés dont la seule tâche sera d'examiner si l'œuvre est bonne²⁶⁶.

Alors pour ce qui est de la problématique relative à la révision constitutionnelle, Sieyès se révèle d'une grande constance. Il convient donc de parler de raffinement plutôt que d'évolution de sa pensée. Durant la discussion de la constitution de l'an III en effet, il apparaît toujours cohérent et fidèle à ses premières inclinations : il ne raisonne que par la métaphore judiciaire. Que l'on songe à la fameuse citation selon laquelle « Une constitution est un corps de lois obligatoires, ou ce n'est rien ; si c'est un corps de lois, on se demande où sera le gardien, où sera *la magistrature* de ce code. »²⁶⁷ Son projet de jury constitutionnaire, malgré sa célébrité, mérite que l'on s'y attarde encore et spécialement pour la seconde attribution que Sieyès lui reconnaît, un « atelier de propositions des amendements que le temps pourrait exiger dans la constitution »²⁶⁸.

²⁶⁶ Jusqu'au bout Sieyès demeure logique avec sa théorie de la représentation : il n'envisage pas de ratification directement populaire car cela nierait le caractère unique du moyen d'action qu'a le peuple (le pouvoir commettant) : « (...) l'Assemblée nationale déclare que la Constitution qu'elle va donner à la France, & que la nécessité des circonstances doit rendre obligatoire pour tous, ne sera pourtant définitive, qu'après que de nouveaux Députés, régulièrement délégués pour exercer le seul Pouvoir constituant, l'auront revue, réformée s'il y a lieu, & lui auront donné un consentement national que réclame la rigueur des principes. », *Exposition raisonnée...*, *op. cit.*, pp. 17-18.

²⁶⁷ La suite de la citation est encore plus explicite : « Un oubli de ce genre serait inconcevable autant que ridicule dans l'ordre civil ; pourquoi le souffririez-vous dans l'ordre politique ? Des lois, quelles qu'elles soient, supposent la possibilité de leur infraction, avec un besoin réel de les faire observer. Il m'est donc permis de le demander : qui avez-vous nommé pour recevoir la plainte contre les infractions à la constitution ? », *MU*, n° 326 du 26 thermidor an III, p. 1311.

²⁶⁸ *Ibid.*

C'est à partir de cette attribution que le professeur Beaud affirme que « Sieyès conçoit la fonction de révision comme une fonction constituée »²⁶⁹. A notre avis, le jury constitutionnaire n'est chargé que de « recueillir les vues qui peuvent tendre à l'amélioration progressive de l'acte constitutionnel »²⁷⁰. Il est crucial que, dans l'opinion de Sieyès, « le jury constitutionnaire n'a pas le droit de toucher lui-même à la constitution : ce serait lui commettre le pouvoir constituant. »²⁷¹ C'est pourquoi l'abbé préconise de soumettre aux assemblées primaires des cahiers de propositions de réformes, que le jury aura rédigés en amont.

De cette manière, loin de renier son penchant pour les conventions périodiques²⁷², Sieyès en parfait le système en ne gardant que ce qui importe le plus : d'une part le principe selon lequel seul le peuple est titulaire du pouvoir constituant, et d'autre part, l'exclusivité de ce pouvoir. En effet le jury constitutionnaire ne fait que proposer son cahier d'amélioration de l'acte constitutionnel aux assemblées primaires qui l'acceptent ou le refusent par oui ou par non. Enfin, si le oui l'emporte, aucun pouvoir de révision n'est commis ni réuni. La victoire du oui vaut par elle-même délégation d'exercice du *pouvoir constituant* au Conseil des Anciens²⁷³.

Dans ces conditions, considérer le jury constitutionnaire comme un pouvoir constitué d'une part et comme un pouvoir de révision d'autre part est tentant²⁷⁴. Cependant, s'il s'agit bien

²⁶⁹ O. Beaud, *op. cit.*, p. 319.

²⁷⁰ E. Sieyès, *MU*, n° 326 du 26 thermidor an III, p. 1312.

²⁷¹ *Ibid.* L'exclusivité du pouvoir constituant entre les mains du peuple est aussi exprimée dans ses manuscrits intitulés « Bases de l'ordre social », où la possibilité de commettre des délégués spéciaux pour corriger la constitution est envisagée. Encore une fois, seul le pouvoir commettant est capable de décider de l'adoption de ces correctifs. Il s'agit encore de ne ménager aucun autre titulaire du pouvoir constituant : « Une nation qui délègue son pouvoir constituant s'expose à perdre sa liberté et à changer d'état presque à son insu. Elle doit s'en réserver l'exercice dans ses assemblées primaires, mais elle peut confier à des délégués spéciaux le soin de lui présenter les projets d'amélioration que l'expérience et le temps ont rendu nécessaires. », cité par A. Tyrsenko, « L'ordre politique chez Sieyès en l'an III », *AHRF*, n° 319, 2000, p. 42.

²⁷² Ce que laisse sous-entendre le professeur Beaud. O. Beaud, *op. cit.*, p. 317.

²⁷³ Ainsi que le prévoit l'article XII du projet de Sieyès : « Les assemblées primaires, après lecture faite du *cahier de propositions*, déclareront *oui* ou *non*, si elles entendent donner au conseil des anciens le pouvoir d'y statuer. Si la majorité des assemblées primaires a dit *non*, le *cahier* sera regardé comme non avenu, et ses propositions ne pourront être reproduites avant la dixième année suivante. Si la majorité des assemblées primaires a dit *oui*, le pouvoir constituant est délégué, par ce seul fait, au conseil des anciens, pour statuer sur les propositions faites, sans qu'il puisse ni les amender, ni en substituer d'autres. », *MU*, n° 327 du 27 thermidor an III, p. 1315.

²⁷⁴ Ce que font P. Bastid, « (...) ce Jury, bien qu'élevé au-dessus des autres institutions et chargé de les maintenir à leur rang, n'est lui-même qu'une institution établie par les textes fondamentaux et soumise dans l'exercice de son contrôle aux formes qu'ils prescrivent », *Sieyès et sa pensée*, Paris, Hachette, 2^{ème} éd., 1970, p. 393. ; O. Beaud, « (...) Sieyès va finalement pencher en faveur d'une autorité permanente - la jurie constitutionnaire - chargée de la fonction de révision. », *op. cit.*, p. 317 ; M. Fioravanti, « En revanche, le pouvoir de révision constitutionnelle appartenait, dans le projet de Sieyès, au jury constitutionnaire. », « Sieyès et le jury constitutionnaire : perspectives historico-juridiques », *AHRF*, n° 349, 2007, pp. 87-103 ; ou encore A. Laquière, « Le pouvoir de révision, parce qu'il est prévu par le texte constitutionnel et qu'il est réparti entre plusieurs organes selon une procédure rigoureuse, se distingue nettement, par les limitations qui lui sont apportées, du pouvoir constituant originaire, par définition illimité. À partir de l'an III, il tend même à prendre le pas, dans la pensée de l'abbé, sur ce dernier qu'il souhaite voir s'effacer complètement. », « La réception de Sieyès par la doctrine publiciste française du XIX^{ème} et du XX^{ème} siècles », *Historia Constitucional*, n° 6, 2005, pp. 229-261. Pour une opinion plus nuancée, voir L. Jaume qui précise bien que le jury n'est

d'un pouvoir constitué (comment pourrait-il en être autrement puisque dans le projet de Sieyès il occupe à lui seul un titre de la constitution), il ne s'agit pas pour autant d'un pouvoir de révision. Si un pouvoir de révision existe dans ce projet, ce ne peut être que la faculté reconnue au peuple de modifier la constitution. Mais telles que sont organisées la consultation des Assemblées primaires et l'automatisme de la délégation du pouvoir constituant au Conseil des Anciens qui en résulte en cas d'acceptation des propositions, il apparaît plutôt une nouvelle modalité du pouvoir commettant du peuple ; c'est-à-dire une nouvelle modalité du pouvoir constituant.

Pasquale Pasquino a, selon nous, les mots les plus justes à ce sujet : l'auteur insiste sur la différence qui fait la particularité du discours de l'an III de Sieyès en comparaison à ses prises de position des années 1789-1791, et qui fait tout le débat que nous traitons ici. C'est-à-dire que P. Pasquino révèle, simultanément, la permanence de la réflexion relative à la compétence mise en jeu par Sieyès à travers le jury constitutionnaire (le pouvoir constituant), et la fonction nouvelle que Sieyès lui attribue (perfectionner les mécanismes institutionnels) : il s'agit, pour l'auteur, d'un processus de révision qui fait appel au pouvoir constituant²⁷⁵.

Ainsi Sieyès a bien été le penseur du *seul* pouvoir constituant²⁷⁶. Pour être tout à fait juste, il faut néanmoins tenir compte d'une conséquence du système du jury constitutionnaire qui n'a été relevée ni ici, ni ailleurs. Une conséquence selon laquelle il est possible de voir une trace de pouvoir de révision dans ce système de protection de la constitution. Non pas dans le jury constitutionnaire lui-même mais dans le Conseil des Anciens, une fois les propositions de modification acceptées par les Assemblées primaires.

En ce cas, dans le système de Sieyès, le Conseil cumule toutes les précautions que les autres assemblées investies d'un pouvoir de révision de la constitution imaginées jusqu'ici ont toujours eues. Au premier rang desquelles, le fait que l'élaboration du vœu de révision lui

qu'un « organe de proposition pour les révisions de la constitution », « Sieyès et le sens du jury constitutionnaire : une réinterprétation », *Droits*, n° 36, 2002, p. 116 ; M. Troper, « Sieyès et le jury constitutionnaire », *La République : Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 265-282.

²⁷⁵ P. Pasquino : « La proposition d'amendement, ou plus exactement de perfectionnement de la constitution, rédigée tous les dix ans par le jury, sera présentée aux assemblées primaires (aux électeurs), qui auront la faculté d'accorder ou non au corps législatif le mandat d'exercer le pouvoir constituant, borné, dans ce cas, à la simple acceptation ou au refus de la proposition d'amendement, que Sieyès appelle "projet d'amélioration de l'acte constitutionnel". Cette procédure complexe vise, d'un côté à impliquer les citoyens dans le processus de révision et, de l'autre, à séparer les organes en charge, respectivement, de la proposition et de la ratification de la révision, en tout cas, à éviter le choc d'une transformation radicale de la constitution grâce à un mécanisme de changements partiels distribués dans le temps à intervalles réguliers. », *Sieyès et l'invention de la Constitution en France*, Paris, Odile Jacob, 1998, p. 95. Souligné dans le texte.

²⁷⁶ Voir en ce sens K. Gözler : « (...) Sieyès n'a envisagé qu'un pouvoir constituant originaire permanent. En conséquence, non seulement Sieyès n'a pas "découvert" la distinction du pouvoir constituant originaire et du pouvoir constituant dérivé, mais encore sa théorie tout entière est diamétralement opposée à une telle distinction. », *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1997, vol. 1, p. 14.

échappe²⁷⁷, ou que le mandat reçu est limité à l'adoption des réformes acceptées par les Assemblées primaires²⁷⁸, ou encore le fait que ses délibérations soient limitées dans le temps²⁷⁹, ou enfin, et c'est là certainement l'argument majeur pour identifier un pouvoir de révision dans les mains du Conseil des Anciens, le but poursuivi par une telle procédure : à mi-chemin entre la protection et l'amélioration de la constitution. Toutefois, il n'y a là rien de déterminant dans la mesure où tout ce système est justifié par le fait que le Conseil des Anciens est formé par le pouvoir commettant du peuple. La logique de l'abbé est donc intacte.

Enfin, si le projet est refusé par les constituants c'est pour une raison qui fait ressortir le souci de protection plus que celui d'amélioration de la constitution. Il est répondu à Sieyès que l'ingéniosité de son système ne garantit en rien contre les dérives du gardien de la constitution²⁸⁰, en un mot qui fait encore aujourd'hui couler beaucoup d'encre : qui nous protégera du gardien²⁸¹ ? A la suite de ces discussions qui révèlent bien l'angoisse d'une répétition de l'histoire, selon laquelle la constitution peut être emportée par les dérives des pouvoirs constitués aussi bien que par les excès d'un peuple en colère, c'est finalement le verrouillage de la révision qui est choisi²⁸², comme il l'avait été dans les textes de 1791 et de 1793.

²⁷⁷ Dans la constitution de 1791, le vœu est élaboré par trois législatures successives (titre VII, article 2) ; dans la constitution girondine, le vœu doit être constaté à l'échelle nationale, cette consultation peut être provoquée par la majorité des Assemblées primaires d'un seul département (titre IX, article 6) ; dans la constitution de l'an I, la réunion d'une Convention est décidée dès lors que dans la moitié des départements plus un, un dixième des Assemblées primaires en fait le souhait (article 115).

²⁷⁸ Dans la constitution de 1791, l'Assemblée de révision ne s'occupe que des objets qui ont motivé sa réunion (titre VII, article 8) ; dans la constitution girondine, le nouveau plan doit être élaboré d'après les vœux formulés par les Assemblées primaires (titre IX, article 12) ; dans la constitution de l'an I, la Convention doit se borner à modifier la constitution selon les désirs formulés dans l'acte de sa convocation (article 117).

²⁷⁹ La constitution Girondine prévoit qu'une Convention ne pourra être réunie au-delà d'une durée d'un an (Titre IX, article 16).

²⁸⁰ Expression utilisée par Sieyès lui-même, ce qui prouve la préoccupation de protection de la Constitution, autant que les termes de perfectionnement et d'amélioration utilisés pour le projet de titre relatif au jury prouvent le souci de parfaire la constitution.

²⁸¹ Thibaudeau interroge : « Si, comme, on y est forcé par la nécessité, on ne peut composer le jury que d'hommes aussi susceptibles de toutes les passions, que les membres des deux conseils et du directoire, je serai fondé à demander qu'on donne aussi des surveillants à ce jury, et cette surveillance graduelle s'étendrait à l'infini. Ainsi chez un Peuple des Indes, la croyance vulgaire est, dit-on, que le monde est porté par un éléphant, et cet éléphant par une tortue ; mais quand on vient demander sur quoi repose la tortue, adieu l'érudition. (...) », *MU*, n° 330 du 30 thermidor an III, p. 1327. ; Berlier avant lui, au nom de la commission des Onze : « J'ai oui des citoyens estimables témoigner des craintes sur cet établissement ; les uns croient que le conseil des anciens pourvoit éminemment à tout ; et qu'exiger une garantie au-delà, c'est courir au progrès à l'infini », *ibid.*, n° 329 du 29 thermidor an III, p. 1326.

²⁸² V. Azimi choisit d'intituler un article « L'impossible révision de la Constitution : l'exemple de l'an III », J. Bart, J.-J. Clère, Cl. Courvoisier, M. Verpeaux, *La Constitution de l'an III ou l'ordre républicain*, Dijon, EUD, 1998, pp. 199-222.

Conclusion du Chapitre un

Les différents constituants qui se sont succédés par trois fois durant la décennie 1790, ont tous dû relever le défi de l'élaboration d'une procédure de révision de la constitution qu'ils avaient écrite. Malgré les spécificités de chacune des périodes, un discours de Robespierre permet de saisir la dynamique commune de ces moments : le rapport sur les principes du gouvernement révolutionnaire qui est, au fond, une théorie de la Révolution. Robespierre y énonce deux maximes indissociables qui rendent compte, dans cet ordre, des fonctions des pouvoir de révision d'une part, et constituant d'autre part : « Le but du gouvernement constitutionnel est de conserver la République ; celui du gouvernement révolutionnaire est de la fonder. »²⁸³

Les premiers constituants ont créé leur mandat en se déclarant titulaires du pouvoir constituant ou en s'appuyant sur la puissance populaire et, chaque fois, ils prirent peur de la possibilité d'avoir créé un précédent. Aussi, il leur était impossible, sans entrer en contradiction avec eux-mêmes et leur action, de ne pas reconnaître aux générations futures la possibilité de refaire une Constitution. Ne pouvant toutefois inciter à la révolution, ils proposèrent des mécanismes de modification de leur œuvre dont ils espéraient que la vertu serait de conditionner l'expression des volontés réformatrices. Canaliser la puissance constituante, qu'elle se manifeste spontanément ou au sein d'une assemblée, c'était là l'objectif des multiples et complexes limitations apportées aux procédures de révision constitutionnelle. Les constituants espéraient donc organiser un pouvoir d'une autre nature que celui qu'ils avaient exercé : ils cherchaient, au fond, à cantonner le pouvoir constituant dans la sphère révolutionnaire, dans le but de protéger la Constitution qu'ils avaient réussi à imposer. A côté de cette précaution, il en était une autre, intimement mêlée à la première, car si la Constitution peut être mise en danger par la violence, elle peut aussi se mettre en danger elle-même du fait de l'usurpation dont les pouvoirs publics peuvent se rendre coupables. Dans ces situations, il faut porter secours à la Constitution en portant remède aux lois constitutionnelles.

Tel est donc l'idéal commun aux constitutions de 1791, 1793 et 1795. Parce qu'elles fondent d'abord une société et en cherchent ensuite le gouvernement²⁸⁴, la fonction première de leurs procédures de révision est de protéger la société instaurée, c'est-à-dire de protéger la

²⁸³ Robespierre,

²⁸⁴ Selon la célèbre et percutante formule de L.-A. Prévot-Paradol, « la Révolution française a fondé une société, elle cherche encore son gouvernement. », *La France nouvelle*, avec une préface de Jean Tulard, Genève, Slatkine Reprints, 1979, rééd. de l'éd. de Paris 1869, p. 296.

Constitution nouvelle. La révision constitutionnelle, en permettant de corriger le gouvernement permet à cette société de se maintenir : ainsi la révision constitutionnelle est la protection de la Constitution au moyen, savamment orchestré, de l'amélioration du gouvernement, l'amélioration des lois constitutionnelles.

Toutefois, ce sont trois Constitutions différentes qui se succèdent sur la période. Chacune emporte la précédente en faisant appel au pouvoir constituant, ce qui aurait pu révéler plus nettement la différence entre ce pouvoir et le pouvoir de révision. Au contraire, le pouvoir de révision a été immédiatement ensuite, passé sous silence. Il a été reproché à ceux qu'avaient prévues les constitutions de 1791 et 1795, la difficulté de leur mise en œuvre et des délais qui, trop longs, s'apparentaient trop facilement à des interdictions. Par ailleurs, l'influence de Sieyès qui s'attacha, jusqu'en l'an III, à défendre le pouvoir constituant, y compris lorsque la recherche porte sur les moyens de protéger et de corriger la constitution, a favorisé aussi l'effacement du pouvoir de révision.

En vérité, cet effacement est perceptible à travers les mots mais la pratique constitutionnelle du Consulat et de l'Empire d'une part, la réception des idées de Sieyès d'autre part, entretiennent l'idée du pouvoir de révision de constitution.

Chapitre deux. La protection dévoyée par la pratique constitutionnelle (1799 - 1815)

L'ambition du coup de Brumaire est d'enfin voir la France révolutionnaire rayonner sur l'Europe, comme la France absolutiste était admirée des autres monarchies du vieux continent. C'est à la faveur des conquêtes militaires victorieuses qu'un tel projet peut voir le jour et à la condition de pacifier le pays en proie à la guerre civile depuis une petite dizaine d'années. Napoléon Bonaparte, sûr de son art du commandement militaire, devra trouver son pendant indispensable dans le domaine politique et institutionnel. Le défi est de taille car il est double : il faudra rendre docile un personnel politique dont la détermination à maintenir sa participation aux affaires publiques n'est plus à prouver, tout en prenant garde à la facilité, souvent violente, avec laquelle le peuple décide d'y prendre part à son tour.

La fortune de Bonaparte est de pouvoir bénéficier de l'aboutissement d'efforts entrepris par trois assemblées avant lui. Si l'œuvre de chacune a ses particularités, elles ont consacré, en les réitérant, chacune à la suite de la précédente, l'essentiel de ce que les publicistes retiendront bientôt comme « le droit public des Français ». Un ensemble de principes qui ont la vertu de pacifier le pays dès lors qu'ils sont proclamés parce qu'ils satisfont, à des titres divers, les perspectives de plusieurs tendances politiques divergentes. C'est alors par leur mise en pratique que Bonaparte parvient à inverser la tendance révolutionnaire : l'équilibre des pouvoirs était favorable au législatif, il déplore les effets qui en ont résulté pour justifier la prééminence nécessaire de l'exécutif ; la liberté de la presse est consacrée, il est impératif d'en limiter les excès dangereux pour l'unité nationale ; le peuple est le seul souverain, que sa parole soit consultée régulièrement mais prudemment.

Ainsi, ce qui caractérise le mieux l'œuvre napoléonienne une fois installée, c'est le sens de l'opportunisme avec lequel sera utilisée la révision constitutionnelle qui indéniablement, favorisa la perpétuation d'une part de la Révolution (Section une). Néanmoins, le propre de cette caractéristique est d'être une vertu autant qu'un vice. Ainsi, une autre méditation des acquis révolutionnaires devait se développer durant le Consulat et l'Empire, prolongeant et faisant évoluer l'idée de révision de la constitution (Section deux).

Section une. La révision selon Bonaparte, une procédure opportuniste

S'il est vain de vouloir décrire ce qui a conduit le général Napoléon Bonaparte à renverser le Directoire, on peut se consoler en lui reconnaissant une ambition hors du commun²⁸⁵. Ainsi le portrait sincère, très humain et complet qu'en propose Thierry Lentz²⁸⁶, comme s'il nous décrivait une connaissance, est très instructif. Plus encore que la confrontation de la foule d'opinions contraires écrites au sujet du général corse.

En nous concentrant sur l'ambition de Napoléon, nous postulons qu'elle était le guide pragmatique de son aspiration à la grandeur. Les questions philosophiques et politiques de son siècle le passionnèrent, ce qui empêche d'affirmer que son autoritarisme fut la conséquence d'un quelconque mépris pour elles ou pour la population. Son style d'exercice du pouvoir résulta plus certainement d'un regard perspicace, au service de la satisfaction de ses plans personnels et pour la France : installer de solides pouvoirs publics, rétablir l'ordre et les repères nécessaires à la cohésion interne, imprimer une conscience commune à la nation vis-à-vis de l'extérieur, sont les objectifs qui feront de lui celui par qui les troubles internes auront été dissipés et la France aura maintenu sa grandeur. Sa légitimité à la tête de l'Etat sera acquise et, *in fine*, son ambition récompensée. Les conquêtes militaires, la Constitution de l'an VIII et l'administration qui l'accompagne, furent les moyens d'y parvenir. L'avantage principal de cette approche est qu'elle nous permet d'éviter, la récupération systématique du propos en faveur de la légende noire ou dorée du personnage.

Pour le constitutionnaliste en effet, le génie de Bonaparte a été de savoir caractériser son œuvre d'une singularité telle qu'aujourd'hui encore le débat reste ouvert pour savoir si elle incarne la rupture ou la continuité de la décennie 1790²⁸⁷. Cette ambivalence est particulièrement

²⁸⁵ C'est l'option déjà retenue par Albert Soboul lorsqu'il se livre à cet exercice de style qu'est la rédaction synthétique d'un « Que sais-je ». Il décrit et cite le général comme suit : « L'ambition lui était en quelque sorte consubstantielle. "Mon ambition est si intimement liée à mon être qu'elle n'en peut être distinguée" », *Le Premier Empire*, Paris, PUF, coll. Que sais-je, 1973, p. 10.

²⁸⁶ Nous en reproduisons un passage tant il nous est apparu vivant, à la manière de la toile la plus fidèle : « Il mangeait vite, chantait faux, prenait des bains très chauds, montait moyennement à cheval, aimait l'opéra italien, ne fumait pas mais prisait, dormait lorsqu'il le voulait (environ sept heures par jour), plaçait sa main droite dans son gilet (geste banal pour l'époque mais qu'il a immortalisé), jetait par la fenêtre les livres qui l'ennuyaient, préférait une tenue modeste aux chamarrures qui l'auraient mis au même niveau que ses subordonnés. », T. Lentz, *Nouvelle histoire du premier Empire, Tome 3 : La France et l'Europe de Napoléon 1804 - 1814*, Paris, Fayard, 2007, p. 9.

²⁸⁷ Pour P. Delaigue, « S'il existe une théorie brumairienne de la Constitution, elle repose sur le réexamen des principes constitutionnels de la Révolution à partir de la distinction opérée entre ces principes et leur organisation. Ainsi l'écriture de la Constitution de l'an VIII passe par une réinterprétation des bases constitutionnelles au regard des ambitions politiques des acteurs du coup d'Etat. (...) il ne s'agit plus de fonder l'Etat (la République), de faire table rase, de poser ou modifier les principes, mais bien de créer un gouvernement. », « Ecrire la Constitution du Consulat ou réinventer le gouvernement », *Ecrire la Constitution*, IV^{ème} table ronde RELHIIP, Aix-en-Provence, PUAM, 2011, pp. 224 & 226.

perceptible à travers le mécanisme de révision constitutionnelle utilisé durant toute la période consulaire et impériale ; à la fois par l'esprit qui l'anime (Sous-section une) et la procédure suivie (Sous-section deux).

Sous-section une. La protection d'une ambition

Il est bien sûr impossible de dater exactement l'origine de l'ambition du général. Néanmoins, sa genèse peut être appréhendée à la lumière de son éducation, il a reçu de riches enseignements théoriques, ou de la proximité du général aux Jacobins, à l'apogée de leur influence, avant qu'il n'assiste personnellement au théâtre d'une politique d'intérêts sous le Directoire. Combinés, cette formation et ces expériences lui fournissent un sens politique aigu.

Dès lors, chaque décision de Bonaparte est à envisager comme résultat d'un calcul savant de son opportunité, eu égard à la satisfaction de son ambition et à la réaction de la population. Mme de Staël a d'ailleurs bien résumé cette méthode en expliquant qu'on ne peut arriver à un grand pouvoir qu'en mettant à profit la tendance de son siècle²⁸⁸. Pour Bonaparte, la tendance est à la stabilisation des principes de liberté politique et d'égalité juridique. Sa force est d'avoir su en proposer une traduction concrète et fédératrice pour une majeure partie de forces politiques considérées comme antagonistes depuis 1789. Aidé de Sieyès, il a pris acte de la souveraineté du peuple mais sur le seul plan des idées ; il en donne des formes d'exercice telles qu'elle s'enracine comme un principe immuable du droit public français, tout en perdant de sa substance (§1). Toutefois, la force de Bonaparte décline inexorablement dès lors qu'il articule les institutions autour de sa seule personne (§2).

²⁸⁸ Baronne G. de Staël, « (...) la nation, au sortir de plusieurs siècles de monarchie, n'a point encore assez longtemps joui de la liberté pour en avoir le sentiment, c'est parce que la génération née sous les rois n'est pas encore passée, qu'il faut placer au centre du gouvernement un corps immuable autour duquel les nouvelles recrues viennent se placer, mais dont la force soit telle qu'il puisse et combattre et ramener tout esprit contraire au sien. », *Des circonstances qui peuvent terminer la Révolution et des principes qui doivent fonder la République en France – ouvrage inédit publié pour la première fois avec une introduction et des notes de John Viénot*, Paris, Fischbacher, 1906, p. 176.

§1. Méfiance à l'égard de la puissance constituante populaire

Bien que nous tenions à nous démarquer d'une tradition historiographique tenace (présente encore chez Georges Burdeau), nous ne pourrions expliquer le recours de Bonaparte à la sanction populaire d'une manière vraiment neuve. Nous insisterons cependant sur l'unité constitutionnelle de la période en dévoilant la réception des idées révolutionnaires en matière de révision par le Consulat et l'Empire, tant à travers l'esprit dans lequel elle est pratiquée, que par les procédures utilisées. On retrouvera ainsi la menace que la puissance populaire fait peser sur l'ordre constitutionnel (A) et des moyens juridiques innovants pour la canaliser (B).

A. Permanence et variations de la puissance constituante populaire

La force de Bonaparte pour l'installation de nouvelles institutions a été de prendre appui directement sur le peuple. De ce point de vue, l'échec de celles l'an III n'a rien de surprenant si l'on s'attache à la réaction du peuple après la Terreur²⁸⁹ : le ressort populaire de la Révolution a été épuisé par les journées du printemps 1795, il devient corps électoral (la distinction entre citoyens actifs et passifs est radicalement écartée), son rôle se réduit à la fonction de désignation des élus faisant le deuil de la liberté d'expression²⁹⁰ ou des coups d'éclats qui ont *fait* la Révolution. Edgar Quinet affirmera qu'à ce moment, « sa volonté se brise et disparaît »²⁹¹. Il explique en conséquence l'opportunité saisie par Bonaparte et souligne qu'il était possible de « deviner d'avance qu'une nation accoutumée d'un temps immémorial à une obéissance passive pouvait être subitement entraînée hors de son orbite, mais qu'après un premier élan elle serait de nouveau ressaisie et ramenée à son point de départ »²⁹².

²⁸⁹ E. Quinet, « Après avoir tremblé sous la Convention, les hommes prirent leur revanche sur le Directoire. Le premier gouvernement qui renonça à faire peur, on le méprisa. C'est là le sens de la faiblesse du gouvernement directorial. Il eût rassemblé en lui toutes les vertus qu'il n'eût pas évité le dédain public, par cela seulement qu'il crut d'abord pouvoir se passer de la crainte. Les peuples habitués à être régis par elle, quand ils rencontrent un pouvoir qui leur permet de le regarder en face et même de le discuter, commencent infailliblement à le prendre en pitié. Car ils ne peuvent se figurer que cette modération à leur égard ne vient pas de faiblesse. Dès qu'ils ont cessé de trembler, ils se persuadent que c'est le gouvernement qui a peur d'eux, et n'ayant plus à le redouter, ils le méprisent », *La Révolution*, Paris, Belin, coll. Littérature et Politique, 1987, p. 663.

²⁹⁰ J. Godechot, « Les clubs restèrent donc pendant tout le Directoire des institutions limitées à la bourgeoisie. Le grand élan populaire qui avait porté en l'an II les ouvriers vers les sociétés de sections était bien mort. Sans l'appui des ouvriers, les bourgeois des clubs n'étaient pas assez forts pour s'opposer à la dictature. », *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1989, 4^{ème} éd., p. 488.

²⁹¹ E. Quinet, *op. cit.*, p. 689.

²⁹² E. Quinet, *ibid.*, p. 691.

En effet, de violentes et dispersées mais significatives, les manifestations de l'opinion sont devenues silencieuses, presque résignées²⁹³, avant même que n'agisse le général. Cela se mesure en prenant comme étalon la participation électorale, en déclin « relatif et inégal »²⁹⁴ nous dit Serge Bianchi. S'en emparer fut donc un moyen très habile pour faire et installer solidement le coup de Brumaire, d'autant que la richesse des mouvements populaires depuis une décennie ne permettait pas d'occulter le « facteur peuple » dans la préparation d'une prise brutale et soudaine du pouvoir. Patienter, afin de ne pas provoquer d'hostilité vis-à-vis de celui qui est simultanément reconnu et craint comme souverain, était stratégiquement efficace autant que nécessaire²⁹⁵.

Si le peuple en tant qu'unité concrète a été déterminant depuis 1789 et continuera de l'être, c'est la complexité de son unité qui fait son imprévisibilité. Par exemple, les faubourgs parisiens et les populations vendéennes furent deux éléments cruciaux, bien qu'antagonistes, du peuple sous la révolution. L'aborder sous le prisme des capacités, comme le firent la Constituante et la Convention après thermidor, ne rendrait pas véritable la prétention de Bonaparte à fixer la Révolution. Il ne reste alors à Napoléon qu'une dernière option, celle de l'unité véritable du peuple. Ce qui est bien différent de l'unité imaginée par les Jacobins et notamment par le Comité de Salut Public. Là où ce dernier voulut construire un édifice sur la base de citoyens définis par leur vertu, Bonaparte cherchera à satisfaire l'ensemble du peuple qu'il rencontra. Quitte à s'emparer lui-même de la puissance constituante et à se servir du peuple comme d'un principe de justification.

A cette fin, les prévisions et les connaissances de Sieyès seront précieuses et décisives. S'entretenant avec Lucien Bonaparte de la stratégie à suivre pour gagner les postes de directeur une fois le général du même nom rentré d'Égypte, l'abbé déclarait : « Nous n'avons pas dans notre pays d'institutions publiques capables d'imposer des limites à l'enthousiasme des foules... C'est autour de votre frère qu'il faut tous nous grouper »²⁹⁶. De même, à l'issue de sa première entrevue avec le général, Sieyès formule cette idée par d'autres mots que lui prête Louis Madelin : « On changerait la Constitution ; réduisant à trois le nombre des magistrats de l'Exécutif, on les

²⁹³ S. Bianchi : « Les bilans des synthèses tentées sur les élections de la fin de la période directoriale montrent cependant que la pratique électorale s'essouffle et qu'un déclin préoccupant de la participation s'amorce. C'est au moins évident dans certains départements de l'Ouest comme la Loire-Inférieure, où l'on parle du "temps de la lassitude" », « Les logiques et les enjeux du tournant électoral de Brumaire », *Du Directoire au Consulat, Tome 3. Brumaire dans l'histoire du lien politique et de l'Etat-Nation*, Jean-Pierre Jessenne éditions, 2001, p. 371.

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 372.

²⁹⁵ Les plans de Bonaparte étant bien antérieurs à la date du 18 brumaire.

²⁹⁶ L. Madelin, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, Paris, Laffont, 2003, p. 490. L'auteur cite Albert Vandal, *L'avènement de Bonaparte*, I, pp. 254-255.

choisirait, autant que possible, parmi les “autorités existantes” (cela voulait dire Sieyès et Ducos) afin de réduire au minimum cette Révolution »²⁹⁷.

Ces déclarations, mises en perspective avec les dispositions constitutionnelles mettant sous tutelle le pouvoir législatif prouvent à notre sens que la puissance constituante populaire est la préoccupation majeure des acteurs de Brumaire. Elle le restera ensuite, comme le montre la permanence des suspicions de complots chez Bonaparte. L’attentat de la rue Saint-Nicaise dès l’an IX et jusqu’en l’an XII la menace Pichegru-Cadoudal à qui a été associé le gênant Moreau, ne sont que les plus connus. Chaque réponse à ces événements fut un moyen de se rassurer face à la méfiance qu’inspirent les mouvements d’opinions ; et dans le cas particulier de Bonaparte, l’occasion de parfaire son image donc de consolider le régime. Ainsi de la peine infligée à Moreau qui devait être capitale dans le seul but que Bonaparte puisse la commuer²⁹⁸.

Ce qu’il faut retenir alors, au-delà de l’habileté de Napoléon, c’est un aspect de la continuité entre la décennie révolutionnaire et le Consulat puis l’Empire. Entre chacune des assemblées constituantes et les meneurs du coup de Brumaire, la même préoccupation détermine les choix institutionnels : le danger que représente la puissance constituante pour les institutions. L’absence de titre relatif à la révision constitutionnelle dans le texte de l’an VIII manifeste cette méfiance initiale et canalise la puissance constituante du peuple au moyen de nouveaux outils juridiques.

B. La maîtrise de la puissance constituante populaire par le droit

Les nouvelles modalités électorales (1) et la pratique des plébiscites (2) sont les deux moyens mis en œuvre pour contrer les débordements de la puissance constituante populaire.

1. La restriction croissante du droit de suffrage

Dans la constitution de l’an VIII, le pouvoir législatif est contenu. Divisé entre deux assemblées, celui-ci est privé de toute initiative²⁹⁹, il n’est pas maître des textes qu’on lui

²⁹⁷ L. Madelin, *op. cit.*, p. 491. Souligné dans le texte.

²⁹⁸ Proche de l’acquittement grâce à ses soutiens, Moreau fut condamné à deux ans de prison pour finalement voir cette peine commuée en exil perpétuel. Voir T. Lentz, *op. cit.*, pp. 311-312.

²⁹⁹ « Il ne sera promulgué de lois nouvelles que lorsque le projet en aura été proposé par le gouvernement, communiqué au Tribunal et décrété par le Corps législatif », Article 25 de la constitution de l’an VIII. L. Duguit, H. Monnier, R. Bonnard, continué par G. Berlia, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, LGDJ, 1952, 7^{ème} éd., p. 111.

soumet³⁰⁰ et ne se réunit que pour quatre mois³⁰¹. Ce qui le rend donc presque incapable en comparaison à ce qu'a été le pouvoir législatif des constitutions précédentes. Il en va de même pour le peuple que les constituants de l'an VIII reconnaissent encore comme le souverain mais dont ils mutilent les droits de telle manière qu'il n'a plus grand chose de commun avec ce qu'il a été. Ainsi, la quasi-négation du pouvoir législatif, s'accompagne d'un accès à la fonction par désignation à plusieurs niveaux et non plus par élection.

Au moyen d'une liste de confiance établie par le suffrage des citoyens dans chaque arrondissement, les fonctionnaires publics de l'arrondissement sont d'abord choisis. Les membres de cette liste désignent ensuite ceux dont les noms en composeront une deuxième, au sein de laquelle seront nommés les fonctionnaires départementaux. Ceux-ci procèdent, à leur tour, à l'établissement d'une troisième liste, sélectionnant les personnes susceptibles d'accéder aux fonctions publiques nationales³⁰². Ces dernières, c'est-à-dire les futurs membres du Corps Législatif et du Tribunat, seront nommées par le Sénat. Il est alors possible de considérer que ce système laisse subsister une once du choix des citoyens³⁰³. Représentés de moins en moins directement au fur et à mesure de la formation de ces listes, il s'agit au fond d'une véritable éviction qui trouvera le moyen de s'affirmer encore, après un hommage rendu à la souveraineté du peuple par la consultation du 14 thermidor an X, transformant le mandat du Premier Consul en un mandat viager.

Par suite de cette consultation, une modification constitutionnelle plus large est adoptée pour se conformer au nouveau mandat du Premier Consul. Elle creuse un écart remarquable de contradiction entre la reconnaissance du statut de souverain au peuple et les conséquences qui en résultent effectivement. Dès lors, la maxime de Sieyès, relativement respectée jusqu'ici et selon laquelle la confiance doit venir d'en bas et l'autorité d'en haut, ne l'est plus du tout. L'élection à l'origine des listes de confiance est remplacée par un système plus restrictif encore des droits du souverain : le pouvoir exécutif propose désormais une liste des citoyens les plus imposés aux assemblées de cantons, lesquelles y choisissent ensuite ceux qui formeront les collèges électoraux d'arrondissement ou de département³⁰⁴. La fonction de chaque collège électoral est la proposition

³⁰⁰ Article 26 de la constitution de l'an VIII : « Les projets que le gouvernement propose sont rédigés en articles. En tout état de la discussion de ces projets, le gouvernement peut les retirer ; il peut les reproduire modifiés », *ibid.*

³⁰¹ « La session du Corps législatif commence chaque année le 1er frimaire, et ne dure que quatre mois (...) », Article 33, *ibid.*, p. 112.

³⁰² Articles 7, 8 et 9 de la constitution de l'an VIII, *ibid.*, pp. 109-110.

³⁰³ Il est donc impossible de considérer que cette manière de réaliser la souveraineté est aussi favorable aux droits du souverain que n'importe quel système retenu par la Constituante ou la Convention.

³⁰⁴ Articles 25 et 26 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, *ibid.*, p. 122.

de personnes pour les nominations au Sénat ou au Tribunal³⁰⁵ mais ces collèges sont doublement surveillés : par le fait que la liste proposée à l'assemblée de canton résulte du choix gouvernemental, et par la pression de l'exécutif qui peut imposer la présence de personnes supplémentaires dans leur effectif³⁰⁶. Plus aucune confiance n'a de place dans ce système sinon celle qui est accordée « d'en haut ». Seule la crainte des choix du souverain motive cette organisation. D'autres indices sont à relever dans ce sens.

L'article 38 de la constitution de l'an VIII d'abord, qui reporte à l'an X le premier renouvellement du Corps législatif et du Tribunal, est un autre moyen d'éloigner le peuple de sa représentation. En l'an X le sénatus-consulte du 16 thermidor impose dans cette même perspective le renouvellement du Corps Législatif par cinquième. Cela n'aurait que peu d'incidence si l'ensemble du corps électoral y contribuait mais la procédure n'en convoque qu'une partie : quantitativement d'une part, le cinquième seulement de celui-ci est appelé à se prononcer et géographiquement d'autre part, ne procède au renouvellement que le cinquième des départements³⁰⁷. Ainsi les risques de formation d'une conscience politique nationale sont diminués pour ne pas dire presque anéantis. En l'an XII enfin, c'est l'activité du Corps Législatif qui est modifiée par un nouveau sénatus-consulte accentuant la tutelle exercée par l'exécutif.

Tous ces éléments témoignent d'une réelle prise en considération de la puissance constituante populaire par les rédacteurs de la constitution de l'an VIII, qu'ils cherchent à maîtriser par la domestication de sa représentation. Le processus est remarquablement efficace si l'on observe le peu de réaction au sein des assemblées. Nous pouvons alors affirmer que non seulement la puissance constituante populaire est maîtrisée mais simultanément, que le risque qu'une assemblée ne s'en empare également. Concernant la menace que le peuple peut constituer, il est un autre outil juridique peut-être plus efficace encore, le plébiscite.

³⁰⁵ Articles 29 et 31, du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, *ibid.*, p. 123. Les articles 28 et 30 permettent la proposition de personnes pour les conseils d'arrondissement et les conseils généraux de département, *ibid.*, pp. 122 & 123.

³⁰⁶ Article 27 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, *ibid.*, p. 122.

³⁰⁷ Voir les six courts articles du Titre VII « Du Corps Législatif », du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, *ibid.*, p. 127.

2. Une restriction masquée par la pratique plébiscitaire

Toute l'habileté de cette réduction des prérogatives reconnues au souverain depuis dix ans, a été de maintenir officiellement le peuple à ce statut et de lui donner simultanément la certitude d'exercer encore les droits qui en découlent. Le plus souvent présentée comme une manipulation ou une trahison du principe de souveraineté du peuple, la pratique des plébiscites est, à notre sens, un témoignage supplémentaire de la préoccupation constante pour la puissance constituante populaire : afin de la contenir, lui donner l'occasion de s'exprimer reste le moyen le plus efficace. Ses consultations régulières ont ainsi remarquablement participé à sa maîtrise. Par la même occasion, elles semblent avoir mis entre parenthèses la problématique de la révision constitutionnelle.

L'analyse classique fait de ces consultations du corps électoral des interventions faussées du pouvoir constituant parce qu'il s'agirait de plébiscites donnant malgré tout naissance à autant de « constitutions ». Il a été montré depuis que le terme est anachronique et constitue un raccourci très rapide du sens de ce procédé utilisé très tactiquement par Bonaparte³⁰⁸. Préférant alors cet angle de vue dépassionné qui permit au Professeur Verpeaux de voir sous le désordre apparent de la période, un bloc constitutionnel complexe mais unique et relativement cohérent³⁰⁹, nous irons plus loin encore, profitant des analyses de C. Zacharie recueillies dans sa *Contribution du Sénat consulaire et impérial au contrôle de constitutionnalité des lois*³¹⁰. L'auteur y examine chaque consultation, s'efforçant de montrer qu'en l'an VIII, il s'agissait plutôt d'un référendum que d'un plébiscite et de réserver ainsi cette qualification aux consultations des ans X et XII. A notre sens, le vote de la constitution de l'an VIII est un acte constituant véritable dans la mesure où il fait suite à l'action de la puissance constituante dont se sont emparés les auteurs du coup du 18 brumaire, dans la mesure ensuite, où il remplace juridiquement le texte de l'an III, il instaure donc une nouvelle loi fondamentale, entérinant en fait et en droit, le passage de l'une à l'autre. La place occupée par Bonaparte, dans ce choix que C. Zacharie sous-estime afin de qualifier ce vote de référendum, a une importance cruciale pour comprendre cette consultation et empêche de lui ôter sa dimension plébiscitaire.

³⁰⁸ L'entrée « Plébiscite » rédigée par Frédéric Bluche, dans le *Dictionnaire* dirigé par Jean Tulard est tout à fait clair en ce sens. *Dictionnaire Napoléon*, Paris, Fayard, 1999. Pour une analyse complète de la notion, interdépendante de celle de referendum, voir Jean-Marie Denquin, *Référendum et plébiscites, essai d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, 1976, 350 p.

³⁰⁹ M. Verpeaux conseille en effet dans sa contribution « Constitutions, révisions et sénatus-consultes de l'an VIII à 1815 », de « comprendre l'ensemble comme un pyramide composée de divers textes, le socle étant composé des dispositions de l'an VIII considérées comme immuables », *Ordre et désordre dans le système napoléonien*, sous la dir. de J-J. Clère et J-L. Halpérin, colloque des 22-23 juin 2000, Paris, éd. La Mémoire du Droit, p. 173.

³¹⁰ C. Zacharie, *Le Sénat du consulat et de l'Empire, contribution à l'étude du contrôle de constitutionnalité des lois en France*, Thèse, 2004, 532 p.

Dans cette optique, l'auteur s'appuie sur deux imprécisions. La première consiste à affirmer que « Plus que Bonaparte lui-même, c'est l'idée de paix qu'il véhicule qui est recherchée par son électorat et la certitude que le système politique proposé par le Consulat est en mesure de garantir cette paix » ; quant à la seconde, elle « réside dans l'absence du nom de Bonaparte dans le texte de la Constitution, qui demeure ainsi un système indépendant de la personnalité l'incarnant »³¹¹. Si en effet la paix est attendue de la population, Bonaparte le « pacificateur de l'Europe » en est indissociable, autant qu'il l'est des institutions proposées. L'espérance populaire ne distingue pas encore, en termes contemporains, la personne du programme, et ce à cause de la pratique électorale depuis 1789 qui se concentre systématiquement sur *celui* que l'on désigne comme représentant, plus que sur *ce pour quoi* il est élu³¹². Ainsi en 1799 choisir Bonaparte, la paix ou les institutions consulaires, c'est indifférent. De plus, le nom de Bonaparte apparaît en toutes lettres à l'article 39 de la constitution de l'an VIII, selon lequel « (...) La Constitution nomme Premier consul le citoyen *Bonaparte*, ex-consul provisoire (...) »³¹³.

Restent alors deux autres consultations intervenant respectivement en l'an X pour confier à Bonaparte un consulat viager, puis en l'an XII pour instaurer l'Empire. Elles sont, autant que la constitution de l'an VIII et le vote qui l'accompagna, des outils de maîtrise de la puissance constituante populaire mais à un titre différent. Surtout, contrairement à ce que soutient C. Zacharie, ces consultations ultérieures ne sont pas « des actes constituants à part entière, destinés à modifier *fondamentalement* l'équilibre politique et constitutionnel »³¹⁴ ; elles confirment, chacune en leur temps, des choix opérés précédemment.

Surtout, ces prises de paroles magnifiées par le renouvellement de confiance qu'elles produisent depuis le peuple vers Bonaparte, apparaissent alors comme autant d'occasions de protéger un acquis, pas une constitution car cette dernière fluctue. Cet acquis se résume alors à la position de Bonaparte au sommet d'une organisation administrative qui, elle, au quotidien, transforme la France durablement.

³¹¹ Ces deux dernières citations, *ibid.*, p. 416.

³¹² « Celui » pour qui l'on vote est d'ailleurs insaisissable, comme le rappelle M. Crook : « Car , malgré la pratique des candidatures "officieuses", qui préfigurent l'idée de la compétition électorale et annonce un nouveau concept de candidat, il persiste dans l'imaginaire politique des français de cette époque un personnage idéal à élire, un homme, qui convient parfaitement au poste, mais qui refuse de se mettre en avant. », « Le candidat imaginaire, ou l'offre et le choix dans les élections de la Révolution française », *AHRF*, n° 321, 2000, pp. 91-92.

³¹³ Souligné dans le texte constitutionnel. Voir la version disponible sur www.conseil-constitutionnel.fr ; celle proposée par G. Berlia dans la 7^{ème} édition de *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, LGDJ, 1952, p. 113 ; ou encore celle qui figure dans J. Godechot, *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Flammarion, éd. mise à jour, 1995, p. 155.

³¹⁴ C. Zacharie, *op. cit.*, p. 417. Souligné dans le texte.

§2. *La protection de la constitution ou « l'épanouissement du pouvoir personnel »*³¹⁵

Il est nécessaire de revenir sur l'ambition du général pour comprendre pleinement la logique associant aux consultations populaires les actes inédits que sont les sénatus-consultes (A). Le caractère protecteur de chacun des moments de variation du « bloc constitutionnel » du Consulat et de l'Empire n'en apparaîtra que plus clairement et, par ricochets, le reflet de la manière d'envisager la modification constitutionnelle pendant la décennie 1790 trouvera sa première concrétisation (B).

A. Un bloc constitutionnel au service d'une ambition

Notre postulat, selon lequel l'ambition de Bonaparte était le guide pragmatique de son aspiration à la grandeur, n'exclut pas une progression de cette ambition et donc de l'ampleur de celle-ci jusqu'en 1814. A une origine impossible à fixer nous préférons l'importance d'un évènement : la journée du 13 vendémiaire an IV. Le général y a reçu un exemple des liens intimes unissant maintien de l'ordre et popularité politique. Les circonstances qui ont vu Barras confier à Bonaparte la mission de récupérer les canons du camp des Sablons ce jour-là sont trop floues pour que nous nous y attardions³¹⁶. Cependant nous en retenons qu'elles ont permis au jeune général de passer instantanément de la disgrâce aux prémices de la gloire, et d'admirer la superposition des luttes intestines et des intérêts personnels avec les affaires publiques lors de leur discussion et de leur règlement. Ainsi le 19 vendémiaire à la barre de la Convention, Bonaparte voit successivement Barras tenter de lui ravir le mérite de la journée du 13³¹⁷, puis Fréron au contraire, le flatter, le nommer sauveur de la République pour attirer sa bienveillance dans l'espoir d'obtenir la main de sa sœur³¹⁸.

³¹⁵ Nous empruntons cette expression au Professeur M. Morabito qu'il utilise comme intitulé de Chapitre 2 du Titre 2 de la Première partie, dans son *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 13^{ème} éd., 2014, p. 163.

³¹⁶ Notamment parce que les Mémoires de Barras et ceux de Napoléon se contredisent. Voir sur ce point L. Madelin, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, Paris, Robert Laffont, coll. Bouquins, 2003, note c., pp. 243-244.

³¹⁷ L. Madelin, « Mais la Convention, nous le savons, avait eu peur. Elle était disposée à manifester à ses défenseurs sa reconnaissance, qui était presque aussi vive que l'avaient été ses alarmes. Barras se présenta à la barre, le 19, avec les officiers qui, dans la nuit du 12 au 13, étaient venus lui offrir leurs services ; mais, désireux peut-être de garder pour lui tout le mérite de la « victoire », il n'en nomma aucun. Il soutiendra d'ailleurs, plus tard, que l'on a fort outré le rôle de Bonaparte, qu'effectivement ses premiers biographes ont, sur une demi-galéjade de Saint-Hélène, un peu enflé », *ibid*, p. 246.

³¹⁸ « Il monta à la tribune, résolu à proclamer les services du futur-beau-frère (...) il ajouta : "N'oubliez pas, citoyens, que le général Buona-Parte [*sic*], nommé dans la nuit du 12, pour remplacer Menou, [c'était tout à fait inexact], et qui n'a eu que la matinée pour faire les dispositions savantes dont vous avez eu les heureux effets, avait été jadis retiré de son arme pour le faire entrer dans l'infanterie », *ibid*, p. 246. Souligné dans le texte.

A la suite de cet épisode, la campagne d'Italie fera grandir en lui, jusqu'à l'installer, la certitude de ne plus laisser quiconque tenter de s'approprier le bénéfice de ses victoires. Pour ce faire, il doit nécessairement sortir du rôle strictement militaire qui est le sien et de la mission reçue du Directoire (l'affaiblissement du Pape par l'appropriation des richesses) car elle lui causerait trop facilement le tort d'être assimilé pilleur de l'Italie. Réorganisant, administrant la Lombardie et les territoires du Nord de l'Italie jusqu'à Venise, Bonaparte prend soin de ses conquêtes. Imagine-t-il déjà transposer cette méthode à la France ? à l'Europe ? Il est impossible de se prononcer plus avant sur ces questions sans prendre alors le chemin de la légende de Bonaparte mais il est probable que cette campagne fut un laboratoire de ses ambitions.

A Paris cet apprentissage ne passa pas inaperçu. Ainsi Jean Tulard de nous rappeler que Talleyrand dès 1796 sait que son avenir passera par Bonaparte : « Ce chef militaire ira loin ; Talleyrand va s'efforcer de le séduire »³¹⁹, écrit l'historien. Avant et après l'Italie, une fois la paix conclue avec l'Autriche, le ministre des relations extérieures se rapproche du général à la mode. Réciproquement ce dernier use de Talleyrand pour suivre au plus près l'évolution du Directoire. Quand alors le ministre suggère la campagne d'Égypte en attendant que les circonstances évoluent favorablement vers le coup de force, Bonaparte mesure pleinement le risque de se voir évincé. A son retour, son refus de divorcer de Joséphine, le maintien de Talleyrand parmi ses appuis malgré le fait qu'il lui coûta la victoire en Égypte ou encore le rôle qu'il impose à Sieyès, prouvent son réalisme. Napoléon semble dérouler son plan, implacable. Sûr des besoins du pays et fort de son rayonnement populaire dans l'armée, le 18 brumaire est déjà fait pour lui ; seules son organisation et sa justification restent à prévoir.

Suivant alors cette ambition, le coup d'État et la constitution de l'an VIII ne sont que deux premiers pas, mais cruciaux parce qu'ils sont des moments constitutifs. Après avoir confié la rédaction d'un projet à une commission du Conseil des Cinq-Cents, laquelle se voit dicter ses choix par Sieyès, Bonaparte dispose d'une ingénierie constitutionnelle solide, sur laquelle il peut poursuivre son projet. La transition vers une personnalisation du pouvoir est donc sensible dès l'élaboration de la constitution de l'an VIII. Après celle-ci, n'interviennent que des confirmations de la direction prise alors. Les ajouts s'inscrivent dans la même logique parce qu'ils sont au service de la même réalisation ; ce que ne remet pas en doute l'incertitude relative à cette réalisation. Qu'il s'agisse d'une ambition personnelle ou qu'il s'agisse d'un projet altruiste de

³¹⁹ J. Tulard, *Le 18 Brumaire - Comment terminer une révolution*, Paris, Perrin, coll. Une journée dans l'histoire, 1999, p. 7.

propagation des principes de la Révolution, ce qu'il importe de remarquer ici, c'est la permanence dans la réalisation. « La position du Premier consul est donc accentuée par la Constitution de l'an X que l'on peut définir comme *confirmant* l'importance que lui avait donné le texte faisant suite à Brumaire. De ce point de vue, il est plus juste de parler d'une *confirmation de ce que laissait penser la Constitution de l'an VIII que d'un réel bouleversement* (...). Le texte de l'an X, s'il peut donc être considéré comme un acte de révision constitutionnelle, ne peut se voir attribuer le qualificatif de "Constitution". Tout comme d'ailleurs la Constitution de l'an XII »³²⁰.

Parler de confirmation est alors un moyen détourné de parler de protection du choix initial opéré en l'an VIII. Là où les constituants de 1791 et 1795 pensaient protéger en interdisant, il est ici question d'agir, quitte à donner l'impression du changement alors que la logique générale du régime ne fait que s'accroître. Il pourrait être soutenu que la logique se rapproche alors de 1793, où la révision devait être fréquente afin qu'une génération ne lie pas les générations futures mais cela est impossible car en 1793 l'initiative de tels changements était populaire. A partir de l'an VIII, si le peuple se prononce, c'est qu'il en a reçu l'autorisation juridique expresse ; dans la constitution de 1793, il en avait le droit permanent. Le choix du moment ainsi que l'orientation et la restriction du choix, inhérents à la technique plébiscitaire, en font donc une antithèse de 1793. Nous avons vu que la constitution de cette année là protégeait la liberté ; les consultations populaires de l'époque napoléonienne protègent « la magie de l'an VIII » en la renouvelant.

B. Des protections de l'ordre établi

En l'an X, la volonté du Sénat n'est pas de changer de Constitution, malgré l'ampleur des changements que subit le texte constitutionnel. Ce qui se révèle par deux considérations.

En premier lieu, à peine deux ans se sont écoulés depuis l'installation des institutions et rien dans leur fonctionnement ne justifie de modification. Que ce soit par égard à la popularité non entamée de Bonaparte, à la satisfaction de l'ordre retrouvé ou plus significatif encore, au fonctionnement des pouvoirs publics eux-mêmes. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de proposer de modifier la constitution. Néanmoins, pour l'observateur conscient de l'utilisation politique des victoires militaires par le général, la modification apportée était prévisible. Il a su en tirer tout le parti au moment de la paix signée avec l'Autriche, cette fois c'est la fin des hostilités avec l'Angleterre qui lui offre l'occasion de recevoir un illustre hommage de la part du Sénat. La

³²⁰ C. Zacharie, *op. cit.*, p. 367. Nous soulignons.

volonté du Premier consul était bien de renouveler durablement sa légitimité ; bien au-delà de ce que le Sénat avait pu croire suffisant.

De plus, en second lieu, encore promis au commandement du pays pour les huit années à venir, la proposition de voir le « pacificateur de l'Europe » occuper ses fonctions de manière viagère n'était nullement appréhendée comme un bouleversement. Ni des mentalités d'une part, car l'assimilation entre la constitution de l'an VIII et Bonaparte est ancrée dans l'imaginaire populaire, ce qui le place déjà à la tête des institutions pour une durée largement supérieure à celle que le texte avait pu prévoir ; ni des institutions d'autre part, car l'ambition du général leur imprimait déjà cette tendance depuis l'an VIII³²¹. L'épuration du Tribunat et du Corps législatif ou l'amnistie relative aux émigrés illustrent également et suffisamment l'objectif poursuivi pour qu'aucune ambiguïté sur le sens de la consultation de l'an X n'existe, tant à l'époque qu'aujourd'hui. Il est même possible de comparer ce consulat à vie aux empêchements de réviser la constitution pendant une dizaine d'années du fait de la lenteur de la procédure, dans les constitutions de 1791 et de 1795. L'objectif est assumé et réalisé : il faut protéger la Constitution.

En l'an XII, la mise en œuvre de la réforme avant la publication des résultats de la consultation pourrait faire croire à une situation différente. La réforme apportée est certes plus fondamentale et hautement symbolique puisque les institutions se parent d'un attribut essentiel de l'Ancien Régime, l'hérédité de la fonction d'Empereur. Toutefois, d'autres éléments d'Ancien Régime étaient déjà réhabilités. Par exemple, le caractère viager des fonctions qui s'appliquait non seulement au Premier Consul mais aussi au niveau des citoyens car les membres des collèges électoraux d'arrondissement ou de département recevaient un mandat à vie³²². S'il est alors tentant de voir dans cette réforme un changement de Constitution, parce que ce sont les principes de la Révolution qui sont atteints au plus profond, touchant du même coup au cœur de la République, il n'y aurait là qu'un jugement qui se limiterait à la forme. Au fond, cette réaction était rampante et ne modifie le régime que dans un sens de protection. D'une part, l'hérédité est la manière jugée la plus sûre pour perpétuer le régime au-delà de Napoléon, et d'autre part, si un certain faste de cour est rétabli, ce sont surtout les prérogatives de l'Empereur qui sont augmentées (nomination des présidents du Sénat et du Tribunat). Ainsi, pour conclure sur ce

³²¹ « A la veille de Marengo, les débuts du Consulat ont donné l'illusion de la République ; les lendemains de la bataille voient Bonaparte se raidir sur un pouvoir prenant une forme de plus en plus autoritaire. L'idée même d'un régime à caractère héréditaire semble avoir effleuré le Premier consul », C. Zacharie, *op. cit.*, p. 146. De plus, l'ambition de Napoléon avait été rendue limpide par la répression de l'attentat de la rue Saint-Nicaise menée simultanément contre ses faux et ses vrais auteurs.

³²² Sénatus-consulte du 16 thermidor an X, article 20. L. Duguit, H. Monnier, R. Bonnard, continué par G. Berlia, *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, LGDJ, 1952, 7^{ème} éd., p. 122.

point, empruntons au Professeur Morabito la clarté de sa formule synthétique : « Le sénatus-consulte de l'an XII [lequel met en œuvre la consultation de la même année] change la forme du gouvernement, *il ne modifie pas la nature du régime* »³²³.

Enfin concernant l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire publié le 22 avril 1815³²⁴, des indices non équivoques convainquent de son caractère révisionnel, encore plus simplement que pour les deux cas précédents. Il s'agit d'affirmer non formellement mais matériellement, l'unité de l'ordre constitutionnel existant, éparpillé entre la Constitution de l'an VIII et les sénatus-consultes des ans X et XII. En premier indice alors, le nom d' « Acte *additionnel* aux constitutions de l'Empire » souligne l'unité donnée par ces textes. Peuvent être évoquées ensuite les dispositions de son préambule, « nous avons résolu de proposer au peuple une suite de dispositions tendant à *modifier* et *perfectionner* ses actes constitutionnels ». Ou encore de son article premier selon lequel « les constitutions de l'Empire, nommément l'acte constitutionnel du 22 frimaire an VIII, les sénatus-consultes des 14 et 16 thermidor an X, et celui du 28 floréal an XII, seront *modifiés* par les dispositions qui suivent. Toutes leurs autres dispositions sont confirmées et maintenues »³²⁵. Ainsi l'acte lui-même se présente comme une clarification. Il cherche à s'inscrire dans la durée pour asseoir à nouveau la légitimité de Napoléon et poursuivre ce qui n'aurait pas dû être interrompu. On sait aujourd'hui que le contenu du préambule a été imposé par Napoléon pour défendre cette continuité. Si alors la forme du régime change une nouvelle fois et tient compte des progrès de l'esprit libéral, sa nature demeure³²⁶.

³²³ M. Morabito, *op. cit.*, p. 167. Nous soulignons.

³²⁴ Voir l'historique méconnu qu'en dresse K. Kloocke dans les *Œuvres complètes de Benjamin Constant*, Tome IX. 2, Tübingen, Niemeyer, 2001, pp. 566-571.

³²⁵ L. Duguit, H. Monnier, R. Bonnard, continué par G. Berlia, *Les constitutions (...)*, *op. cit.*, pp. 175 et s. Pour chacune de ces citations, nous soulignons.

³²⁶ Le professeur A. Laquièze précise ainsi que : « Le rattachement aux constitutions impériales était donc, aux yeux de l'Empereur, un procédé indispensable de consolidation des institutions, d'autant plus indispensable que, dans le cas contraire, il faudrait considérer les institutions politiques, administratives et judiciaires mises sur pied entre 1800 et 1812 comme abrogées, ce qui obligeait de prendre des mesures pour les remplacer ; pour ce faire, il aurait fallu disposer de suffisamment de temps, ce que l'imminence de la guerre contre les alliés ne permettait justement pas. », « Benjamin Constant et l'Acte Additionnel aux constitutions de l'Empire », *Historia constitucional*, n° 4, 2003, www.hc.rediris.es. La citation, tirée des *Journaux intimes* de Benjamin Constant (31 mars 1815), que le professeur inscrit en exergue de cet article est d'ailleurs hautement significative pour notre propos : « Les intentions sont libérales : la pratique sera despotique. »

Ainsi l'importance des consultations populaires ne tient pas dans le fait de leur accorder ou non le caractère plébiscitaire³²⁷ mais dans le rôle qu'elles ont joué pour ancrer, plus profondément encore que dix ans de Révolution ne l'avaient fait, la conviction que le peuple est la source du pouvoir car il est titulaire de la souveraineté. Malgré l'utilisation dévoyée du principe de souveraineté populaire, la régularité des consultations et le discours qui les accompagnait ont éduqué toute une génération qui s'est attachée à ce principe et à sa pratique régulière.

Par ailleurs, les motivations des révolutionnaires pour insérer un titre relatif à la révision dans leur constitution se retrouvent, sans exception, dans les motifs d'organisation des consultations populaires et de rédaction des actes sur lesquels nous allons nous pencher désormais. Sans ces actes, les sénatus-consultes, la portée des consultations auraient été bien plus mince que celle que l'on a décrite : l'empreinte du Consulat et de l'Empire dans une histoire de la révision constitutionnelle en France aurait même été quasi nulle. Or, en ce domaine, non seulement cette période poursuit l'idée majeure de la décennie révolutionnaire (selon laquelle si une voie légale doit être aménagée pour améliorer la constitution, il ne faut pas moins s'en protéger) mais elle en initie une autre (par les consultations et modifications successives qu'elle connaît, elle permet d'acclimater les esprits à un texte constitutionnel changeant sans que le désordre social n'accompagne ces variations).

Il est donc décisif de montrer en quoi ce qui tient lieu de procédure de révision constitutionnelle donne corps à cette évolution de l'idée de révision constitutionnelle.

Sous-section deux. La spontanéité des améliorations

Pour l'adoption de la constitution de l'an VIII, la consultation populaire s'installait dans la lignée d'une pratique initiée par les constituants de la décennie 1790 et érigée en principe par le décret du 21 septembre 1792. En revanche, les révisions constitutionnelles du Consulat et de l'Empire ne bénéficient d'aucun précédent. Dans le silence de la constitution de l'an VIII, elles s'effectueront au moyen d'une procédure spontanée, fixée autant que légitimée par consécration textuelle ultérieure³²⁸ mais qui restera néanmoins variable (§1). De cette indétermination surgit le

³²⁷ J.-M. Denquin, « La réalité oppose donc deux types de résistance à l'idéal d'une expression pure de la volonté populaire. Le premier tient aux conditions objectives de cette expression. En d'autres termes, il est lié aux déformations qu'impliquent de manière plus ou moins irréductibles les modes de consultations des citoyens. Le second tient aux distortions qu'introduit le jeu subjectif des gouvernants. », *Referendum et plébiscite, essai de théorie générale*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1976, p. 247.

³²⁸ Voir Annexe 5.

danger identifié dès 1791 : que le titulaire du pouvoir de révision se considère titulaire du pouvoir constituant (§2).

§1. De la spontanéité à l'institutionnalisation d'une procédure de révision

La constitution de l'an VIII est silencieuse quant à sa révision. Face au besoin de la modifier, plusieurs appels, de plus en plus significatifs, au Sénat conservateur (A) vont progressivement conduire à en formaliser une (B).

A. La révision spontanée de la constitution de l'an VIII

Les formes suivies pour la révision constitutionnelle sous l'ère napoléonienne, doivent leur origine à une impulsion politique, provoquée par l'attentat de la rue Saint-nicaise. Cette attaque personnelle autant qu'institutionnelle rend à nouveau sensible la menace de la puissance constituante, en soulignant qu'elle peut surgir en dehors des foules. Bonaparte, persuadé que les « septembriseurs »³²⁹ sont les auteurs de cette agression, voulut venger cet acte radical aussi promptement et fortement qu'il s'était manifesté. Quitte à se tromper de cible puis de le faire sciemment³³⁰, afin d'éliminer toute sorte d'opposition. Il en résulta la déportation de 130 Jacobins.

Un défi de taille fut alors relevé pour y parvenir : le Premier consul devait simultanément respecter sa fonction, l'ensemble des institutions et autant que possible, la légalité, afin de ne leur porter aucun discrédit. La réplique à mener contre cette menace de la puissance constituante comportait la dualité que l'on retrouve à chaque modification constitutionnelle de la période : protection de la Constitution et protection des ambitions napoléoniennes ne font qu'un. L'amalgame entre les institutions et le général étant établi dans l'opinion depuis le vote de l'an

³²⁹ Sa manière de désigner avec mépris les jacobins, auteurs des massacres de septembre 1792.

³³⁰ D'abord convaincu que l'attentat a été perpétré par les Jacobins, Napoléon acceptera la vérité que lui présentera Fouché pendant l'élaboration de la réplique : les auteurs sont royalistes. Conséquemment, le Premier consul ne décidera pas moins de frapper doublement.

VIII, il s'agit de le mettre à profit pour agir de manière exemplaire et décisive³³¹.

La genèse de ce qui sera baptisé sénatus-consulte est donc un défi pour toutes les autorités constituées : il faut satisfaire la détermination du Premier consul, tout en restant maître d'une irrégularité qui coûterait la respectabilité du régime aux yeux de l'opinion. « Face à l'alternative entre un acte de gouvernement illustrant un pouvoir fort et une loi aux assises théoriquement populaires, mais admise avec réserve, Bonaparte, influencé par les membres les plus énergiques de son gouvernement et notamment par Talleyrand, opte pour la première des deux solutions, mais l'assortit d'un élément supplémentaire, le recours au Sénat comme apportant une authentification constitutionnelle »³³², explique C. Zacharie.

Le texte de l'an VIII, en son article 21, prévoit en effet que le Sénat « maintient ou annule tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le Tribunat ou par le gouvernement (...) ». Ainsi le Sénat reçoit l'acte du gouvernement devant mener la réplique. Il est tenu de se prononcer quant à sa constitutionnalité car aucune condition relative au type d'acte n'est exigée pour qu'intervienne son office. Déclaré conforme sans surprise, le premier sénatus-consulte ne risque plus de souffrir la critique quant à son adoption. Son application est également hors de toute contestation grâce à ses motifs : le Sénat déclare « mesure conservatoire de la Constitution » la mesure qu'il contrôle et redéfinit du même coup ses propres attributions constitutionnelles.

Aujourd'hui, en revanche, ce sénatus-consulte du 15 nivôse an IX, premier d'une longue série, ne trompe plus. Il est la première modification de la constitution de l'an VIII et par conséquent, l'occasion d'une véritable extension des pouvoirs du Sénat. « (...) Ce silence de la Constitution et des lois, écrit le Sénat, sur les moyens de mettre un terme à des dangers qui menacent chaque jour la chose publique, le désir et la volonté du peuple ne peuvent être exprimés que par l'autorité qu'il a spécialement chargée de conserver le pacte social, et de maintenir ou d'annuler les actes favorables ou contraires à la Charte constitutionnelle ; Que d'après ce

³³¹ Un moyen « extra-constitutionnel » utilisé est la haute considération attribuée à l'enseignement par Napoléon. Citant une correspondance du 16 février 1805 J. K. Burtok reproduit les mots de Napoléon : « De toutes les questions politiques, celle-ci [l'enseignement de l'histoire au lycée] est peut-être de premier ordre. Il n'y aura pas d'état politique fixe s'il n'y a pas un corps enseignant avec des principes fixes. Tant qu'on apprendra pas, dès l'enfance, s'il faut être républicain ou monarchique, catholique ou irréligieux, etc., l'Etat ne formera point une nation ; il sera constamment exposé aux désordres et aux changements ». Et plus avant dans le même article de J. K. Burtok : « Selon un manuel de 1810, cependant, l'Empire fut créé lorsque les Français réalisèrent la nécessité de rétablir la monarchie ; l'auteur appelle la dynastie de Napoléon I^{er}, la "Quatrième race des monarques français", en insistant sur le fait que l'Empire était la continuation de la monarchie. », J. K. Burtok, (trad. J. Godechot), « L'enseignement de l'histoire dans les lycées et les écoles primaires sous le Premier Empire », *AHRF*, n° 207, respectivement pp. 109 & 108.

³³² C. Zacharie, *op. cit.*, p. 150.

principe, le Sénat, interprète et gardien de cette Charte, est le juge naturel de la mesure proposée en cette circonstance par le Gouvernement »³³³.

Par la nécessité de protéger la Constitution donc, le Sénat fonde sa compétence sur l'article 21 de la constitution de l'an VIII³³⁴ et sur un seul mot du texte constitutionnel (sa dénomination complète de Sénat « conservateur ») dont la présence n'était jusqu'ici qu'anecdotique, comme s'il s'agissait d'une survivance du projet de Sieyès. Ce dernier avait, on le sait, voulu imprimer ses réflexions les plus abouties au projet que Bonaparte lui demanda de rédiger après le 18 Brumaire ; et parmi lesquels, une version remaniée du jury constitutionnaire, gardien de la constitution³³⁵. Cependant, rien dans le texte de l'an VIII ne venait concrétiser cet adjectif de « conservateur ». En explicitant cette notion, le Sénat sort grandi de cette opération. Au rôle de censeur de la constitutionnalité, il cumule d'une part, celui de garant de la Constitution car il est désormais responsable de sa protection et d'autre part, celui d'interprète puisque c'est bien grâce à une telle technique qu'il peut motiver sa décision.

Cet ensemble d'attributions n'est que l'antichambre du rôle confié finalement et spontanément au Sénat. Ce premier sénatus-consulte constitue un précédent sur lequel l'exécutif ne tardera pas à s'appuyer. Sans qu'il soit besoin cette fois de revenir précisément sur la motivation politique à l'origine du sénatus-consulte suivant, voyons en quoi il contredit et donc modifie directement un article apparemment intangible de la constitution de l'an VIII. L'article 93 en question est rédigé ainsi : « La Nation française déclare qu'en aucun cas elle ne souffrira le retour des Français qui, ayant abandonné leur patrie depuis le 14 juillet 1789, ne sont pas compris dans les exceptions portées aux lois rendues contre les émigrés ; elle interdit toute exception nouvelle sur ce point. (...) ». Ce sont les termes « en aucun cas » qui nous paraissent justifier le caractère intangible de cet article car ils bloquent toute motivation de quelque nature qu'elle soit pour une éventuelle modification. Il ne reste alors qu'une alternative : s'y conformer ou le violer. La stratégie politique de Bonaparte consistant à entretenir son image de rassembleur national et peut-être, déjà, son désir de voir naître une nouvelle noblesse, le conduisent à ne plus se conformer à l'article 93. Il s'agit donc de le violer mais ici encore, sans porter le moindre discrédit à son image ni à celle du régime. Le Sénat depuis le 15 nivôse an IX est alors son meilleur allié.

³³³ Tiré de C. Zacharie, *ibid.*, p. 497.

³³⁴ Lequel dispose : « Il [le Sénat] maintient ou annule tous les actes qui lui sont déferés comme inconstitutionnels par le Tribunat ou par le gouvernement : les listes d'éligibles sont comprises parmi ces actes. »

³³⁵ Voir spécialement l'intervention du 18 thermidor de l'abbé J.-E. Sieyès durant les débats relatifs à l'écriture de la Constitution de l'an III ; *Moniteur Universel*, n° 326 du 26 thermidor an III, pp. 1311 et s.

C'est donc sur la base du précédent de ce 15 nivôse an IX que l'amnistie permettant le retour des émigrés intervient de nouveau par sénatus-consulte, le 6 floréal an X. Le plus révélateur, à la lecture de ce texte manifestement contraire à la constitution de l'an VIII, est l'étendue de ses visas et, plus précisément encore, le fait qu'ils mentionnent chacune des autorités intervenues en amont de sa saisine³³⁶. C'est là, selon nous, la réception d'une garantie élaborée par les constituants de 1791, reprise par ceux de 1793 puis de 1795 : chacune des procédures de révision qu'ils ont élaborées appelaient le concours de l'exécutif, du législatif et du peuple (corps électoral). Ici, la crainte de se voir attaqué sur le terrain de la légalité externe (en quoi le Sénat est-il compétent pour statuer sur l'avenir des émigrés ?), autant que sur celui de la légalité interne (l'article 93 n'est-il pas assez clair ?), conduit à revêtir spontanément le sénatus-consulte d'une autorité supérieure : si la mesure apparaît revêtue de l'unanimité des autorités constituées et passe pour conservatoire de la constitution, l'action sénatoriale ne saurait être irrégulière.

Une dernière étape intervient en l'an X juste avant la régularisation de cette situation, par le sénatus-consulte du 16 thermidor, faisant suite à la consultation précitée du 14 thermidor. Cette situation perturbe notre analyse autant qu'elle l'enrichit.

En effet, si nous reprenons ici la qualification retenue par le Professeur Verpeaux pour décrire la révision sous le Consulat et l'Empire, il s'agit d'une révision « spontanée »³³⁷. Derrière l'apparente simplicité de cette qualification se cache sa profondeur : c'est bien spontanément, même si progressivement, que se dévoile le rôle du Sénat en matière de révision. Plus encore, malgré la rationalisation de son action en cette matière comme nous allons le découvrir, la spontanéité restera de mise, faisant coexister et collaborer la procédure écrite apportée par le sénatus-consulte du 16 thermidor et la parole du peuple comme au 14 thermidor. C'est ainsi qu'une procédure aux contours improvisés (sénatus-consultes de nivôse an IX et floréal an X) reçoit une consécration textuelle (sénatus-consulte du 16 thermidor an X) mais développe une nouvelle spontanéité, en dehors de ce qui est consacré. Ce qualificatif est donc pertinent et explicite, tout au long de la période 1799-1815, car il rend compte simultanément du besoin irrésistible de révision et d'encadrement difficile mais nécessaire.

³³⁶ Pour une étude complète, C. Zacharie, *op. cit.*, pp. 186-190.

³³⁷ M. Verpeaux, « Constitutions, révisions et sénatus-consultes de l'an VIII à 1815 », *Ordre et désordre dans le système napoléonien*, sous la dir. de J.-J. Clère et J.-L. Halpérin, colloque des 22-23 juin 2000, Paris, La Mémoire du Droit, p. 162.

B. Vers une procédure de révision constitutionnelle

Parmi les fonctions exercées par le Sénat, celle de révision ne va pas de soi et ce malgré notre identification de plusieurs actes sénatoriaux comme actes de révision de la constitution. D'une part ce vocable n'a semble-t-il jamais été appliqué systématiquement à cet organe comme nous pensons être autorisés à le faire ici ; et d'autre part parce que le propre des termes « pouvoir constituant » ou « pouvoir de révision » dans notre tradition constitutionnelle française est bien de recouvrir confusément des situations, des notions ou des autorités interchangeables du fait de leurs différentes appréhensions par les auteurs. A plus forte raison, durant les époques consulaire et impériale, les termes ayant intégré le droit public français depuis une vingtaine d'années tout au plus donnaient déjà lieu à de grands écarts de compréhension pour leur réalisation concrète.

Parmi les recherches juridiques contemporaines relatives à la période 1799-1815, il est une proposition originale selon laquelle le Sénat exercerait un pouvoir constituant « sanctionnateur », à côté du peuple qui lui exercerait un pouvoir constituant « déterminateur »³³⁸. Ce recours à deux qualificatifs pour distinguer deux spécialités au cœur de la fonction de révision constitutionnelle a cet avantage de contenir littéralement son explication. De plus, il introduit notre propos selon lequel le peuple initiait, en acceptant son orientation générale, la révision que le Sénat réalisait ensuite dans toutes ses conséquences et ramifications. Le peuple déterminait la teneur de la révision, le Sénat la sanctionnait par sa rédaction complète.

Cette organisation témoigne, au-delà de la prudence et du flair politique de Bonaparte, d'une réception indéniable des idées révolutionnaires relatives à la révision. En effet, si les changements apportés à la constitution de l'an VIII ont suivi une tentative de systématisation procédurale dans le but principal de gagner en légitimité, ils ont surtout montré la possibilité d'une situation inédite jusqu'alors : modifier la constitution sans provoquer de commotion sociale et grâce à un pouvoir qui ne soit pas le pouvoir constituant. Il existe quelques indices nous permettant d'affirmer que cette pratique a été repensée, au même titre que chacun des principes de 1789, dans le but de lui donner une effectivité nouvelle, distincte des tentatives de la décennie 1790. C'est une institution plus empreinte de réception que d'innovation qui vit alors le jour.

En effet la seule innovation réelle tient dans l'action spontanée du Sénat entre l'adoption du premier sénatus-consulte et l'adoption de celui du 16 thermidor an X. La constitution de l'an

³³⁸ Entrée « Constitution de l'an VIII » rédigée par C. Goyard in, *Dictionnaire Napoléon*, sous la dir. de J. Tulard, Paris, Fayard, 1999.

VIII s'était limitée à décrire la fonction de sénateur : ses différentes voies d'accès³³⁹, son régime juridique³⁴⁰, enfin sommairement ses missions³⁴¹. En revanche, le titre V du sénatus-consulte du 16 thermidor an X crée une rupture. Il enrichit les dispositions relatives au Sénat en instaurant une typologie de ses actes suivant la matière traitée. Désormais, les sénatus-consultes organiques regroupent les matières considérées comme directement constitutionnelles³⁴² ; tandis que les autres actes³⁴³ reçoivent la dénomination plus simple de sénatus-consultes. Soumis à une procédure commune, exceptée la majorité à laquelle ils doivent être adoptés³⁴⁴, les deux types d'actes dépendent de la volonté gouvernementale : le Sénat ne peut adopter aucun de ces actes sans l'aval de l'exécutif.

Malgré cette rationalisation de l'intervention sénatoriale en l'an X, et malgré le fait que les modifications ultérieures seront mises en œuvre avant de connaître la volonté du souverain par consultation, la spontanéité de la procédure identifiée *supra* survit, ne serait-ce qu'en raison du fait que ces consultations populaires ne sont nullement prévues par le texte. Bien qu'il faille considérer la consultation comme installée, rien ne permet de la considérer pleinement intégrée à l'ordre juridique : aucun texte ne la prévoit et, trop jeune pour être considérée comme une coutume, il s'agit toujours d'une innovation due à la pratique, elle ne doit sa régularité et sa légitimité qu'à la seule volonté de l'Empereur en laquelle elle trouve son origine. Ainsi les consultations de l'an XII et de 1815 deviennent des confirmations ou des appuis de la modification de la constitution plus que des initiatives³⁴⁵. Au-delà de l'inversion chronologique de l'intervention des différents acteurs, la réception de l'exigence retenue par les constituants de la décennie 1790 demeure : faire intervenir les principales autorités constituées pour l'élaboration d'une modification. En raison de l'importance du but poursuivi, ce concours est primordial.

³³⁹ Voir la constitution de l'an VIII, titre II, articles 15, 16 et 17. L. Duguit, H. Monnier, R. Bonnard, continué par G. Berlia, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, LGDJ, 1952, 7^{ème} éd., pp. 110-111.

³⁴⁰ *Idem*, articles 18 et 22, *ibid.*, p. 111.

³⁴¹ *Idem*, articles 19, 20 et 21, *ibid.*

³⁴² « Article 54. Le Sénat règle par un sénatus-consulte organique, 1° La constitution des colonies ; 2° Tout ce qui n'a pas été prévu par la Constitution, et qui est nécessaire à sa marche ; 3° Il explique les articles de la Constitution qui donnent lieu à différentes interprétations », *ibid.*, p. 125.

³⁴³ « Article 55. Le Sénat, par des actes intitulés sénatus-consultes, 1° Suspend pour cinq ans les fonctions de jurés dans les départements où cette mesure est nécessaire ; 2° Déclare, quand les circonstances l'exigent, des départements hors de la Constitution ; 3° Détermine le temps dans lequel des individus arrêtés en vertu de l'article 46 de la Constitution, doivent être traduits devant les tribunaux, lorsqu'ils ne l'ont pas été dans les dix jours de leur arrestation ; 4° Annule les jugements des tribunaux, lorsqu'ils sont attentatoires à la sûreté de l'Etat ; 5° Dissout le Corps législatif et le Tribunal ; 6° Nomme les consuls », *ibid.*

³⁴⁴ « Article 56. (...) Une simple majorité suffit pour les sénatus-consultes ; il faut les deux tiers des voix des membres présents pour un sénatus-consulte organique », *ibid.*, pp. 125-126.

³⁴⁵ C. Zacharie : « le Premier consul en appelle au peuple pour faire procéder à une révision de la Constitution ; le peuple, par le plébiscite, autorise une révision à venir. Le phénomène doit retenir l'attention car, si le peuple ne détient pas l'initiative directe du bouleversement de la Constitution, il en devient l'un des inspireurs au mieux, et la caution morale et presque juridique. », *op. cit.*, p. 423. Nous soulignons.

Par ailleurs, les raisons qui permettent l'adoption d'un sénatus-consulte organique sont bien, quant à elles, des projets d'amélioration de la constitution. Il s'agit selon l'article 54 précité soit de régler « tout ce qui est *nécessaire* à sa marche », soit d'expliquer ce qui « donne lieu à différentes interprétations »³⁴⁶ : dans les deux cas il s'agit d'apporter une réponse à un impératif surgi d'un défaut inhérent de la constitution. Le plus explicite, alors, pour montrer la filiation entre l'innovation des constitutions de la décennie révolutionnaire et la pratique spontanée de la période consulaire et impériale, ce sont les mots du préambule de l'Acte additionnel de 1815, choisis pour justifier son intervention et les modifications constitutionnelles des années passées : « nous avons cherché à *perfectionner*, dit Napoléon, à diverses époques, les formes constitutionnelles, suivant les besoins et les désirs de la nation, et *en profitant des leçons de l'expérience* »³⁴⁷. Apporter des correctifs à la pratique de la nouvelle constitution ; tel était bien l'objectif poursuivi par l'instauration d'un pouvoir capable de la modifier. La réception est indéniable. Il convient de savoir jusqu'où.

La réponse viendra d'une nouvelle discussion des analyses de C. Zacharie pour qui, bien que le Sénat soit « clairement un organe institué, [il] n'est pas *le* constituant institué, celui-ci n'étant pas reconnu dans la Constitution de l'an VIII »³⁴⁸. Mieux, cette l'absence, qui conduit à l'apparition spontanée d'une procédure³⁴⁹ comblée dès l'adoption du sénatus-consulte du 16 thermidor an X ne change en rien la conviction de l'auteur car elle se place sur un terrain novateur où le Sénat serait « constituant secondaire ». Ni originaire, ni dérivé mais à la croisée de ces notions. C'est ce qu'il nous faut discuter.

§2. De l'usurpation du pouvoir de révision

La richesse des travaux de C. Zacharie nous a permis d'illustrer plusieurs aspects de l'emprise de Bonaparte sur les institutions de l'an VIII et au cours de leur évolution. Parmi elles, le Sénat a une place à part. A tel point que C. Zacharie a été tentée d'y voir un « constituant

³⁴⁶ Nous soulignons.

³⁴⁷ Préambule de l'Acte Additionnel aux constitutions de l'Empire du 22 avril 1815. L. Duguit, H. Monnier, R. Bonnard, continué par G. Berlià, *Les constitutions (...), op. cit.*, p. 175. Nous soulignons.

³⁴⁸ C. Zacharie, *op. cit.*, p. 22. Souligné dans le texte.

³⁴⁹ Par la répétition de la procédure d'élaboration d'un sénatus-consulte, s'instaure une habitude qui aurait pu donner lieu à la formation d'une coutume. Ont été ainsi adoptés par exemple les sénatus-consultes portant amnistie des émigrés ou portant désignation des membres du Tribunat et du Corps législatif (respectivement datés des 6 floréal an X et 22 ventôse an X).

secondaire ». A notre avis, il suffit de reconnaître que le Sénat a été un pouvoir de révision (A) qui usurpa sa compétence (B) pour saisir toute la question.

A. Le Sénat du Consulat et de l'Empire, constituant secondaire ou pouvoir de révision ?

C. Zacharie s'inscrit dans la partie minoritaire des auteurs français qui défendent la distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir de révision de la constitution mais d'une manière originale. Son analyse la conduit à découvrir une notion hybride, presque inédite³⁵⁰, empruntant autant à celle de pouvoir constituant qu'à celle de pouvoir de révision : celle de « constituant secondaire ». La définition par comparaison au pouvoir de révision qu'elle en donne nous paraît la plus instructive : « La révision correspond à la réalisation d'une compétence attribuée et prédéfinie, alors que le constituant secondaire, bien qu'intervenant à l'occasion d'une compétence, en détourne l'exercice pour remplir une fonction indépendante de celle-ci. »³⁵¹ Il y a là une similitude troublante avec la thèse de G. Liet-Veaux qui définit sensiblement de la même manière ce qu'il désigne par la fraude à la constitution³⁵².

Pour autant, la particularité du constituant secondaire ne se limite pas à cette définition : « L'objectif de la révision est la modification de la norme constitutionnelle, poursuit C. Zacharie, alors que celui du constituant secondaire est la préservation d'un ordre global, la modification constitutionnelle n'étant que le moyen d'atteindre cet objectif si celui-ci le nécessite. L'acte de révision et l'action du constituant secondaire se situent sur des plans et des perspectives différentes, le premier ne représentant qu'une dimension parcellaire de ce que peut être le second ». Ici encore, le septicisme l'emporte. Que le pouvoir de révision soit une compétence attribuée par la constitution et qu'elle soit celle de modifier la constitution ne fait pas de doute. En revanche, que penser d'un pouvoir dont la fonction serait de préserver l'ordre global par « son action », ce qui sous-entend qu'il puisse user de tous les moyens, y compris non conformes à la constitution ? Si un tel pouvoir existait sous le Consulat et l'Empire, n'était-ce pas le rôle que s'attribuait le Premier Consul puis l'Empereur, à chaque fois qu'il prenait une initiative qui n'était pas comprise dans l'éventail pourtant large de ses compétences ?

³⁵⁰ Nous n'avons rencontré cette qualification de « constituant secondaire », nulle part ailleurs durant nos recherches. Aussi, il est intéressant de noter que les auteurs à qui C. Zacharie l'emprunte ne l'utilisent plus depuis. Si elle cite le commentaire de Thierry S. Renoux, sous l'article 61 de la Constitution de 1958, dans l'édition 1995 du *Code Constitutionnel* (Litec, p. 467), ce ne serait plus possible aujourd'hui : dans l'édition 2011 le terme ne figure plus.

³⁵¹ C. Zacharie, *op. cit.*, p. 357.

³⁵² « Respect de la forme pour combattre le fond, c'est la *fraude à la constitution*, ou plus exactement le cas le plus intéressant de fraude à la constitution. », « La "fraude à la constitution" – Essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes : Italie, Allemagne, France. », *RDP*, 1943, p. 145.

Dans ces conditions, et malgré la pertinence d'autres aspects des travaux de C. Zacharie, il apparaît que la notion de constituant secondaire doit être écartée, au profit de celle de pouvoir de révision, à la fois suffisante et seule à trouver une place dans un ordre juridique instauré. Pour sauver le défi que Mme Zacharie s'était imposé, réhabiliter le Sénat du Consulat de l'Empire qui faisait jusqu'alors l'objet d'un jugement sévère, directement inspiré des propos recueillis par le comte de Las Casas³⁵³, il reste la compétence reconnue au Sénat de procéder au contrôle de constitutionnalité des actes reçus du Tribunal ou du gouvernement³⁵⁴.

C'est à partir de celle-ci, en effet, que l'on peut voir le Sénat dépasser ses compétences comme il le fit initialement pour l'adoption du premier sénatus-consulte. Pour comprendre pleinement ce rôle du Sénat, il faut reprendre la *Théorie constitutionnelle de Sieyès* telle que retranscrite par Boulay de la Meurthe. Ce dernier y explique que le premier projet à partir duquel la constitution de l'an VIII a été rédigée réalisait les réflexions les plus abouties de l'abbé, parmi lesquelles une institution remaniée du jury constitutionnaire de l'an III : le « Collège des Conservateurs ». Un nom par lequel transparait la fonction de l'organe, ce que confirment les mots de Sieyès rapportés par Boulay de la Meurthe : ce « Collège des Conservateurs (...) n'est rien dans l'ordre exécutif, rien dans le gouvernement, rien dans l'ordre législatif. Il est parce qu'il faut qu'il soit, parce qu'il faut une magistrature constitutionnelle, non seulement pour le maintien de la constitution, mais pour les améliorations successives que le progrès des lumières et les besoins de l'Etat pourraient solliciter »³⁵⁵. Il nous semble alors que malgré les audaces dont le Sénat a pu être l'auteur, il n'en fut jamais l'initiateur et cela crée toute la différence.

Le constituant secondaire tel que l'envisage C. Zacharie décide, au sens politique le plus fort. Nous pensons au contraire, que si son rôle fut déterminant, le Sénat n'était cependant qu'un rouage au sein d'une mécanique constitutionnelle en perpétuel devenir. S'il fut « magistrat constitutionnel »³⁵⁶ il n'assura jamais seul, ni l'amélioration (cohésion), ni la protection (survie) de la constitution de l'an VIII et de ses additions. Le Sénat n'incarnait donc que le pouvoir de révision jusqu'au jour où il réalisa la crainte qu'inspire systématiquement ce pouvoir.

Le 3 avril 1814, à la faveur de la défaite militaire, le Sénat prononce la déchéance de Napoléon. En quelques jours, sous l'impulsion de Talleyrand, une constitution nouvelle est

³⁵³ Le Sénat « faisait tout ce qu'on lui demandait », *Mémorial de Sainte-Hélène*, cité par C. Borgeaud, *Etablissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe*, Paris, Thorin et fils, 1893, p. 264.

³⁵⁴ Constitution de l'an VIII, article 21. L. Duguit, H. Monnier, R. Bonnard, continué par G. Berlia, *Les constitutions (...)*, *op. cit.*, p. 111.

³⁵⁵ A.-J.-C.-J. Boulay de la Meurthe, *Théorie constitutionnelle de Sieyès, Extraits des mémoires inédits de Boulay de la Meurthe*, Paris, Renouard, 1836, p. 32. Souligné dans le texte.

³⁵⁶ La reprise de ce terme par Boulay de la Meurthe est significative : elle signifie que Boulay de la Meurthe avait bien compris l'idée de Sieyès qui voulait que le jury constitutionnaire soit conçu comme un juge.

rédigée et adoptée par le Sénat qui espère régulariser son action par la soumission du nouveau texte à l'acceptation du peuple tout en le présentant au comte d'Artois. Ce sont bien les présages identifiés par les constituants dès 1791 qui se concrétisent : l'organe à qui est confié le pouvoir de modifier la constitution doit être formellement contraint sous peine de le voir l'usurper et s'attribuer celui du peuple, le pouvoir constituant. Dans le cas du Sénat en 1814, le parallèle a quelque chose de grossier tant la situation est exceptionnelle : Paris est occupé, la France est vaincue. Toujours est-il que nombreux sont les sénateurs à avoir siégé dans une assemblée de la Révolution, ils étaient donc conscients de l'ambiguïté de leur acte mais avait aussi un sens aigu du patriotisme et du salut de l'Etat. Raisons pour lesquelles il aurait été plus surprenant encore de les voir s'abstenir.

B. L'empreinte napoléonienne sur l'histoire de la révision constitutionnelle

L'ensemble de l'œuvre napoléonienne relève d'une logique de réceptions et d'innovations. A l'éternel débat voulant déterminer si le Consulat et l'Empire constituent une rupture ou une continuité de la décennie 1790, nous proposons une réponse empreinte des deux opinions. La continuité s'exprime grâce à l'affirmation constante des principes proclamés par la Révolution, et ce dès le 19 brumaire an VIII à la barre du Conseil des Anciens à travers les mots de Lucien Bonaparte : « Il existe des principes constitutionnels, nous voulons tous *maintenir* ces principes »³⁵⁷. Quant à l'idée de rupture, elle prend le contrepied de cette affirmation : elle repose sur la conviction que leur application était pensée pour les anéantir. A mi-chemin de ces appréciations, il existe une position qu'illustre, par exemple, J. Godechot, lorsqu'il écrit que « Bonaparte, au début du Consulat s'est trouvé en présence d'*options irréversibles*. Les "principes de 1789", c'est-à-dire l'égalité de tous devant la loi, l'abolition du régime féodal (au sens où l'entendait la Constituante), le gouvernement constitutionnel et représentatif ne pouvaient plus être abandonnés »³⁵⁸.

Ainsi, relever le défi de donner des institutions nouvelles à la France, rechercher le meilleur équilibre des pouvoirs publics, inscrit le général dans la continuité. A la différence près que là où ses prédécesseurs ont échoué par dogmatisme, Bonaparte a réussi à s'imposer sans chercher à atteindre *la* réalisation parfaite de la souveraineté nationale ou de la séparation des

³⁵⁷ Lucien Bonaparte, Séance du 19 brumaire an VIII aux Conseils des Cinq-Cents, *MU*, n° 52 du 22 brumaire an VIII, p. 202. Nous soulignons.

³⁵⁸ J. Godechot, « Sens et importance de la transformation des institutions révolutionnaires à l'époque napoléonienne », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, Paris, Armand Colin, Tome XVII, Juil-Sept 1970, p. 795. Nous ne soulignons qu' « irréversibles ».

pouvoirs. Il propose *une* acception nouvelle des mêmes principes issus des assemblées révolutionnaires. C'est alors par son caractère tranchant que cette acception constitue la rupture : l'indéniable retour de l'exécutif dans la constitution de l'an VIII clos la Révolution³⁵⁹. Toutefois, Bonaparte peut déclarer que « la Révolution est fixée aux principes qui l'ont commencée, [qu'] elle est finie »³⁶⁰, cette fixation demeure toute relative. Un précédent existe d'ailleurs, le serment du Jeu de Paume, par lequel furent définis les mandats des représentants. L'objectif de « fixer la constitution » de la France évitait de choisir entre la régénération ou l'établissement de cette constitution. L'histoire résonne alors en 1799 et derrière le constat rassurant de la célèbre formule qui présenta la constitution de l'an VIII aux Français, c'est bien l'indétermination des principes révolutionnaires qui se révèle. Là se trouve la véritable continuité : dans le fait de consacrer des principes que trois constitutions ont combinés avant celle de l'an VIII.

Cela étant, là se trouve aussi la rupture car ces principes qui, entre les mains des constituants de 1791, de 1793 ou de 1795, étaient considérés comme des fins précieuses, sont cette fois-ci des moyens au service d'une ambition extraordinaire. La maîtrise de cette ambition, son entretien et sa protection par des révisions constitutionnelles nombreuses, permettent alors de dire que même les principes qui présidaient sous la Révolution aux procédures de révision de la constitution ont été dévoyés. L'ambition du Premier Consul devenu Empereur provoquera finalement sa propre chute dès lors que le personnel politique siégeant au Sénat ne tolérera plus de participer à un travestissement des principes qu'il adopta lui-même quelques années plus tôt, bien qu'il ne les suivit pas à la lettre non plus.

En effet, avant même les premières irrégularités d'application de la constitution de l'an III, un certain regard peut soutenir que le problème des bientôt surnommés « perpétuels » n'est plus d'organiser le pouvoir mais de s'y maintenir. Pour preuve la plus éclatante, les décrets des 5 et 13 fructidor an III qui permirent aux deux-tiers des conventionnels de se maintenir dans les assemblées du Directoire³⁶¹. Selon cette vue, les élans d'altruisme politique des premiers constituants paraissent totalement oubliés avant que la perversion des objectifs soit la cause des mésaventures du Directoire et qu'enfin la résignation soit l'explication de la docilité du Sénat. Toutefois, les motifs du décret du 3 avril 1814, par lequel le Sénat proclame la déchéance de Napoléon I^{er}, forment le témoignage d'un réveil de cet esprit premier, inspiré de principes véritablement libéraux. Il a même été montré que des « fidélités républicaines » ont persisté tout

³⁵⁹ Voir M. Morabito, *Le chef de l'État en France*, Paris, Montchrestien, 2^{ème} éd., 1996, 160 p.

³⁶⁰ Proclamation des Consuls de la République du 24 frimaire an VIII, L. Duguit, H. Monnier, R. Bonnard, continué par G. Berlia, *Les constitutions (...), op. cit.*, p. 119.

³⁶¹ A.-A. Carette, *Lois annotées, ou lois, décrets, ordonnances, etc.*, 1^{ère} série, 1789 à 1830, Paris, Lebon, 1854, p. 315.

au long de la période 1799-1814, sous des formes multiples³⁶². On y trouve notamment, la dénonciation d'une « ambition démesurée »³⁶³. Le retour d'une préoccupation du collectif, sensible par l'invocation de l'intolérable poursuite d'objectifs personnels, est le signe d'une continuité plus profonde encore bien qu'elle sommeilla quinze années durant, au sein des institutions. En revanche, en dehors, le « creuset de l'esprit libéral »³⁶⁴ se remplissait d'idées qui devaient triompher au XIX^{ème} siècle. Un exemple incontournable est Benjamin Constant qui profitera de la chute de Napoléon pour publier ses écrits gardés secrets sous le Consulat et l'Empire.

Lorsqu'en 1814 il publie *De l'esprit de conquête et de l'usurpation*³⁶⁵, Constant ne livre pas une étude systématique de ce qu'a été le régime consulaire puis impérial mais « un vigoureux pamphlet antinapoléonien »³⁶⁶. La lecture de la première partie de cet écrit n'est pas la plus instructive malgré la correspondance quasi-parfaite qui s'établit dans l'esprit du lecteur, entre ce qu'il lit et l'histoire de l'Empire. Elle permet surtout de mesurer à quel point la logique dans laquelle était emporté le général avait tout d'une spirale : « Le système guerrier, écrit Constant, indépendamment des guerres présentes, contient le germe de guerres futures : et le souverain, qui est entré dans cette route, entraîné qu'il est par la fatalité qu'il a évoquée, ne peut redevenir pacifique à aucune époque. »³⁶⁷ Le phénomène d'utilisation des conquêtes à des fins politiques, qui explique selon nous une large part de la tactique politique de Napoléon, est donc une donnée qui s'apprécie tant en contrainte qu'en ouverture de possibles pour le général. Une dimension ambivalente que l'on saisit encore mieux dans la seconde partie de l'essai de Constant.

Cette dernière, relative à l'usurpation, s'avère même plus instructive pour notre recherche, dans la mesure où elle développe les conséquences d'un esprit de conquête. On y comprend que la conquête conduit nécessairement à l'usurpation puisque c'est par la force que le conquérant prend la place du vaincu. Commence alors la partie la plus périlleuse du défi du conquérant, son maintien à la tête de sa conquête : « Un usurpateur est exposé à toutes les comparaisons que

³⁶² Voir N. Petiteau qui conclut son étude ainsi : « Des fidélités républicaines existent donc, incontestablement, dans l'anonymat des formes de politisations des humbles, tout autant que dans les termes du débat politique des joutes oratoires parisiennes et parlementaires de plus en plus rares, tout autant, également, que dans les réseaux élaborant de retentissants complots. », « Les fidélités républicaines sous le Consulat et l'Empire », *AHRF*, n° 346, 2006, p. 74.

³⁶³ L. Duguit, H. Monnier, continué par R. Bonnard, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, LGDJ, 6^{ème} éd., 1943, p. 358.

³⁶⁴ Voir, *Coppet, creuset de l'esprit libéral : les idées politiques et constitutionnelles du groupe de Madame de Staël*, sous la dir. de L. Jaume, Aix-en-Provence, PUAM & Paris, Economica, 2000, 242 p.

³⁶⁵ Nous nous référons à la première édition de 1814, reproduite dans B. Constant, *Œuvres complètes*, Tome 8, 2 volumes, Tübingen, Max Niemeyer, 2005, 1342 p.

³⁶⁶ L'expression est de Paul Bastid, *Benjamin Constant et sa doctrine*, Paris, A. Colin, 1966, p. 257.

³⁶⁷ B. Constant, *De l'esprit de conquête et de l'usurpation dans leurs rapports avec la civilisation européenne*, in *Œuvres complètes*, Tome 8, volume 1, Tübingen, Max Niemeyer, 2005, p. 572.

suggèrent les regrets, les jalousies ou les espérances ; il est obligé de justifier son élévation : il a contracté l'engagement tacite d'attacher de grands résultats à une si grande fortune »³⁶⁸. Constant livre ici une contribution précieuse à la mise en lumière de la rigidité des Constitutions, quelles qu'elles soient : elles contiennent, si l'on peut dire, leur principe vital qu'elle ne peuvent que suivre et développer pour se maintenir. Benjamin Constant illustre ici cette idée, à travers l'exemple de l'exercice autoritaire du pouvoir qui ne peut qu'appeler plus d'autorité pour perdurer.

Le fameux libéral a aussi contribué largement à l'histoire de la révision constitutionnelle, par des écrits sur lesquels il convient maintenant de se pencher.

Section deux. Une idée persistante de la révision

La réflexion de Benjamin Constant se focalise en particulier sur un point qui sera au cœur des débats pour quelques décennies (jusqu'en 1848 au moins). Il s'agit de la question de la légitimité, intimement liée à celle de l'hérédité puisqu'au moment où Constant écrit, le retour des Bourbons est imminent. Le fait que Constant prenne si souvent exemple sur l'histoire anglaise pour illustrer ses raisonnements ne doit donc pas être reçu comme un enseignement quelconque. Il s'agit d'un véritable appel de la part d'un précurseur libéral, en France, pour que les principes qui assurent la liberté politique soient suivis et respectés (Sous-section une). L'influence américaine, palpable durant la décennie révolutionnaire, cède alors la place à l'exemple anglais, non sans laisser de trace, ne serait-ce qu'indirectement (Sous-section deux).

Sous-section une. Benjamin Constant, un esprit de transition

Précisons qu'ici le terme de transition, utilisé pour qualifier les idées de Benjamin Constant, ne doit pas être entendu comme un phénomène rapide ; bien au contraire. Constant incarne un maillon qui relie, dans une dynamique de progrès du courant libéral, la décennie

³⁶⁸ B. Constant, *De l'esprit de conquête (...), op. cit.*, p. 606.

révolutionnaire à ce que nous appellerons « les monarchies renouvelées » pour désigner historiquement la période qui englobe la Restauration et la monarchie de Juillet.

En effet, Constant dévoile des défis que ces deux régimes auront chacun à traiter au moment où les premières concrétisations stables du libéralisme politique seront expérimentées en France (§1) ; ce qui s'explique aisément, dès lors que ses premières réflexions constitutionnelles durant le Directoire envisagent systématiquement un roi (§2).

§1. Un esprit en avance

Il ne s'agit pas de faire un éloge de Benjamin Constant par ce titre de paragraphe mais plutôt de condenser le fait que si ses méditations font de lui un esprit de transition, c'est d'abord parce que l'avenir lui donnera raison. C'est à partir de la légitimité qu'il convient de poser les problèmes politiques de son époque parce que la légitimité était le cœur de l'Ancien Régime. Il en propose alors une remise à plat (A) qui le conduit à identifier les problèmes qu'elle suppose dans toute forme de gouvernement (B).

A. La légitimité d'Ancien régime interprétée par un moderne

La critique des méthodes bonapartistes d'exercice du pouvoir ne conduisent Constant ni vers la défense de la monarchie, ni vers celle de la république. Il se concentre sur l'essentiel à ses yeux : la liberté politique. C'est en cela qu'il devance une part des querelles à venir car la transition de la Restauration à la monarchie de Juillet ou l'évolution progressive du Second Empire se feront toutes deux à la faveur et au nom de l'esprit libéral, pour la défense et la garantie des droits individuels. Une autre part des querelles à venir se concentrera davantage sur la forme du régime et, avec elle, revendiquera plus volontiers des garanties pour l'égalité plutôt que pour la liberté.

Ainsi « l'énigme Constant », lorsqu'il s'agit de comprendre son attitude entre la première chute de Napoléon et l'échec des Cents-jours, est systématiquement résolue par l'évocation de la

constance de ses principes. Paul Bastid³⁶⁹, Béatrice Fink³⁷⁰ ou encore le professeur A. Laquièze³⁷¹ s'accordent parfaitement lorsqu'ils sondent le rôle du fameux libéral sur l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire, cette constitution couramment surnommée « la benjamine ». Il est vrai qu'en l'absence de cette élévation au niveau conceptuel, il ne serait pas envisageable de parler de permanence. Quoi de plus surprenant en effet, que de lire par deux fois en mars 1815 dans plusieurs quotidiens de Paris au moment où la première Restauration chancelle, une vive attaque³⁷² de Constant contre Bonaparte, avant qu'une année plus tard, le même auteur ne s'associe au retour du général ?

Cette volte-face est d'autant plus surprenante que, dès lors que la Restauration est faite, Constant publie *De l'esprit de conquête et de l'usurpation*, dans lequel les prétentions de Bonaparte sont vivement combattues. Il en va ainsi notamment des prétentions à l'hérédité : « Ce n'est pas tout de se déclarer Monarque héréditaire, dit Constant. Ce qui constitue tel, ce n'est pas le trône qu'on veut transmettre, mais le trône *qu'on a hérité*. On n'est monarque héréditaire qu'après la seconde génération. »³⁷³ Sans exclure toute possibilité d'installation d'une dynastie bonaparte donc, Constant concentre son attaque sur le terrain le plus sensible pour ne pas dire le plus fragile des institutions de l'an VIII et de leurs développements : la légitimité. Ces lignes, rappelons-le, sont

³⁶⁹ « Constant a toujours affirmé son indifférence à l'égard des gouvernements et son attachement exclusif aux idées. (...) Certes, il ne faut pas se représenter Benjamin comme plus désintéressé qu'il ne l'est. Le souci de son avenir personnel ne l'abandonne jamais et il y a dans ses louvoisements à l'égard des pouvoirs en place quelque chose d'assez déplaisant. Mais s'ils diminuent l'homme, ils n'atteignent pas le théoricien politique, dont la pensée reste aussi ferme que la conduite du citoyen se révèle souvent équivoque et incertaine. », P. Bastid, *op. cit.*, pp. 280-281.

³⁷⁰ « (...) pour Constant ce n'est pas le type de régime mais sa configuration institutionnelle, c'est-à-dire libérale, qui importe. », Benjamin Constant, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs, et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*, in *Œuvres complètes*, Tome 8, volume 2, Tübingen, Max Niemeyer, 2005, p. 936.

³⁷¹ « L'ambition de jouer un rôle politique majeur, la conscience d'avoir soutenu la cause du parti royaliste à un moment où celui-ci n'y croyait plus lui-même, le désir d'être reconnu dans un pays, où il était encore considéré comme un étranger, la préoccupation de mettre fin à des embarras financiers qui le poussaient à briguer une place dotée d'appointements substantiels, le souci de se faire valoir auprès de Madame Récamier, dont il s'était fortement entiché, sont autant de facteurs, susceptibles d'éclairer la volte-face de l'écrivain libéral. *Ils ne sauraient néanmoins occulter, sous le masque du courtisan avide et sans scrupules, le théoricien politique, fidèle à ses idées, qui s'attachait prioritairement à promouvoir la défense de la liberté individuelle, rendue possible par la limitation du champ d'action de la souveraineté du peuple et reléguant du même coup au second plan la question du régime politique.* », A. Laquièze, « Benjamin Constant et l'Acte Additionnel aux constitutions de l'Empire du 22 avril 1815 », *Historia Constitucional*, n. 4, 2003, www.hc.rediris.es. Nous soulignons.

³⁷² Deux articles de Constant paraissent en mars 1815. D'abord « Nous avons été opprimés pendant douze ans », dans lequel on peut lire : « Auteur de la constitution la plus tyrannique qui ait régit la France, il parle aujourd'hui de liberté ; mais c'est lui qui, durant quatorze ans, a miné et détruit la liberté. (...) Il promet la victoire, et trois fois il a délaissé ses troupes en Egypte, en Espagne et en Russie, livrant ses compagnons d'armes à la triple agonie du froid, de la misère et du désespoir. » ; puis paraît « Les représentants ont porté au pied du trône », simultanément apologétique de la monarchie restaurée et virulent envers Bonaparte : « L'homme qui nous menace avait tout envahi. (...) Il revient aujourd'hui, pauvre et avide, pour nous arracher ce qui nous reste encore. (...) Son apparition qui est pour nous le renouvellement de tous les malheurs est pour l'Europe un signal de guerre. ». Les deux articles sont reproduits dans les *Œuvres complètes de Benjamin Constant*, Tome 9, volume 1, Tübingen, Niemeyer, 2001, pp. 527-528 & 536.

³⁷³ B. Constant, *De l'esprit de conquête... op. cit.*, p. 606.

écrites en 1814 alors que le retour des Bourbons occupe tous les esprits et impose la question de la légitimité comme un incontournable de la réflexion constitutionnelle de ces années-là.

Elle permet ensuite à Benjamin Constant de dérouler le fil des conséquences inévitables du défaut de légitimité qu'un usurpateur doit nécessairement supporter. Dès lors, il est aisé de relire la quinzaine d'années pendant lesquelles le général a conduit le destin de la France selon les termes amers de Constant : le 18 brumaire, les changements apportés à la Constitution de l'an VIII, les campagnes militaires, les consultations populaires, tout concourt à confirmer l'opposition que Constant souligne entre un monarque (nécessairement légitime) et un usurpateur (nécessairement illégitime)³⁷⁴.

Cependant, il est une remarque qui semble concédée par Constant et qui, pour cette raison, doit retenir l'attention. Il affirme, sans y insister, au milieu de sa tirade dévastatrice pour Bonaparte, qu'« il y a quelque chose de miraculeux dans la conscience de la légitimité. »³⁷⁵ Or, sous l'Empire, la source principale de légitimité a été la consultation plébiscitaire, laquelle est une manifestation d'un pouvoir illimité, celui du peuple. Ce qu'il y a de miraculeux alors pour Constant, c'est qu'il suffise de dire que le peuple est titulaire d'un pouvoir illimité pour qu'une consultation soit la manifestation incontestée de ce pouvoir, indépendamment des conditions dans lesquelles la consultation est menée.

De fait, alors même que son entreprise est toute entière dirigée vers une limitation de la souveraineté, Constant affirme ici et sans le laisser paraître que rien n'est possible sans l'assentiment de l'opinion. Il dirige tout entier son effort intellectuel vers la réalisation d'une forme de gouvernement dans laquelle un pouvoir illimité n'existerait pas, et ce, non seulement à l'intérieur mais en dehors de la sphère juridique. Il use alors d'une formule que nous devons tenter de rendre moins mystérieuse. Pour ce faire, nous devons sonder ce « quelque chose » dont le caractère « miraculeux » crée la « conscience de la légitimité ».

³⁷⁴ B. Constant, « Le premier, confiant et tranquille, a pour allié le passé : il ne craint point la gloire de ses ayeux adoptifs, il la rehausse par sa propre gloire. Le second, inquiet et tourmenté, ne croit pas aux droits qu'il s'arroge, bien qu'il force le monde à les reconnaître. L'illégalité le poursuit comme un fantôme : il se réfugie vainement et dans le faste et dans la victoire. (...) Il promulgue des loix et il les change : il établit des constitutions et il les viole : il fonde des empires et il les renverse : il n'est jamais content de son édifice bâti sur le sable et dont la base se perd dans l'abyme. », *ibid.*, p. 608.

³⁷⁵ B. Constant, *ibid.*

B. La légitimité du pouvoir, problème universel

Cet aspect de la pensée de Constant doit être abordé à partir de la forme traditionnelle du gouvernement, la monarchie de droit divin³⁷⁶. Cette dernière est caractérisée par une légitimité du pouvoir qui lui est extérieure. La conscience de la légitimité du pouvoir qu'y ont les gouvernés, tient d'un discours qui n'est que relayé par le(s) gouvernant(s) et les gouvernés eux-mêmes. Ce discours est entretenu par un ensemble de pratiques, de traditions et de rites qui expliquent et donnent à voir cette extériorité. La plus grande vertu de ce processus de légitimation du pouvoir est qu'il insiste sur la supériorité d'une entité divine supérieure, par rapport au rôle secondaire des hommes, simples dépositaires temporaires de la bonne administration et de la survie d'une telle entité.

La phrase de Constant qui affirme « il y a quelque chose de miraculeux dans la conscience de la légitimité » peut alors être relue ainsi : ce qu'il y a de miraculeux dans la conscience collective de la légitimité relève de son extériorité. Or, un bouleversement apporté par la Révolution, a été de vouloir se séparer de cette extériorité explicatrice de la légitimité du pouvoir parce qu'il en découlait simultanément une organisation sociale à laquelle les maux de la fin du XVIII^{ème} siècle furent imputés. Le rationalisme qui préside à l'esprit des Lumières a conduit à considérer que la source de légitimité du pouvoir est au cœur de l'entité qui le reconnaît comme tel. Et le cœur de l'Etat, du royaume ou de la nation, est toujours le même : c'est la population qui par son association volontaire fait sa force et par son nombre crée la condition de son existence, le système représentatif. Ainsi, selon une image utilisée dès Sieyès, entre l'Ancien Régime et les régimes post-révolutionnaires il n'existe qu'une différence de « mouvement » : quand l'ancien est reçu d'un mouvement descendant, les autres s'efforcent de bâtir en sens contraire. C'est donc le volontarisme de la base qui insuffle la vigueur, la légitimité à l'ordre nouveau ; là où la foi remplissait ce rôle auparavant.

Que reste-t-il alors de « miraculeux » dans ce « quelque chose » ? Ce ne peut être, à notre avis, qu'un état de fait qui surprend Benjamin Constant. Observateur intransigeant du règne de Napoléon, il en redoute la magie : la manière dont les principes révolutionnaires sont dévoyés le

³⁷⁶ Ce paragraphe doit être lu dans l'esprit d'un article de Ernst-Wolfgang Böckenförde, « La naissance de l'Etat, processus de sécularisation », dont la substance est celle-ci : « (...) C'est là la genèse de l'Etat prise sous l'aspect de l'histoire constitutionnelle. Ce n'est toutefois qu'un aspect de ce processus historique. A côté, il y a cet autre aspect, qui n'est pas moins important : le fait pour l'ordre politique en tant que tel de s'arracher de sa détermination et de sa configuration spirituelles et religieuses, c'est à dire sa "sécularisation" au sens d'une sortie hors du monde unitaire existant, de caractère politico-religieux, au profit d'objectifs et d'une légitimation ("politique") autonomes et séculiers, pour aboutir enfin à la séparation d'avec la religion chrétienne comme d'avec toute autre religion particulière prise en tant que son fondement et son ferment. », *Le droit, l'Etat et la constitution démocratique, Essais de théorie juridique, politique et constitutionnelle*, Réunis, traduits et présentés par O. Jouanjan, Paris & Bruxelles, LGDJ & Bruylant, coll. la pensée juridique, 2000, p. 102.

déconcerte bien qu'il en veuille, lui aussi, une application sensiblement différente de ce qu'ils ont pu être³⁷⁷. Affirmer qu'un plébiscite est la volonté du peuple souverain, alors que ce dernier n'est qu'invité à se prononcer sur une fausse alternative, relève bien du tour de force. Que ce même peuple choisisse consciemment cette légitimation du pouvoir, voilà qui relève, en revanche, du miracle pour Constant qui n'a donc, au fond, pas d'explication pour cette adhésion populaire à l'usurpateur. D'où sa préférence, depuis le Directoire jusqu'à sa mort, pour la forme monarchique *et* constitutionnelle du gouvernement, laquelle permet via la tradition mise par écrit, d'expliquer (plus) rationnellement la légitimité du pouvoir.

A moins que l'élément miraculeux, transcendant, ne soit présent dans toute organisation étatique comme Robespierre et les Jacobins pouvaient avoir foi en la République, ou comme le souligne le Professeur Brunet par cette alternative : « Ou bien ce que l'on tient pour des fictions sont en réalité des concepts nécessaires au droit positif, et il faut en décrire la genèse ainsi que leurs utilisations, ou bien l'on prend au sérieux la qualification habituelle de fiction et l'on se condamne à ne jamais poser la question de la signification des énoncés juridiques. »³⁷⁸ Ainsi, le miracle dont parle Benjamin Constant, s'il vaut pour toute organisation constitutionnelle, prend un sens particulier selon l'organisation envisagée. Le miracle sera total au sein du système napoléonien qui parvient à exercer une forte autorité sur celui-là même qui le légitime ; tandis que le miracle sera plus doux, plus conforme à ce qu'entend Constant, au sein d'une monarchie constitutionnelle où la légitimité sera extérieure à celui qui en bénéficie et à ceux qui y croient.

S'il est donc un esprit en avance, c'est sur ces questions de justification du régime auxquelles sont intimement liées celles de souveraineté, or chez Constant, la souveraineté ne doit pas, et même ne peut pas, être illimitée. Cela permet de comprendre d'une autre manière son aversion pour les plébiscites qui transformaient le peuple en oracle infaillible et sa préférence pour une monarchie constitutionnelle, c'est-à-dire limitée. Au cœur de sa pensée est alors un pouvoir dont le rôle rend compte de cette vision particulière mais non pionnière : le pouvoir neutre du roi, qu'il appelle, dans le cas d'une république, pouvoir préservateur. Grâce à ce pouvoir, il est encore possible d'affirmer que l'esprit de Benjamin Constant est en avance car si *De l'esprit de conquête...* a été écrit en 1814, les réflexions relatives au pouvoir neutre sont présentes

³⁷⁷ Le plus sûr sur ce point est sa conception de la souveraineté qu'il n'envisage que limitée : « Benjamin Constant, emploie, pour se plier à la tradition, le mot de souveraineté ; mais il est clair que ce terme cadre mal avec ses thèses, puisqu'il implique l'idée d'une puissance supérieure et absolue. Or, cette idée, il la repousse avec énergie. Il y a là au surplus une abstraction non exempte d'un caractère métaphysique, qui répugne à la nature de son esprit. », P. Bastid, *Benjamin Constant et sa doctrine*, Tome 2, Paris, A. Collin, 1966, p. 867. Il y a là pour nous une explication supplémentaire de la préférence de Constant pour la monarchie, qui même dénuée de toute métaphysique, offrira toujours l'avantage de l'hérédité pour sa stabilité.

³⁷⁸ P. Brunet, *Vouloir pour la nation*, Paris, LGDJ et Bruylant, coll. la pensée juridique, 2004, p. 349.

dans les *Fragmens d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution Républicaine dans un grand Pays*³⁷⁹, dont la rédaction a commencé avant le Directoire.

§2. Un esprit inspiré

L'inspiration de Benjamin Constant se comprend de deux manières distinctes dont chacune contribue, à sa manière, à notre étude. La première fait apparaître une inspiration prédictive de Constant si l'on s'attache à sa préférence pour la monarchie constitutionnelle comme forme du gouvernement (A). La seconde met l'accent sur une inspiration qui pourrait être qualifiée d'emprunt, ou héritée, si l'on se concentre sur le pouvoir neutre que, néanmoins, Constant semble être le seul à avoir nommé ainsi (B).

A. Le choix de la monarchie constitutionnelle

S'il existe aujourd'hui un consensus à propos de Benjamin Constant, c'est bien qu'il a été par dessus tout fidèle aux principes qu'il défendait. S'il est un point sur lequel en revanche les auteurs se prononcent peu, c'est sur le fait que la forme monarchique du gouvernement avait très probablement sa préférence. Il est vrai que notre auteur identifie, plus qu'il n'imagine, le pouvoir qu'il appelle neutre, très tôt, dès le Directoire. Dans les *Fragmens d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution Républicaine dans un grand Pays*, il situe d'abord le problème à résoudre : si dans un gouvernement, n'existent que le pouvoir de faire la loi et celui qui l'exécute, alors rien n'empêchera, ni personne ne résoudra les conflits qui ne manqueront pas de surgir entre eux.

Sous une monarchie constitutionnelle au contraire, la forme du gouvernement propose d'elle-même une institution censée se démarquer des querelles politiques, censée non pas exercer sa puissance à travers un pouvoir constitué mais incarner la puissance de l'Etat³⁸⁰. Ainsi par l'expression « pouvoir neutre », Constant désigne en fait une caractéristique du pouvoir royal qu'il considère comme le plus grand des avantages. C'est là que réside la raison pour laquelle le théoricien libéral estime tant la monarchie constitutionnelle. Parce que le roi y tient, grâce à

³⁷⁹ Benjamin Constant, *Fragmens d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution Républicaine dans un grand Pays*, *Œuvres complètes*, Tome 4, Tübingen, Max Niemeyer, 2005, pp. 397-676.

³⁸⁰ Une hypothèse que privilégie le professeur P. Rolland : « N'est-ce pas *tout naturellement* que Constant est poussé à devenir partisan de la monarchie constitutionnelle dès lors qu'il ne voit pas comment la république peut limiter la puissance du suffrage universel pour permettre que subsiste un véritable pouvoir neutre ? », « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez B. Constant », *RFHIP*, n° 27, 2008, p. 68. Nous soulignons.

l'hérédité, la légitimité la plus forte possible. Ce qui fait donc de lui l'organe de l'Etat le mieux à même de se poser en arbitre entre tous les autres pouvoirs constitués : le pouvoir neutre est *inhérent* à la monarchie.

Par conséquent il est regrettable que l'argumentation soit trop rapide sur ce point. En effet, bien que Constant développe les raisons de sa préférence pour cette forme de gouvernement qui contient *par nature* cette institution salutaire, ses arguments restent superficiels. Il se fonde d'une part sur l'unité du pouvoir dans une monarchie : « Les gouvernements monarchiques au contraire [des gouvernements républicains], ne créant qu'un seul pouvoir qui ne rencontre point de résistance, ce pouvoir peut se limiter ou s'arrêter souvent *de fait, par lui-même* »³⁸¹. De là, le potentiel de neutralité grâce auquel l'institution royale sera apte à neutraliser les conflits ou les intérêts divergents des autres pouvoirs entre eux³⁸² a quelque chose d'évident pour l'auteur.

Il ne s'en explique qu'en soulignant, d'autre part, la différence de situation entre une monarchie et une république : « Cette prérogative constituée ou non, est indispensable dans tous les gouvernements non monarchiques qui veulent un frein quelconque aux excès du pouvoir exécutif. Elle n'est pas nécessaire dans les gouvernements monarchiques et héréditaires, parce que le dépositaire de l'autorité peut être content de sa destinée, et sans inquiétude sur son avenir. »³⁸³ Ainsi, le symbole que véhicule la royauté en termes de continuité du royaume, de ses intérêts ou de son droit, semble suffire à convaincre Constant de la supériorité des vertus de cette forme de gouvernement.

Il convient peut-être mieux de se pencher sur les attributions de ce pouvoir qui finalement, doit être le même dans une république (où il est à créer) que dans une monarchie (où il existe *de facto*). Ici d'ailleurs, Constant prend soin de renommer le pouvoir *neutre* du roi, en pouvoir *préservateur* d'un organe quelconque sous une république. En vérité, le pouvoir est simultanément neutre *et* préservateur dans toute situation. Il est neutre, d'une part, car il ne doit partager d'intérêts avec les autres pouvoirs constitués que ceux relatifs à la stabilité des

³⁸¹ B. Constant, *Fragmens... op. cit.*, p. 618. Nous soulignons.

³⁸² « Un des plus grands avantages de la Royauté c'est d'avoir en quelque sorte constitué le droit de destitution entre les mains du Roi. Un partisan éclairé de cette forme de gouvernement observe qu'il y a dans le pouvoir monarchique, deux pouvoirs, le pouvoir exécutif investi de prérogatives positives, et le pouvoir royal, composé de souvenirs et d'illusions religieuses ou traditionnelles ; ce dernier est en quelque façon un pouvoir neutre entre le peuple et le pouvoir exécutif proprement dit qui est toujours délégué à des ministres. », B. Constant, *ibid.*, p. 637.

³⁸³ B. Constant, *ibid.*, p. 636.

institutions et qu'il ne doit partager avec les gouvernés que leur soif de liberté³⁸⁴ ; il est préservateur, d'autre part, car il maintient la stabilité des institutions en réglant leurs conflits³⁸⁵. La neutralité s'exprime donc sur le terrain des lois à adopter au quotidien, tandis la préservation se situe « au dessus » : il s'agit de protéger le système constitutionnel dans son ensemble.

B. L'inspiration suggérée de Constant

Chez Constant, la mission et l'utilité du pouvoir neutre (ou préservateur) se comprennent à l'aune de la manière dont il faut l'envisager : comme un tribunal. « Lorsque les pouvoirs publics se divisent, et sont prêts à se nuire, précise-t-il, il faut une autorité neutre qui fasse à leur égard ce que le pouvoir judiciaire fait à l'égard des individus. *Le pouvoir préservateur est, pour ainsi dire, le pouvoir judiciaire des autres pouvoirs.* »³⁸⁶ Comment sur ce point ne pas relier cette idée à celle de Sieyès qui préconisait, dès l'écriture de *Qu'est-ce que le tiers-état ?*, c'est-à-dire avant de systématiser sa réflexion par l'invention du jury constitutionnaire en l'an III, d'installer un tribunal pour la résolution des conflits entre les pouvoirs constitutionnels dans le but de sauvegarder la Constitution³⁸⁷ ?

Le parallèle est si fort qu'il est vain de vouloir démêler le réseau des influences de l'un sur l'autre et ce, malgré la chronologie qui suggère une influence de Sieyès sur Constant. Alors pour déceler une émancipation chez Constant, il sera certainement plus fructueux de s'attacher aux justifications qu'il apporte car elles divergent. Constant se réfère à l'histoire romaine pour justifier l'instauration d'un pouvoir neutre qui garantira la résolution des conflits entre pouvoirs³⁸⁸. Et sur ce point, le professeur Rolland a finement analysé l'ambiguïté du pouvoir neutre : il garantit les institutions par la défense de l'équilibre qui les unit et en prévenant une coalition de ces mêmes institutions (c'est-à-dire qu'il prévient les rapprochements dangereux des pouvoirs législatif et exécutif par le maintien de la séparation des pouvoirs). Ce pouvoir ne garantit donc

³⁸⁴ « Ce but serait atteint, confie Constant, si vous composiez ce pouvoir (...), d'hommes qui n'étant pas des gouvernants, eussent le même intérêt que les gouvernés à la liberté du peuple, et par conséquent à la dignité du pouvoir législatif qui le représente et qui néanmoins jouissant de certaines prérogatives, résultant de la forme du gouvernement, et indépendantes du peuple, eussent le même intérêt que les gouvernants à la stabilité du gouvernement, baze de leur existence politique. », B. Constant, *ibid.*, p. 619.

³⁸⁵ « Le but du pouvoir préservateur est de défendre le gouvernement de la division des gouvernants, et de défendre les gouvernés de l'oppression du gouvernement. », B. Constant, *ibid.*, p. 627.

³⁸⁶ B. Constant, *ibid.*, p. 629. Nous soulignons. Voir les propos de L. Jaume dans son « Introduction » à *De la responsabilité des ministres*, dans les *Œuvres complètes, op. cit.*, Tome 9, volume 1, pp. 420-422.

³⁸⁷ Ce rapprochement est évoqué par L. Jaume dans « Sieyès et le sens du jury constitutionnaire : une réinterprétation », *Droits*, n° 36, 2002, p. 131.

³⁸⁸ B. Constant, *Œuvres complètes, op. cit.*, Tome 8, volume 1, pp. 617 et s.

qu'indirectement la constitution voire qu'une partie de la constitution³⁸⁹, or, chez Constant il y a une préoccupation supplémentaire, celle de l'individu. Dès lors, non seulement la constitution qui se contenterait d'assurer une séparation des pouvoirs serait lacunaire mais le gouvernement qui en résulterait serait sur une fausse voie. En effet Constant souligne que l' « On n'a pas senti qu'il [le pouvoir neutre] ne devait être conservateur que des garanties de la liberté, de l'indépendance des facultés individuelles, et pour cela de la sûreté physique des individus. »³⁹⁰

Il est alors important d'insister ici sur les différences du pouvoir neutre avec le jury constitutionnaire de Sieyès. Semblables à première vue, leur confrontation permet de souligner certains aspects de leurs ressemblances mais pour les relativiser immédiatement.

Premièrement, en effet, la mission de garantie des droits individuels est à ce point développée chez Sieyès qu'il est admis d'en faire la première forme de contrôle de constitutionnalité des lois en droit public français. Chez Constant, malgré sa préoccupation des garanties offertes aux individus, l'accent est porté sur la séparation qui doit être maintenue entre les intérêts de ces derniers et ceux du pouvoir neutre. Laquelle est obtenue en faisant des membres du pouvoir neutre des défenseurs de la nation plutôt que des défenseurs d'intérêts particuliers. Ici encore la logique de cette vision du pouvoir neutre conduit Constant vers la préférence de la monarchie : le Roi ayant, quoi qu'il en soit, des intérêts distincts de ceux des individus, et simultanément, incarnant la continuité de l'Etat, est le meilleur organe à qui ce pouvoir doit être reconnu. Dans une république, il faut qu'il n'existe aucune représentativité entre le peuple et le pouvoir neutre³⁹¹. Ainsi, l'image du « tribunal de cassation dans l'ordre constitutionnel »³⁹², dont use Sieyès pour présenter l'une des trois fonctions du jury constitutionnaire, n'a pas de place dans le plan de Constant.

Deuxièmement, et c'est l'attribution qui retient le moins l'attention dans le projet sieyessien, point non plus de « supplément de juridiction naturelle »³⁹³ qui viendrait au secours des particuliers qui seraient victime d'un déni de justice.

³⁸⁹ Sauf à en adopter une définition *a minima*, telle que celle qui découle d'une certaine interprétation restrictive de l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, lequel dispose que « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution. »

³⁹⁰ B. Constant, *Fragmens d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution Républicaine dans un grand Pays*, in *Œuvres complètes*, Tome 4, Tübingen, Max Niemeyer, 2005, pp. 648-649.

³⁹¹ Bien au contraire affirme Constant, « Pour représenter une nation, il faut faire un avec elle, et n'avoir rien en soi qui puisse empêcher de défendre avec zèle les intérêts nationaux. Il est absurde que des Rois, des nobles, des privilégiés quelconque représentent le peuple, puisqu'ils ont toujours un intérêt qui est à part du sien. », *ibid.*, p. 619.

³⁹² Discours de Sieyès sur le jury constitutionnaire du 2 thermidor an III, *MU*, n° 326 du 26 thermidor an III, p. 1311.

³⁹³ *Ibid.*

Reste alors la fonction « d'atelier de propositions pour les amendements que le temps pourrait exiger dans la constitution »³⁹⁴. Nous avons vu que, pour Sieyès, il ne s'agit pour le jury constitutionnaire que d'identifier des dysfonctionnements et d'en proposer des rectificatifs. Il n'en résultait donc aucune compétence de révision à proprement parler pour le jury constitutionnaire. Voyons alors ce qu'il en est pour le pouvoir neutre de Constant.

Sous-section deux. Le pouvoir neutre ou la continuité d'une réflexion française

Étalée sur une vingtaine d'années, la réflexion de Benjamin Constant est un véritable trait d'union entre les idées de la décennie révolutionnaire et les mutations radicales qu'elles connaîtront sous la Restauration et la monarchie de Juillet. Elle est donc l'expression de la continuité des efforts entrepris pour qu'une constitution soit continuellement au service du peuple dont elle organise la vie politique. Marqué par les troubles révolutionnaires, Constant ne prend plus comme point de départ le droit du peuple (§1), il préfère se concentrer sur les moyens de protéger sa constitution (§2).

§1. L'affirmation distante du droit du peuple à la révision

Dans les *Fragments...*, une remarque de Benjamin Constant inscrit sa réflexion sur les liens unissant pouvoir neutre et modification de la constitution, dans la plus pure continuité de l'idée de révision de la constitution. Depuis 1789, en effet, cette dernière peut être concentrée en deux axiomes : selon le premier, un peuple a toujours le droit de revoir sa constitution et, selon le second, l'expérience et le temps doivent guider l'exercice de ce droit. C'est principalement sur le second axiome que se concentre la pensée de Constant, ce qui dévoile une tendance à vouloir protéger la constitution (A) à partir de laquelle on comprend la mission qu'il confie au pouvoir neutre ou préservateur (B).

³⁹⁴ Discours de Sieyès sur le jury constitutionnaire du 2 thermidor an III, *MU*, n° 326 du 26 thermidor an III, p. 1311.

A. Le temps et l'expérience, conditions de la mise en œuvre du droit de révision

Selon le premier axiome, un peuple a toujours le droit de revoir ou de réformer sa constitution mais il est devenu, ou plutôt, a été rendu superflu, à l'image du devenir du droit de résistance à l'oppression³⁹⁵. Deux raisons peuvent être avancées pour expliquer cette mise à l'écart, ce déclin d'une formule pleine de potentialité au moment de sa naissance.

La première raison, c'est qu'affirmer le droit du peuple de revoir, réformer, réviser sa constitution a conduit certaines réflexions sur des pentes dangereuses où la force prenait le pas sur le droit. Déguisée par la nécessité qui alors « fait loi », ou par un objectif de salut du peuple qui devient « la loi suprême », la force dont il est fait usage dans chacune de ces situations, se substitue discrètement mais systématiquement au respect des formes qui participe à la légitimité du droit. L'affirmation du droit de réformer la constitution est donc abandonnée dès la rédaction de la constitution de l'an III parce qu'elle est une voie ouverte au non respect des formes.

Cependant, et c'est la seconde raison, une fois la parole du peuple formalisée, il est possible de réaffirmer son droit de revoir et réformer la constitution puisque son exercice se trouve conditionné, contrôlé. C'est ainsi que Napoléon affirmait qu'il devait sa place au souverain, le peuple. Après de telles variations de la valeur juridique accordée à ces notions par le droit positif, Constant cherche alors à s'en détacher.

Reprenons avec lui le second axiome identifié ci-dessus, et selon lequel ce sont l'expérience et le temps qui doivent guider le droit de modifier la constitution. Constant ne déduit pas de ces considérations le besoin d'un délai d'interdiction de porter atteinte à la constitution. Bien que cette position n'ait rien d'original en soi, il faut noter qu'à partir du Directoire, elle n'aura plus cours. En effet, cette manière de protéger la constitution s'étant avérée contre productive, bien qu'elle ait été séduisante en théorie, aucun auteur ne la défendra plus. Benjamin Constant incarne donc le symbole du premier auteur d'une génération nouvelle, d'une génération qui se détache du cadre de pensée et des réflexes déductifs construits durant l'élaboration des premières constitutions françaises, en 1791, 1793 et 1795.

Cette constatation se dégage d'une lecture d'ensemble de ses réflexions constitutionnelles. On y découvre non seulement une relative indifférence pour la forme des gouvernements, une

³⁹⁵ Ce droit qui n'a pas reçu de régime juridique en 1789, en raison des risques qui lui sont inhérents, rappellent les professeurs F. Benoit-Rohmer et P. Wachsmann, « La résistance à l'oppression dans la Déclaration », *Droits*, n° 8, 1988, pp. 91-99. Ce droit qui, au fond, est réfractaire au droit positif, P. Wachsmann, « Un sujet de droit peut-il se révolter ? », *APD*, tome 34, 1989, pp. 89-102. A moins que ce ne soit le droit positif qui l'anéantisse, E. Desmons, *Droit et devoir de résistance en droit interne, Contribution à une théorie du droit positif*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1999, 239 p.

fidélité aux principes qu'il adopte dès ses premiers écrits et un effort permanent pour dégager la philosophie politique de la notion de pouvoir illimité. Son identification, ou sa construction du pouvoir neutre est un aspect essentiel de cette démarche : c'est grâce à cette institution que sera atteinte la stabilité, condition nécessaire à la réalisation de chacun des autres objectifs. Dans cet ordre d'idée, le pouvoir neutre trouve une justification de son existence que nous n'avons pas encore mise en lumière chez Constant : la protection de la Constitution.

Ici se manifeste la persistance de l'idée justificative de la révision constitutionnelle, la protection de la Constitution. Le fameux libéral énonce même des craintes déjà rencontrées dans notre étude qui témoignent d'une réflexion évolutive mais pas toujours innovante. Ces craintes sont à présenter l'une après l'autre.

La première consiste à se méfier des mouvements de l'opinion, se méfier de la puissance constituante. Là où les penseurs qui ont précédé Benjamin avaient pu être impressionnés par certains épisodes de la Révolution, Constant prend de la distance et énonce presque froidement que « La possibilité des conspirations existe toujours : il faut savoir si les barrières morales ne s'y opposent pas. »³⁹⁶ Or, ces barrières morales, peuvent-elles être autre chose que les principes libéraux qui guident la vie et la pensée de notre auteur ? Assurément non. Constant ne propose donc qu'un critère d'acceptation ou de refus des soulèvements populaires en fonction de leur moralité. Il faut alors rendre effectif ce critère que Constant n'analyse pourtant pas plus. Il convient de lui offrir des bases constitutionnelles si l'on désire qu'il bénéficie de la légitimité formelle du droit et produise des effets car, dans le cas où la prérogative de résolution des conflits entre pouvoirs constitués ne serait pas prévue, l'agitation, la colère populaire ne manquera pas de se produire : « les circonstances la créeront », et réaliseront alors le danger craint initialement : « les circonstances en investiront [du pouvoir de résolution des conflits] la plupart du tems, soit la populace, soit un seul homme ; et de là naîtra un pouvoir illimité. »³⁹⁷ On remarque bien ici la conscience du danger que représente la puissance constituante, quel que soit le protagoniste qui s'en empare.

La seconde crainte se dessine alors ici, à travers l'apparition d'un pouvoir illimité. Il s'agit du fait que le pouvoir neutre, lui-même, usurpe ses prérogatives. Un scénario qui, comme le premier, constitue la base des préventions que le pouvoir neutre doit concrétiser. Constant est

³⁹⁶ B. Constant, *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution Républicaine dans un grand Pays*, in *Œuvres complètes*, Tome 4, Tübingen, Max Niemeyer, 2005, p. 670.

³⁹⁷ B. Constant, *ibid.*, P. 636.

alors logiquement amené à répondre aux objections qui ont eu raison du plan de Sieyès en l'an III : qui gardera le gardien de la constitution ? Sur ce point, ce sont la formation, la composition et les conditions statutaires de ses membres qui créeront la véritable neutralité, au sens de modération et peut-être même d'altruisme (puisque Constant se réfère à la morale) du pouvoir neutre. Détaché de tout intérêt, de tout avantage à bouleverser l'organisation institutionnelle, le pouvoir neutre s'abstiendra naturellement³⁹⁸.

B. De la finalité du pouvoir neutre

Si alors ces conditions sont réunies et produisent les effets escomptés, la mission que Constant confie au pouvoir neutre sera remplie sans difficulté : il ne s'agira que d'une mise en œuvre de l'esprit qui doit animer, guider son activité. Pour éviter toute confusion, le chapitre qui traite de cet esprit l'attribue au « pouvoir *préservateur* »³⁹⁹. Aussi, une des premières affirmations que l'on y lit, est que « L'esprit du pouvoir préservateur n'est *point un esprit stationnaire*. »⁴⁰⁰ On comprend l'altruisme de Constant dans cette description où le pouvoir préservateur « (...) contribue au bonheur et au perfectionnement des gouvernés, comme l'architecte qui *raffermit* tour à tour ou *corrige* les diverses parties d'un édifice, contribue au bonheur de ceux qui l'habitent (...) »⁴⁰¹.

Peut-on alors affirmer qu'un esprit de protection préside à l'institution pensée par Constant ? La réponse est à l'image de la structure des *Fragments...*, lesquels le laissent d'abord penser pour relativiser ensuite cette tendance. Les premiers chapitres du livre VIII construisent le pouvoir neutre sur le modèle d'un organe protecteur de la constitution : sa mission première est la résolution des conflits entre pouvoirs constitués dans le but de sauvegarder la constitution.

Plus loin en revanche, Constant se détache subtilement de cet impératif. Si l'on suit son plan, « (...) les changemens à la constitution ne deviendraient pas des changemens de constitution. »⁴⁰² Toute la portée de cette réflexion tient dans le choix de l'article pour désigner un phénomène régulier et nécessaire à la stabilité de la constitution d'une part, et un phénomène illégitime, d'usurpation d'autre part. Constant ne l'affirme jamais explicitement mais ses

³⁹⁸ Constant adopte presque un raisonnement par l'absurde sur ce point : « Le corps préservateur aura-t-il un intérêt à risquer sa puissance constitutionnelle, inamovible, honorable et avantageuse contre une tentative de révolution ? Aura-t-il les moyens de consommer cette révolution à côté du pouvoir exécutif ou législatif, qui deviendrait son rival, dès que la constitution serait détruite, à côté de la force armée à côté de laquelle il n'aurait ni l'habitude, ni le droit de commander, en présence de tous les citoyens, sur lesquels il n'aurait eu jusqu'alors aucune autorité ? », *ibid.*, p. 671.

³⁹⁹ Chapitre 10 des *Fragments (...)*, *op. cit.*, pp. 648 et s. Nous soulignons.

⁴⁰⁰ B. Constant, *ibid.*, p. 648. Nous soulignons.

⁴⁰¹ B. Constant, *ibid.*, p. 650.

⁴⁰² B. Constant, *ibid.*, p. 654.

développements relatifs à la souveraineté le font comprendre suffisamment clairement : le pouvoir neutre n'est pas investi d'une compétence illimitée, la notion étant, quoi qu'il en soit, absente de la pensée de Constant. Il interdit donc au pouvoir neutre d'agir en dehors de la constitution. Cette dernière doit-elle alors être entendue de la manière dont en parle Constant quand il expose la mission de règlement des conflits entre pouvoirs publics ou d'une manière plus large comme lorsqu'il teinte son discours de notions qui touchent à la morale ? C'est la conception même de la constitution chez Constant qui est ici en jeu. Laquelle a nécessairement évolué et se trouve peut-être plus claire dans des écrits plus tardifs que les *Fragments*...

Comment mesurer le changement de conception de la constitution chez Constant alors que le plus sûr chez lui serait que la constitution est comme secondaire par rapport aux principes qu'elle contient ? C'est que la constitution apparaît d'abord comme un moyen pour Constant. En effet, dans les *Fragments*..., il affirme sans détour qu'« Une constitution éludée ou violée ne peut se rétablir. Le prestige est détruit. Il faut qu'elle soit modifiée dans la partie au moins qui a souffert de cette violation. »⁴⁰³ On retrouve ici le rôle de régulateur de conflit que Constant attribue au pouvoir neutre et la conséquence qui en résulte : la violation⁴⁰⁴ doit entraîner une correction de la constitution afin de prévenir la répétition des faits qui ont conduit à sa violation. Aussi, Constant ajoute une seconde conséquence, c'est de remplacer le personnel fautif car une fois violée ou éludée, la constitution, « Fût elle bonne, elle serait, comme Louis XVI à son retour de Varennes. »⁴⁰⁵

Plus tard, à la faveur de la Restauration, la première édition des *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs, et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*⁴⁰⁶ reprendra très naturellement les propos des *Fragments*... qui font du pouvoir neutre le pouvoir judiciaire des

⁴⁰³ B. Constant, *ibid.*, p. 657.

⁴⁰⁴ Notons qu'une violation de la constitution est une chose relativement précise chez Constant : « J'appelle violations d'une constitution la création d'un pouvoir au dessus de toutes les formes et la destruction de l'indépendance des autorités. », *ibid.*, p. 658. De même, « (...) et quand, par impossible, le 18 fructidor eut pu avoir lieu dans une bonne constitution, il aurait suffi pour la décréditer à jamais dans l'esprit du peuple. », *ibid.*, p. 659.

⁴⁰⁵ B. Constant, *ibid.*, p. 657.

⁴⁰⁶ B. Constant, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs, et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*, in *Œuvres complètes*, Tome 8, volume 2, Tübingen, Max Niemeyer, 2005, pp. 951-1064.

pouvoirs constitués⁴⁰⁷. La précision apportée alors par cet ouvrage réside dans la conception de la constitution que Constant mentionne plus qu'il ne la développe. Il aura l'occasion d'en donner de réelles explications à la tribune de la Chambre des députés des départements durant la seconde Restauration, mais pour l'heure, il ne fait que mentionner ce qui ne constitue peut-être qu'une intuition.

Dans un chapitre intitulé « De ce qui n'est pas constitutionnel », Constant renseigne ses lecteurs quant au contenu idéal d'une constitution. Sans surprise, il faut que ce texte soit court et concis mais qu'il ne se limite pas à la seule organisation des pouvoirs publics ; la garantie des droits individuels doit y être intégrée, on sait qu'elle figure au sommet de ses préoccupations. La définition de la constitution qu'il propose alors est construite par exclusion : « Tout ce qui ne tient pas aux limites et aux attributions respectives des pouvoirs, aux droits politiques, et aux droits individuels, ne fait pas partie de la constitution »⁴⁰⁸. Plus loin, Constant précise encore qu'il existe un certain nombre de principes dont l'universalité est incontestable⁴⁰⁹ et qu'ainsi, « Une constitution est la garantie de ces principes. Par conséquent, tout ce qui tient à ces principes est constitutionnel »⁴¹⁰.

Le but de ces affirmations est de garantir, de protéger ces principes. En effet, Constant procède là à l'identification des fondements politiques du texte constitutionnel. Il exprime d'abord sa fidélité à certains principes, mais il rend compte simultanément de la possibilité d'une variation de forme de gouvernement sans variation des objectifs poursuivis (i.e. sans variations des principes qui expriment ces objectifs). En dernière analyse, Constant identifie la raison première pour laquelle une organisation institutionnelle est installée : pour le bien-être des individus. Dès lors, on comprend mieux la dernière de ses conclusions à ce sujet : « Ces principes ne doivent pas pouvoir être abjurés par toutes les autorités réunies. Mais la réunion de ces autorités doit être autorisée à prononcer sur tout ce qui n'est pas contraire à ces principes. »⁴¹¹

⁴⁰⁷ « Lorsque les citoyens, divisés entre eux d'intérêt, se nuisent réciproquement, une autorité neutre les sépare, prononce sur leurs prétentions, et les préserve les uns des autres. Cette autorité, c'est le pouvoir judiciaire. De même, lorsque les pouvoirs publics se divisent et sont prêts à se nuire, il faut une autorité neutre, qui fasse à leur égard ce que le pouvoir judiciaire fait à l'égard des individus. Cette autorité, dans la monarchie constitutionnelle, c'est le pouvoir royal. Le pouvoir royal est, en quelque sorte, le pouvoir judiciaire des autres pouvoirs. », *Réflexions sur les constitutions (...), op. cit.*, p. 965.

⁴⁰⁸ B. Constant, *Réflexions sur les constitutions (...), op. cit.*, p. 1057.

⁴⁰⁹ « Le bonheur des sociétés et la sécurité des individus reposent sur certains principes positifs et immuables. Ces principes sont vrais dans tous les climats, sous toutes les latitudes. Ils ne peuvent jamais varier, quelle que soit l'étendue d'un pays, ses mœurs, sa croyance et ses usages. Il est incontestable, dans un hameau de cent vingt cabanes, comme dans une nation de trente millions d'hommes, que nul ne doit être arrêté arbitrairement, puni sans avoir été jugé, jugé qu'en vertu de loi consenties, et suivant des formes prescrites, empêché enfin d'exercer ses facultés physiques, morales, intellectuelles, et industrielles d'une manière innocente et paisible. », B. Constant, *ibid.*, p. 1058.

⁴¹⁰ *Ibid.*

⁴¹¹ *Ibid.*

Voici donc la finalité d'un tel exposé sur la nature des constitutions : savoir quels droits les pouvoirs qu'elles prévoient, ont sur elles. En conséquence, le droit du peuple de revoir sa constitution n'est plus le point de départ de la réflexion relative à la révision de la constitution, ce n'est plus un droit absolu qu'il serait nécessaire de proclamer. Il n'existe plus qu'à travers la mission confiée au pouvoir neutre, lequel ne doit jamais se départir de la raison pour laquelle une constitution existe : la garantie du bien commun. En ce sens, on peut affirmer, d'une part, que le droit du peuple à réviser sa constitution est consacré à distance du peuple, par l'action du pouvoir neutre, et d'autre part, que la protection de la constitution est renouvelée car protéger la constitution signifie dans ce cadre, protéger le bien commun.

§2. *La protection renouvelée de la constitution*

Reste enfin la question de savoir selon quelle procédure les pouvoirs constitutionnels pourront modifier la constitution, pour mettre en œuvre l'esprit de préservation, de protection que Benjamin Constant assigne au pouvoir neutre. Sur ce point, Constant est encore sous influence des premières constructions procédurales imaginées avant lui, tout en faisant preuve d'une grande rigueur logique dans l'application de ses théories (A). Au fond, plus qu'un esprit de protection de la constitution, ce qui se dégage de cette construction du pouvoir neutre, c'est le souci plus large de Constant : la limitation de la souveraineté. Sous le Directoire, cette réflexion était une sorte d'avant-garde, en 1814, elle est plus d'actualité (B).

A. La prudence par la procédure

Dans les *Fragmens...*, il est précisé que l'initiative d'une modification constitutionnelle ne doit pas demeurer entre les mains du pouvoir neutre. Une première raison est que « ce pouvoir est inamovible (...). Or, ajoute Constant, si sa proposition était rejetée, sa considération ne s'en relèverait pas. »⁴¹² Il faut bien, par prudence, s'abstenir de confier l'initiative de la modification constitutionnelle au pouvoir neutre. De plus, si ce dernier pouvait initier seul des changements à la constitution, il serait à craindre qu'il en profite et que les autres pouvoirs n'en prennent ombrage. Il est donc nécessaire de confier l'initiative et l'élaboration de la réforme aux autres

⁴¹² B. Constant, *Fragmens (...)*, *op. cit.*, p. 654.

pouvoirs constitués, afin de ne laisser au pouvoir neutre que le soin de leur sanction⁴¹³. Une vision de la révision constitutionnelle qui ne subira aucune modification dans l'esprit de Constant puisqu'il la réécrira à l'identique dans les *Réflexions sur les constitutions...*⁴¹⁴.

Ce système imaginé par Constant présente une dette envers les systèmes que la France a précédemment adoptés : la volonté de voir plusieurs pouvoirs intervenir dans la procédure de révision. Certes, dans ses écrits on ne trouve nulle part de procédure précisément décrite. Cela ne doit pas surprendre car Constant s'attache avant tout aux principes libéraux qu'il considère applicables à différentes formes de gouvernement. L'essentiel est que ces derniers soient basés sur, et animés par, ces principes qui commandent qu'une modification de la constitution soit assurée collectivement, de sorte qu'elle ne soit pas la poursuite d'un intérêt particulier mais la défense des intérêts de tous les gouvernés. Constant use ainsi d'une technique déjà imaginée par les constituants qui l'ont précédé, selon laquelle le plus grand nombre d'organes constitutionnels doit être associé à l'élaboration d'une modification constitutionnelle.

Il pourrait exister une limite à ce raisonnement dans le cas de la monarchie puisque, selon notre auteur, le roi est le pouvoir neutre dans cette forme de gouvernement. S'il ne lui appartient pas d'initier la modification au titre de son pouvoir neutre, le roi pourra toujours l'initier au titre de son pouvoir exécutif. Dès lors il interviendra deux fois, à des titres différents qui lui offrent une position avantageuse quant à la défense de ses intérêts. Ce risque est moins explicite sous une république où le pouvoir préservateur semble être détaché du pouvoir exécutif. Dans les *Réflexions...*, Constant illustrera ce raisonnement par l'exemple britannique où seul le concours du roi et des chambres peut apporter un changement à la constitution⁴¹⁵.

Il faut remarquer cependant que Constant n'utilise pas de la formule de De Lolme selon laquelle le Parlement britannique peut tout faire sauf changer une femme en homme⁴¹⁶. Sans besoin de rappeler que le Parlement est la réunion des chambres et du roi, il prend soin de préciser que c'est le *concours* du roi et des chambres qui peut apporter un changement. La continuité avec les procédures imaginées durant la décennie révolutionnaire peut donc difficilement être niée. Il était crucial pour chacune des assemblées qui ont rédigé des

⁴¹³ « Je voudrais que (...) l'initiative appartint au pouvoir législatif et exécutif, concurremment ; mais que lorsque ces autorités seraient d'accord, la sanction fut réservée au pouvoir préservateur. », B. Constant, *ibid.*, p. 654.

⁴¹⁴ B. Constant, *Œuvres complètes, op. cit.*, Tome 8, volume 2, pp. 951-1064.

⁴¹⁵ « (...) en Angleterre, le concours du roi et des deux chambres peut faire, aux ressorts du gouvernement et de l'administration, tous les changements qui sont nécessaires. », B. Constant, *Réflexions sur les constitutions (...), op. cit.*, p. 1058.

⁴¹⁶ J.-L. Delolme, « c'est un principe fondamental chez les gens de robe de ce pays-là, que le parlement peut tout, excepté faire une femme d'un homme et *vice versa*. », *Constitution de l'Angleterre, ou état du gouvernement anglais, comparé avec la forme républicaine et avec les autres monarchies de l'Europe*, Paris, Lemonnier & Audin, 1819, p. 148.

constitutions pour la France qu'une assemblée de révision ne soit investie que de la phase finale de la révision. C'est-à-dire que cette assemblée ne doit en aucun cas être l'organe qui identifie le besoin de procéder à une révision, en aucun cas le titulaire du pouvoir de révision de la constitution ne doit en avoir l'initiative.

Constant se sert donc bien du système britannique comme d'une illustration de sa théorie mais il se garde de parler de changement à la constitution car la situation particulière de la Grande-Bretagne où la tradition, la coutume est une part incontournable de la constitution, interdit de proposer une transposition pure et simple de ce système à la France qui, déjà en 1814, se trouve profondément attachée à la pratique des constitutions écrites. Ainsi Constant commente des changements à la constitution qu'il désigne non par la formule de révision de la constitution mais par celle, équivalente sous sa plume, de changements « aux ressorts du gouvernement et de l'administration ». De cette manière, il place la constitution hors du danger d'atteintes trop régulières ou hardies. De cette manière aussi, il souligne que la procédure ne doit être déclenchée qu'une fois la constitution expérimentée. Seulement alors l'élaboration de la modification de la constitution peut, et doit, être confiée aux pouvoirs constitués eux-mêmes.

Ici encore l'originalité n'est pas la qualité principale de cette organisation procédurale mais elle est présentée d'une manière qui ne laisse pas douter des stigmates de la Révolution : « pour savoir si une constitution est bonne, dit-il, il faut l'essayer : l'expérience seule en découvre les vices. Les peuples méconnaissent la plupart du temps cette vérité. »⁴¹⁷ Le reproche est directement adressé aux révolutionnaires de tous bords qui, plutôt que de mettre en œuvre les procédures de révision que les constitutions contenaient, ont préféré pratiquer la méthode de la table rase. Dans le commentaire introductif qu'il propose à cet ouvrage de Constant, K. Kloocke désigne alors le temps et l'expérience comme des puissances⁴¹⁸, auxquelles serait soumise toute constitution. Une autre manière de désigner leur empire et de limiter la souveraineté.

⁴¹⁷ B. Constant, *Fragments... op. cit.*, p. 651.

⁴¹⁸ K. Kloocke, « Constant termine son ouvrage en recommandant à ceux qui rédigent une constitution de n'y inclure que l'essentiel afin de laisser manœuvrer "ces deux puissances réformatrices que sont le temps et l'expérience" car elles affecteront infailliblement ses contours. », « Introduction générale », *Œuvres complètes, op. cit.*, Tome 8, volume 2, pp. 939-940.

B. La prudence par la limitation de la souveraineté

Le retour des Bourbons permit finalement à Benjamin Constant de vivre la constitution qu'il avait imaginée. Si les Cents-Jours et la rédaction de l'Acte additionnel lui donnèrent l'occasion d'écrire les *Principes de politique, applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France*⁴¹⁹, la seconde Restauration lui donnera celle de publier une seconde édition des *Réflexions sur les constitutions...*⁴²⁰. C'est dans ces deux ouvrages, écrits dans l'urgence des événements, que Constant insiste le plus sur la nécessité de se détacher d'une conception de la souveraineté qui ne doit plus être : son caractère illimité. C'est contre les abus qu'elle a produits sous l'Ancien régime que la Révolution s'est construite, mais en la confiant au peuple, les effets ont été pires encore ; entre les mains d'un seul, Constant nous a expliqué qu'elle tournait à l'usurpation.

Presque trente ans de ces troubles et tentatives diverses conduisent donc l'esprit libéral à porter ses efforts sur la limitation de la souveraineté, sur le concours des pouvoirs comme garantie de leur modération, et à rechercher le moyen de permettre aux constitutions de se maintenir et de se perfectionner simultanément. La neutralité de la couronne qu'espérait Constant dans ses écrits ne se produira pas sous la Restauration mais plutôt sous la monarchie de Juillet. Ce fut toutefois au prix d'un immobilisme qu'il avait déjà dénoncé comme dangereux.

⁴¹⁹ B. Constant, *Principes de politique, applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France*, Tome 9, Tübingen, Max Niemeyer, 2001, 1052 p.

⁴²⁰ Reproduite dans les *Œuvres complètes, op. cit.*, Tome 8, volume 2, pp. 1067-1155.

Conclusion du Chapitre deux

La contribution de la période du Consulat et de l'Empire à l'histoire constitutionnelle de la révision est double. Elle favorise d'abord l'enracinement de la souveraineté du peuple grâce à la pratique répétée des consultations populaires sur des questions d'orientation constitutionnelle. Que ces consultations aient été biaisées et qu'il en soit résulté une protection dévoyée de la Constitution n'est pas indifférent mais contingent. Sur le moment, ces travers n'empêchent pas de convaincre ceux qui s'en satisfont qu'ils exercent leur souveraineté ; simultanément, ceux qui en critiquent les modalités contribuent à faire vivre la souveraineté du peuple, bien que ce soit par la revendication d'une application différente qu'ils prônent comme plus fidèle au principe. Quoiqu'il en soit, le principe vit, et prend place, irrésistiblement dans le droit public des Français. L'assimilation entre le peuple, le pouvoir constituant et l'illimitation des possibilités qu'elle offre en sort donc renforcée.

La période favorise ensuite une pacification de l'idée de révision de la constitution. Les passions qui l'entouraient s'apaisent à mesure que la Constitution de l'an VIII est modifiée sans heurt physique. Toutefois, ce retour au calme est largement tributaire du fait que les révisions constitutionnelles accompagnent, le plus souvent, une décision prise par consultation populaire au préalable. En résulte une autre idée qui prend place dans le droit public des français mais qui, à la différence de la première, se détache de l'héritage révolutionnaire. C'est l'idée selon laquelle la révision serait exercée par le pouvoir constituant.

Les dérives de cette seconde évolution des idées est combattue plutôt clandestinement mais durant toute la période. Le combat est mené sur le terrain de la notion de souveraineté dont l'amalgame avec puissance illimitée est rendu responsable des excès révolutionnaires passés comme des manipulations présentes. L'effort de cette entreprise intellectuelle se concentre principalement vers un nouvel idéal, la limitation de la souveraineté, dans le but d'enfin découvrir une forme de gouvernement stable mais surtout protectrice des droits individuels et des libertés. Il marque durablement l'histoire intellectuelle du libéralisme et la réflexion relative à la protection de la Constitution, en faisant pénétrer dans les consciences que la protection doit être plus fréquente et plus aisée que ce que le respect dû au texte constitutionnel laisse croire de prime abord.

Conclusion du Titre Un

La diversité des procédures de révision de la constitution contenues dans les textes constitutionnels de 1789 à 1815 est, à première vue, déroutante, et le devient plus encore dès lors qu'on y intègre des révisions constitutionnelles intervenues en l'absence de procédure préalablement établie.

Toutefois, d'un point de vue formel, que ces procédures développent de byzantins mécanismes dont l'objectif est de cantonner l'organe appelé à réviser à une tâche précise qui lui est attribuée au moment de sa convocation, ou que la procédure soit plus aisée, plus rapide à mettre en œuvre, ou bien encore qu'elle n'existe pas, il est une constante : le concours des pouvoirs publics est exigé pour produire une révision constitutionnelle. L'identification du besoin de réviser, l'initiative de la révision, la détermination de son contenu, et son adoption font systématiquement intervenir les pouvoirs législatif, exécutif, un corps *ab hoc* et le corps électoral. Il existe alors des similitudes formelles concernant la révision de la constitution entre des régimes qui *a priori* avaient peu en commun. Néanmoins les combinaisons sont multiples. Ainsi le cumul de plusieurs étapes par le même organe renseigne indéniablement sur la teneur du régime considéré (la teneur démocratique du régime de 1793 est particulièrement illustrée par le fait que l'initiative et l'adoption de la révision sont le fait du corps électoral le plus large de la période).

De plus, d'un point de vue matériel, les motifs d'une révision et la fonction attribuée à la révision de la constitution sont permanents entre 1789 et 1815 : il s'agit toujours d'offrir un moyen de perfectionner les mécanismes constitutionnels dont les défauts auraient été constatés afin de maintenir la Constitution. Ainsi, dès les premières expériences françaises du constitutionnalisme écrit, il est impensable que la procédure de révision constitutionnelle puisse servir à remplacer la Constitution. Ce genre de situation, bien connue à l'époque, est le fruit de d'une révolution, dont le but est de renverser l'ordre établi, mais dès lors que le but est de modifier partiellement l'ordre établi, il est impératif de se conformer aux procédures établies ou d'en imaginer, si elles sont absentes. Deux attitudes ont en effet existé pour atteindre la protection idéale de la Constitution : soit les formes étaient prévues mais, issues d'une réflexion riche en contradictions, leur complexité les rendaient contre-productives, soit les formes étaient absentes, et la protection qui n'en était pas moins dirigée vers la préservation de la Constitution, était livrée au bon vouloir du pouvoir le plus influent dans l'ordre constitutionnel.

Malgré leur diversité, ces situations rendent toutes compte d'une même préoccupation : réviser la constitution est un besoin irrésistible, bien plus proche de maintenir que de détruire la constitution car toute Constitution a besoin de protection face aux combats que se livrent les forces politiques. Par ailleurs, toute constitution sera confrontée à la nécessité de modifier les institutions qu'elle a installées. Ainsi, la quête d'une procédure idéale pour satisfaire ce besoin laisse progressivement place à d'autres procédures moins complexes et qui seront précisément mises en œuvre pour protéger la Constitution.

Titre Deux - La protection réalisée

Deux manières d'aborder la révision constitutionnelle entre 1789 et 1815 ont conduit à des résultats différents, mais insatisfaisants à chaque fois, alors même qu'elles étaient jugées idéales par leur auteurs. A ce double échec correspond une réaction de prudence à l'égard des principes abstraits et à l'égard d'un pouvoir autonome pour organiser la révision de la constitution. C'est ainsi que sous la Restauration et la monarchie de Juillet, le concours des organes constitués est considéré comme le moyen de mettre en œuvre la souveraineté : il permet de réviser le texte constitutionnel, ce qui rappelle le point commun à toutes les procédures imaginées sous la décennie révolutionnaire et la technique de justification des procédures spontanées de la période consulaire et impériale (le concours des organes est gage de prudence et de régularité, chacun d'entre eux pouvant signaler un danger au cours de l'élaboration de la révision). Sous la Deuxième République, ce lien est moins surprenant dans la mesure où le souvenir de la Révolution sera recherché, entretenu et proclamé.

Néanmoins, les artisans du retour de la monarchie ne pouvaient être que méfiants à l'égard de l'instabilité des constitutions révolutionnaires et ont naturellement cherché à s'en démarquer. L'adverbe est pleinement justifié car les révolutionnaires étaient indéniablement imprégnés de l'idée qu'un droit naturel commande au destin des hommes d'une part, tandis que la monarchie française, par son ancrage traditionnel dans le droit divin possède, au fond, une structure similaire. Il est naturel pour une monarchie française de se conformer aux lois divines, lesquelles ont reçu une traduction coutumière à travers les lois fondamentales du royaume. Ainsi la forme du gouvernement monarchique peut tolérer une actualisation, une adaptation aux exigences de l'époque, sans être fondamentalement transformée : il s'agit d'un réflexe de survie.

Le même phénomène vital pourra être observé avec la proclamation de la Deuxième République. La référence divine cédant le pas à une référence humaine dont l'immanence est comparable : le discours républicain fait de la République l'organisation naturelle et universelle des hommes là où le discours monarchique faisait du commandement divin une obligation absolue. Il apparaît alors que la défense de la Constitution, dans chacune de ces formes d'organisation politique, est la défense d'une vision de la condition de l'homme en société.

Quant au texte constitutionnel, il en est l'expression juridique première, fondamentale : il exprime cette vision autant qu'il la met en œuvre.

Il semblerait donc que la possibilité de leur révision soit abordée différemment. Dans le cas de la monarchie, la révision constitutionnelle donne lieu à des réticences certaines puisqu'elle soulève le danger de remettre en question la forme d'organisation politique qui est conforme aux commandements divins. Cela dit, ces commandements, parce que divins, ne peuvent être remis en cause par une révision constitutionnelle. Les Chartes de 1814 et 1830 sont alors extrêmement prudentes car elles ne prévoient aucune procédure de révision : seul, selon les règles anciennes, le souverain monarque doit pouvoir porter la main sur l'ouvrage qu'il a octroyé mais les circonstances nouvelles dans lesquelles la monarchie est restaurée laissent place aux opinions concurrentes. Il s'en suivra une variabilité de l'appréhension de l'idée de révision tant sous la Restauration que sous la monarchie de Juillet (Chapitre un). Quant à la République, proclamée pour la deuxième fois, elle cherchera à son tour, dans sa propre tradition, les solutions qui lui correspondent et particulièrement en ce qui concerne la révision de la constitution (Chapitre deux). Le souvenir de la Première République exerce alors une influence considérable, passionnée, mais équivoque. A l'image de la monarchie restaurée qui se réfère aux « bons » Rois que l'Ancien Régime a connu, la Deuxième République magnifie le texte de 1793 bien que la procédure de révision doive plus encore à celle de 1791, et peine à faire oublier la Terreur et la réaction de la Convention après thermidor.

Chapitre un. Les aléas de la protection (1814 – 1848)

Joseph Barthélémy ne s’y trompait pas lorsqu’il analysait ensemble la vie politique et institutionnelle de la Restauration et de la monarchie de Juillet ; « *les trois souverainetés* se trouvaient en présence, dit-il, et se disputaient le pouvoir constituant »⁴²¹. Si la concurrence entre ces trois puissances portait sur la maîtrise du pouvoir constituant dont chacune réclamait l’exercice ou niait l’existence, c’est que connaître son titulaire c’est connaître le souverain, et partant, définir le régime. De 1814 à 1848, cet enjeu est permanent car la Restauration et la monarchie de Juillet ont une même faiblesse : l’indétermination du régime. Monarchie constitutionnelle ou gouvernement représentatif sont bien des expressions consensuelles mais qui sont loin d’être systématiques ou précises, ce qui laisse libre cours à toute interprétation. Il serait presque anecdotique, alors, de relever que, sous la Restauration, le principe de légitimité est concurrencé par une souveraineté protéiforme et que, sous la monarchie de Juillet, la souveraineté de la raison subira encore des assauts du principe de légitimité, si ce schéma ne traduisait pas le point de bascule capital que constitue cette période. Celui où le texte constitutionnel est formellement désacralisé et où son application paraît tout aussi décisive ; d’où l’ampleur du malaise quant à la variabilité des régimes (Section une).

La richesse des débats engendrés par cette indétermination, cette concurrence permanente entre les tendances politiques pour en dégager une, et la floraison de diverses pousses libérales, offrent de stimulantes innovations et une réévaluation des acquis de 1789. Les Chartes, silencieuses quant à leur révision, font l’objet d’une foule d’interprétations divergentes, ce qui contribue nettement à caractériser cette période par sa variabilité car aucune solution nette ne s’impose durablement. Toutefois, un certain libéralisme, minoritaire sous la Première Restauration, dominera finalement la monarchie de Juillet. Au milieu des multiples propositions de procédures de révision de la constitution, il pourra mettre en œuvre sa conception, issue du premier impératif libéral, limiter la souveraineté (Section deux).

⁴²¹ J. Barthélémy, « Sous la monarchie constitutionnelle au contraire, *trois souverainetés* se trouvaient en présence et se disputaient le pouvoir constituant : le roi (jusqu’en 1830), les classes dirigeantes investies du monopole des droits politiques, le peuple enfin », « La distinction des lois ordinaires et des lois constitutionnelles sous la Monarchie de Juillet », *RDP*, Tome 26, 1909, p. 7. Nous soulignons.

Section une. Les silences des Chartes, l'indétermination de la nature des régimes

L'ampleur du problème institutionnel après la chute de l'Empire nous est rappelée par le professeur M. Morabito : « Comment fonder des institutions *stables* qui garantissent l'ordre et la liberté ? »⁴²². En effet, après le séisme de la décennie révolutionnaire et les répliques de la quinzaine napoléonienne, une nouvelle secousse se produit en 1814-1815. Si un certain calme des citoyens s'installa progressivement durant le Directoire, l'habileté de Bonaparte fut d'user de la consultation populaire pour donner le sentiment d'une réhabilitation du pouvoir constituant. En 1814, au contraire, il s'agit de faire un « 18 brumaire à l'envers »⁴²³ : au lieu d'un coup de force piloté par un général contre une assemblée et rendu définitif par une consultation populaire, c'est une assemblée qui chasse un chef d'Etat dans l'ignorance complète de la souveraineté du peuple.

Au seuil de la Restauration, la question institutionnelle est donc entre les mains d'un cercle restreint d'initiés. Leurs idées s'entremêlent sans parvenir à s'accorder : entre des fidèles à la pure tradition royaliste et ceux qui n'y sélectionnent que ce qu'ils jugent compatible avec les idées nouvelles de ces vingt dernières années, l'entente est fébrile. Si les institutions choisies offrent une place à chacune des puissances, exceptée la puissance populaire qui saura réagir, le principe qui les sous-tend est savamment imposé en 1814 (Sous-section une). Il en résulte une profonde et permanente tension qui conduira au coup de force en 1830, rompant ainsi la stabilité imposée en 1814. Toutefois, la sortie de crise rapide ne produira qu'une coexistence de principes fondateurs à peine plus harmonieuse (Sous-section deux).

Sous-section une. Le silence de 1814 ou la légitimité imposée

Pour la clarté de l'exposé, il convient de distinguer la première et la seconde Restauration. Si la première rétablit le principe de légitimité dans son acception la plus traditionnelle (§1), la seconde révélera, au cours des débats parlementaires puis spécialement à travers l'exercice du

⁴²² M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France, 1789 à nos jours*, Paris, Montchrestien, Domat droit public, 13^{ème} éd., 2014, p. 173. Nous soulignons.

⁴²³ E. de Waresquiel, « Talleyrand et la légitimité : la "révolution" du 31 mars 1814 », *Repenser la Restauration*, sous la dir. de J.-Y. Mollier, M. Ried et J.-C. Yon, Paris, Nouveau monde, 2005, p. 58.

pouvoir par Charles X, l'indétermination du régime à cause de, ou malgré, les dispositions de la Charte (§2).

§1. *La première Restauration, retour au fondement légitime du pouvoir*

La particularité du moment constituant de 1814 tient à son caractère inclassable parce qu'étrangement inédit : il ne fait écho à aucune situation rencontrée précédemment dans cette étude, dans la mesure où il n'instaure pas un ordre nouveau mais qu'il en rétablit un disparu. C'est une transition difficile qui ne trouvera d'apaisement qu'à partir de 1816, une fois les cents jours dépassés et la chambre introuvable remplacée. Pour l'heure, aucune assemblée n'est investie d'un quelconque mandat constituant et, s'il avait pu en être question à travers le Sénat, le projet échoua bien vite. Toutefois, bien que limitée pour certains, la portée de la constitution que le Sénat adopta le 6 avril⁴²⁴ est loin d'être nulle : d'une part, derrière la décision d'écrire ce texte, c'est le choix du rétablissement du principe de légitimité qui est fait tandis que, d'autre part, le refus de ce texte par Louis XVIII ne signifie pas l'abandon mais le renforcement du principe.

La courte genèse de la Constitution sénatoriale adoptée le 6 avril 1814 permet de lever le mythe de l'installation de Louis XVIII par la coalition étrangère. En effet, au terme de la campagne de France, dans Paris occupé, Talleyrand reçoit l'Empereur de Russie, le Prince de Prusse et le généralissime de l'armée de coalition. Ce soir-là, le sort institutionnel de la France est plus qu'incertain. Au cours d'une discussion où il ne représente que lui-même⁴²⁵, Talleyrand s'engage alors sur la voie de la reconnaissance d'un principe rassurant. « Sire, poursuit-il en s'adressant directement à Alexandre, (...) nous pouvons tout avec un principe. Je suppose d'admettre celui de la légitimité qui rappelle au trône les princes de la maison de Bourbon. (...) On sera fort avec cette doctrine à Paris, en France, en Europe ! »⁴²⁶. Au terme des négociations,

⁴²⁴ Sur ce projet voir, J. de Soto, « La constitution sénatoriale du 6 avril 1814 », *RIHPC*, 1953, p. 268.

⁴²⁵ « Le 31 mars au soir, alors qu'il se retrouve face à l'Empereur de Russie, au Roi de Prusse Frédéric-Guillaume III et au Prince de Schwarzenberg, généralissime des armées coalisées et qu'il ne représente, à ce moment précis, que lui-même, il n'a jamais été aussi convaincant. », E. de Waresquiel, « Talleyrand et la légitimité (...) », *art. cit.*, pp. 61-62.

⁴²⁶ E. de Waresquiel, « Talleyrand et la légitimité (...) », *ibid.*

« Le tsar acquiesça ; la restauration était faite »⁴²⁷ résume Lacour-Gayet.

Fonder un nouveau régime sur le principe de légitimité relève donc d'une sorte de garantie offerte par Talleyrand aux représentants des puissances dirigées contre la France. Le diplomate leur fait admettre cette solution grâce aux rapports privilégiés qu'il entretient avec eux depuis le début de sa déjà longue et riche carrière aux affaires étrangères. Personnage à la fois intrigant et fascinant par sa capacité à se maintenir au plus près du pouvoir depuis 1789⁴²⁸, il était entré en contact avec Louis XVIII⁴²⁹ et Alexandre de Russie dès 1813.

La manière dont Talleyrand entend alors le principe de légitimité n'a, *a priori*, rien d'original. On lui doit plutôt, selon E. de Waresquiel, le « réveil » de la notion avant qu'il « ne développe *en théorie*, dans ses Mémoires, le problème de la légitimité du pouvoir »⁴³⁰. Il y a donc lieu de penser que, sur le moment, Talleyrand ne voit dans ce principe qu'un moyen d'emporter la conviction de ses interlocuteurs et de se ménager une place décisive pour la suite des événements⁴³¹. D'autant que la manœuvre est habile. S'il s'était référé à la notion de souveraineté, Talleyrand prenait le risque qu'elle soit comprise dans son sens révolutionnaire et renvoie alors aux excès de 1793, aux origines de la guerre à laquelle il s'agit précisément de mettre un terme. De plus, à l'intérieur du pays, la notion peut avoir ces mêmes dangereux effets et rappeler de surcroît les manipulations qu'il permit sous le Consulat et l'Empire.

Talleyrand obtint donc la déclaration des alliés, publiée au *Moniteur* du 1^{er} avril 1814, selon laquelle « ils ne traiteront plus avec Napoléon Bonaparte ni avec aucun de sa famille ; [et] Qu'ils respectent l'intégrité de l'ancienne France, telle qu'elle a existé sous ses rois *légitimes* »⁴³². Le lendemain de cette victoire diplomatique, Talleyrand la met en œuvre, confiant⁴³³. Les discussions

⁴²⁷ G. Lacour-Gayet, *Talleyrand*, Paris, Payot, 1990, réimp. de l'édition de 1947, p. 765. L'auteur retranscrit la discussion avant d'énoncer cette conclusion. Elle se serait tenue en ces termes : « Alexandre ne demandait qu'à se laisser convaincre. "Comment puis-je savoir, dit-il au prince, que la France désire la maison de Bourbon ? – Par une délibération, Sire, que je me charge de faire prendre au sénat, et dont Votre Majesté verra immédiatement l'effet. – vous en êtes sûr ? – J'en réponds, Sire." », *ibid.*, pp. 764-765.

⁴²⁸ Voir sa biographie par E. de Waresquiel, *Talleyrand : le prince immobile*, Paris, Fayard, 2003, 796 p.

⁴²⁹ Grâce à l'un de ses oncles, l'ancien archevêque de Reims, qui « faisait partie de la petite court d'Hartwell. (...) Or, voici qu'un jour, peut-être en décembre 1812 ou en janvier 1813, une lettre lui arriva, par une voie secrète ; elle avait pour auteur le prince de Bénévent. (...) L'archevêque s'était empressé de faire part à Louis XVIII de cette nouvelle inattendue et grosse de conséquences. Le roi répondit, avec sa tournure d'esprit sceptique et ironique : "Dieu soit loué, dit-il. Bonaparte doit toucher à sa chute ; car je parie que lorsque le Directoire fut près de la sienne, votre neveu écrivit dans les mêmes termes au vainqueur de l'Italie. Si vous lui répondez, marquez-lui que j'accepte l'augure de son bon souvenir." », Lacour-Gayet, *op. cit.*, p. 714.

⁴³⁰ E. de Waresquiel, « Talleyrand et la légitimité (...) », *op. cit.*, pp. 60 & 62. Nous soulignons.

⁴³¹ E. de Waresquiel complète ses analyses sur ce point dans *Talleyrand : dernières nouvelles du diable*, Paris, CNRS, 2011, pp. 125-138.

⁴³² Déclaration des Alliés du 1^{er} avril 1814, insérée au *MU*, n° 92 du samedi 2 avril 1814, p. 363. Nous soulignons.

⁴³³ Car il « sait que le Sénat reste une puissance dans l'opinion publique », E. de Waresquiel, « Talleyrand et la légitimité (...) », *op. cit.*, p. 65.

rapides du Sénat nous montrent que ses membres sont en accord de pensée avec lui⁴³⁴. Ils « voulaient – non pas *d'abord* mais *notamment* – faire “un 1688 légitime” selon la formule de Mounier, le fils du constituant monarchien de 1789 »⁴³⁵.

Si le principe de légitimité est alors présent dans la constitution sénatoriale adoptée le 6 avril, il n'est pas exactement celui de l'ancienne France, désigné par la déclaration des Alliés. Le décret de destitution de Napoléon, adopté le 3 avril par le Sénat, trahit cette divergence d'acception dès la première considération de l'exposé de ses motifs : « Considérant que, dans une monarchie constitutionnelle, le monarque n'existe qu'en vertu de la constitution ou du pacte social (...) »⁴³⁶. Si les circonstances de l'époque ne nous conduisaient pas à interpréter cette décision du Sénat comme une étape dans un processus constituant de rétablissement de la monarchie, il conviendrait sans doute de voir dans ce décret le seul acte par lequel le Sénat joua le rôle pour lequel il fut installé : la protection de la Constitution. Dans ce sens là, l'ensemble des motifs du décret et le considérant pré-cité acquièrent leur pleine signification.

Cependant, à la lumière de la réunion du 31 mars, de la déclaration des Alliés et du texte de la constitution sénatoriale, il convient de sonder le sens attribué au principe de légitimité pour relever la France après la défaite de Napoléon. Le texte de la constitution adoptée le 6 avril est celui du premier considérant du décret portant destitution de Napoléon. Il s'agit de la reprise d'un principe justifiant le pouvoir des rois de France, mais actualisé, car les idées libérales ont imprégné les esprits si fortement que nul ne s' imagine pouvoir rentrer sous l'autorité de la famille de Bourbon sans en tenir compte. Au fond, ce texte illustre parfaitement le combat d'idées qui aura court tout au long de la Restauration puis, dans une autre mesure, sous la monarchie de Juillet.

Avant d'aborder les dispositions relatives au rétablissement du trône et au retour du roi qui en constituent les signes les plus remarquables, notons que cette constitution ne suit aucun plan précis. Les prérogatives royales, jadis inhérentes à sa personne, sont ici, non seulement prévues, comme si la seule affirmation du principe de légitimité ne suffisait à les consacrer, mais aussi dispersées au gré des matières traitées. Ainsi, par exemple, de la Justice qui était rendue au nom du roi sous l'Ancien régime, ce qui emportait nécessairement pour le monarque le droit de faire grâce. Ce droit n'est ici reconnu qu'au dernier alinéa de l'article 17, relatif à l'indépendance

⁴³⁴ Ou selon le professeur Rials, « bien manipulé par le prince de Bénévent, le Sénat se met au travail », « La question constitutionnelle en 1814-1815 : dispersion des légitimités et convergences des techniques », *Revue d'Histoire des Facultés de droit et de la science juridique*, 1986, vol. 3, p. 170.

⁴³⁵ S. Rials, « La question constitutionnelle en 1814-1815 (...) », *ibid.*, p. 171. Souligné dans le texte.

⁴³⁶ Décret du Sénat conservateur portant que Napoléon Bonaparte est déchu du trône, et que le droit d'hérédité, établi dans sa famille, est aboli. L. Duguit, H. Monnier, R. Bonnard, continué par G. Berliat, *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, LGDJ, 1952, 7^{ème} éd., pp. 163-164.

du pouvoir judiciaire. Le droit de grâce apparaît alors comme une prérogative concédée au roi. Le fossé est donc grand entre ce que le principe de légitimité signifiait et la traduction qu'en donnent les sénateurs en 1814⁴³⁷.

Les dispositions les plus fameuses de ce texte sont aussi les plus évocatrices de ce fossé. L'article 2 énonce que « Le peuple français appelle librement au trône de France Louis-Stanislas-Xavier de France ». La contradiction n'est-elle pas flagrante avec le principe de légitimité, selon lequel ce trône lui revient de droit divin, et n'a donc jamais cessé de lui appartenir ? L'article 29, dernier de la constitution, réitère l'audace en soumettant le titre de « roi des Français » (et non plus « Roi de France et de Navarre »), à la prestation d'un serment par lequel le roi appelé déclarerait accepter la constitution, jurerait de l'observer et de la faire observer. Là encore, l'actualisation du principe le vide de sa substance ancienne pour le conformer aux idées libérales d'organisation et d'exercice du pouvoir. Au fond, il n'est pas exagéré d'affirmer que les sénateurs « prétendaient *instaurer* – et non *restaurer* – la monarchie traditionnelle, extraordinaire paradoxe dans les termes. »⁴³⁸

D'ailleurs, lorsque le comte d'Artois arrive à Paris le 12 avril, il ne s'y trompera pas. S'il accepte de recevoir du Sénat la responsabilité du gouvernement provisoire de la France, il ne s'engage que très modérément quant à la constitution élaborée par celui-ci. Ce n'est pas une présence discrète, ni sous-entendue, du principe de légitimité qui le contraint à une rhétorique prudente⁴³⁹, c'est sa réinterprétation qui le vide de sa substance originelle. En évoquant les bases du texte que « son auguste frère » admettra, il se réfère au principe de légitimité mais n'en fixe pas le sens et permet qu'à l'avenir il soit interprété fidèlement à ce qu'il recouvrait avant 1789⁴⁴⁰.

A peine un mois plus tard, Louis XVIII fera connaître ses vues par la déclaration de Saint-Ouen. L'habileté l'y dispute à la fermeté. Ce sera de lui-même, « par la grâce de Dieu » et « l'amour de [son] peuple » que le « Roi de France et de Navarre » retrouvera son trône ; si le

⁴³⁷ De même, l'affirmation du principe de légitimité, s'il avait été pensé selon son ancienne acception, aurait dû dispenser les sénateurs d'affirmer à l'article 1 que le gouvernement est « héréditaire de mâle en mâle, par ordre de primogéniture », ou à l'article 4 que « Le pouvoir exécutif appartient au roi », ou encore, à l'article 21 que « La personne du roi est inviolable et sacrée. », *ibid.*, p. 164.

⁴³⁸ S. Rials, « La question constitutionnelle en 1814-1815 (...) », *op. cit.*, p. 171. Souligné dans le texte.

⁴³⁹ Rappelons la fameuse déclaration : « Messieurs, j'ai pris connaissance de l'acte qui rappelle au trône le roi, mon auguste frère. Je n'ai pas reçu de lui le pouvoir d'accepter une constitution ; mais je connais ses sentiments et ses principes, et je ne crains pas d'être désavoué en assurant en son nom qu'il en admettra les bases. », *MU*, n° 105 du vendredi 15 avril 1814, p. 413.

⁴⁴⁰ P. de Bertier précise ainsi : « chacun des deux adversaires avait marqué un point : le Sénat en obligeant le représentant du roi à accepter le pouvoir de ses mains ; le comte d'Artois en prenant ce pouvoir sans avoir compromis par une parole ou un engagement précis le principe du droit divin préexistant de la monarchie. », *La Restauration*, Paris, Flammarion, 1955, p. 57.

texte sénatorial dont les bases « étaient bonnes » porte néanmoins « l’empreinte de la précipitation », cela rend « indispensable de [le] rectifier »⁴⁴¹. D’autres bases pour une prochaine « constitution libérale » sont alors données en garanties⁴⁴² mais aucune d’elles ne se rapporte à la personne du roi ni à la fonction qu’il remplira. Il y a là un indice de la distance qui sépare l’acceptation sénatoriale du principe de légitimité de l’acceptation de Louis-Stanislas-Xavier.

Durant le mois suivant, la rédaction de la Charte intègre ces principes garantis par la déclaration de Saint-Ouen. A partir des travaux de la commission qui élaborera la Charte, le professeur A. Laquièze a souligné l’esprit dans lequel la Restauration était désormais pensée. Le but poursuivi est vraiment le rétablissement de la monarchie d’Ancien régime. Institutionnellement, la prise en compte d’une certaine dose d’un libéralisme encore naissant est inévitable mais, socialement, il convient de rétablir une société pensée sur un modèle organique et hiérarchisé, seul capable de terminer une crise initiée en 1789. Durant l’écriture de la Charte, aidé de Montesquiou et de Dambray, Louis XVIII était l’arbitre des difficultés de rédaction, ce qui permet de présumer du sens dans lequel étaient départagées les difficultés⁴⁴³. La réponse adressée à Boissy d’Anglas qui souleva dès la première séance le caractère incomplet de la Charte quant à la succession au trône et à la régence, confirme cette présomption : « on lui répondit (...) qu’il était inutile que la Charte traite de ces points, vu que le roi rentrait en France en vertu du principe fondamental et séculaire qui établit une monarchie héréditaire de mâle en mâle, par ordre de primogéniture »⁴⁴⁴.

Le professeur A. Laquièze peut donc écrire fidèlement aux idées d’alors que « Le roi est ainsi réputé être en droit le seul auteur du texte, le “constituant originaire”, pour employer une terminologie qui ne correspond guère en l’occurrence au caractère archaïque du texte »⁴⁴⁵. Ainsi,

⁴⁴¹ Déclaration de Saint-Ouen, L. Duguit, H. Monnier, R. Bonnard, continué par G. Berlia, *Les Constitutions (...)*, *op. cit.*, p. 167.

⁴⁴² Elles prévoient que : « Le gouvernement représentatif sera maintenu tel qu’il existe aujourd’hui, divisé en deux corps, savoir : Le Sénat et la Chambre composée des députés des départements. L’impôt sera librement consenti. La liberté publique et individuelle assurée. La liberté de la presse respectée, sauf les précautions nécessaires à la tranquillité publique. La liberté des cultes garantie. Les propriétés seront inviolables et sacrées ; la vente des biens nationaux restera irrévocable. Les ministres responsables pourront être poursuivis par une des Chambres législatives, et jugés par l’autre. Les juges seront inamovibles et le pouvoir judiciaire indépendant. La dette publique sera garantie ; les pensions, grades, honneurs militaires seront conservés, ainsi que l’ancienne et la nouvelle noblesse. La Légion d’honneur, dont nous déterminerons la décoration, sera maintenue. Tout Français sera admissible aux emplois civils et militaires. Enfin nul individu ne pourra être inquiété pour ses opinions et votes. », Déclaration de Saint-Ouen, *ibid.*, p. 167.

⁴⁴³ Pierre Rosanvallon précise à ce sujet la tactique de Louis XVIII qui donne l’apparence du dialogue entre tendances rivales mais s’arrange finalement pour ne laisser aucun poids à la commission : « La commission n’avait rien de monolithique. Des émigrés côtoyaient des barons de l’Empire ou d’anciens Constituants. Louis XVIII tenait à cette diversité, gage selon lui, d’une discussion ouverte. Mais il avait été attentif en retour à ce que la commission n’eût aucun statut officiel et fût cantonnée dans un simple rôle consultatif », *La Monarchie impossible - Les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris, Fayard, coll. Histoire des constitutions de la France, 1998, p. 36.

⁴⁴⁴ A. Laquièze, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2002, p. 47.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, p. 38.

l'ambition est de faire de la Restauration la clôture d'une parenthèse ouverte en 1789. Il ne s'agit pas d'un nouveau transfert du tandem révolutionnaire souveraineté-pouvoir constituant, depuis le peuple vers le roi cette fois, mais bien d'une réduction au silence des vingt dernières années. Ce que traduisent particulièrement bien le préambule de la Charte d'une part⁴⁴⁶, et la formule par laquelle Louis XVIII signe la Charte d'autre part⁴⁴⁷.

Cependant, cette prétention est illusoire et Louis XVIII en a une conscience aiguë. Lorsqu'il invoque « l'autorité suprême [qui] peut seule donner aux institutions qu'elle établit, la force, la permanence et la majesté dont elle est elle-même revêtue »⁴⁴⁸, il s'agit bien sûr de l'autorité divine, dans le but de contrer les prétentions à faire vivre la souveraineté nationale. Le mot souveraineté n'est d'ailleurs presque jamais employé. Il ne figure ni dans la déclaration de Saint-Ouen, ni dans le préambule, ni dans le corps de la Charte. La seule occurrence du mot à cette période est une métonymie du chancelier, lors de la présentation de la Charte aux membres du corps législatif de l'Empire qui composent de manière transitoire la Chambre des députés des départements. Il affirma prudemment à la suite du discours du roi, que Louis XVIII est « Loin de l'idée que la souveraineté doive être dégagée des contre-poids salutaires qui, sous des dénominations différentes, ont constamment existé sous notre constitution ! »⁴⁴⁹. Il renvoie ainsi les pouvoirs installés par la Charte à une fonction de conseil du roi et relativise d'autant les affirmations qu'elle contient relativement à leurs compétences.

C'est là un signe de la conscience des divergences d'interprétation que recèle la Charte. Elles seront particulièrement manifestes après l'épisode des Cent-jours, lorsque Louis XVIII donnera mandat à la Chambre, dite introuvable, d'apporter des modifications à certains articles de la Charte. La domination monarchique se heurtera alors aux difficultés du passage de la théorie à la pratique : les dispositions de la Charte se révéleront être autant de limites concrètes à

⁴⁴⁶ A travers le quatrième paragraphe du préambule, le but de la Charte apparaît bien plus de rétablir les anciennes lois fondamentales que de les accorder aux idées libérales ; celles-ci sont une concession intégrée à celles-là : « En même temps que nous reconnaissons qu'une Constitution libre et monarchique devait remplir l'attente de l'Europe éclairée, nous avons dû nous souvenir aussi que notre premier devoir envers nos peuples était de conserver, pour leur propre intérêt, les droits et les prérogatives de notre couronne. Nous avons espéré qu'instruits par l'expérience, ils seraient convaincus que l'autorité suprême peut seule donner aux institutions qu'elle établit, la force, la permanence et la majesté dont elle est elle-même revêtue (...) », *ibid.*, p. 169.

⁴⁴⁷ « Donné à Paris, le 4 juin, l'an de grâce 1814 et de notre règne le dix-neuvième. » Cette mention n'est pas reproduite dans le recueil de Duguët et autres. Se reporter à la version disponible en ligne www.conseil-constitutionnel.fr

⁴⁴⁸ Préambule de la Charte. L. Duguët, H. Monnier, R. Bonnard, continué par G. Berlia, *Les Constitutions (...), op. cit.*, p. 167.

⁴⁴⁹ Ces propos sont tenus après le discours d'ouverture du roi et avant que lecture ne soit donnée de la Charte. *AP*, 2^{ème} série, Tome 12, p. 33.

la réalisation d'une véritable restauration. Par ailleurs, la Chambre introuvable montrera que Louis XVIII n'était pas le plus fervent défenseur de l'acceptation ancienne du principe de légitimité.

§2. *La seconde Restauration, les limites du rétablissement du principe de légitimité*

De la proclamation de la Charte au retour de Napoléon, Louis XVIII gouverne seul. A travers les réformes qu'il adopte, on remarque son souci de réorganiser la France, de rebâtir l'ancienne structure organique de la société. L'interruption des Cents-jours dépassée, il ne pourra faire autrement que de tenir compte du sentiment libéral qu'il tentait de contenir jusqu'ici. Ce que n'acceptera pas la majorité ultra à la Chambre des députés des départements, convaincue quant à elle que la Restauration doit assumer et réaliser le projet qu'elle porte en elle (A). L'avènement de Charles X confirmera cette profonde volonté de reconstruire une société au plus proche de ce qu'elle était avant la Grande Révolution mais aussi le caractère utopique d'un tel projet (B).

A. L'ardeur des ultras⁴⁵⁰

Le retour des Bourbons se matérialisa d'abord au moyen d'une accumulation de symboles puissants, destinée à raviver la France pré-révolutionnaire : la reconnaissance du catholicisme comme religion d'Etat, les multiples processions religieuses du temps liturgique ou en souvenirs des anciens rois, la loi de restitution de tous les biens nationaux, pour ne citer que ces exemples tangibles. L'ensemble de ces décisions que G. de Bertier de Sauvigny désigne sous l'expression des « premiers faux pas », devait transformer « l'esprit public [qui] ne cessa de se dégrader au cours des derniers mois de 1814, pour devenir franchement inquiétant au début de 1815 »⁴⁵¹. En effet, pour les masses populaires et la petite bourgeoisie, ces décisions précédaient certainement le retour des droits féodaux ou de la dîme. Dans ces conditions, la tentative de Napoléon put être vécue par une bonne partie de la population comme un sursaut de la France révolutionnaire, refusant la Restauration. L'échec de l'Empereur, accompagné de l'occupation du territoire par les alliés, devait au contraire encourager une terreur blanche.

L'ultime défaite de Napoléon à Waterloo est d'abord vécue comme celle du bonapartisme et d'une certaine manière comme celle de la Révolution française. L'armée française qui compte

⁴⁵⁰ Pour une étude détaillée sur les ultras, voir J.-J. Echslin, *Le mouvement ultra-royaliste sous la Restauration : son idéologie et son action politique*, Paris, LGDJ, 1960, 218 p.

⁴⁵¹ G. de Bertier de Sauvigny, *La Restauration*, Paris, Flammarion, 1963, pp. 77 et 85.

encore 100 000 hommes a dû quitter la capitale le 5 juillet, occupée désormais comme l'ensemble du pays, par les troupes de Prusse, de Russie, d'Autriche et d'Angleterre. Les alliés exigent la dispersion de l'armée et le licenciement des soldats. Les généraux s'exécutent les uns après les autres mais le mouvement n'est pas suivi par bon nombre de soldats qui préfèrent désertier. En effet, cette soumission est vécue pour ce qu'elle est : la victoire du royalisme sur le bonapartisme. Toute une population désœuvrée et désargentée erre ainsi sur le territoire, vivant comme elle le peut.

La presse royaliste s'empare du phénomène qu'elle décrit comme un mouvement de vagabonds séditieux et rebelles, en s'appuyant sur le fait que par endroits des groupes se forment et se rapprochent de l'opposition. La faim pousse certains au vol, ce qui provoque des actes de justice privée car les villes et les villages sont asphyxiés par le paiement de la dette de guerre. De plus, les alliés tardent volontairement à rédiger une convention d'occupation qui ne verra le jour qu'en septembre. Ainsi occupés, parfois pillés ou théâtres d'exactions, certaines villes et plusieurs villages sont littéralement abandonnés par leurs habitants qui rejoignent où et comme ils peuvent les déserteurs.

Par un rapide mécanisme d'assimilation et sous l'effet de la rumeur, ces différentes victimes en viennent naturellement à lier retour des Bourbons et soldats de l'étranger : on note ainsi d'une part, qu' « En Normandie, les préfets affirment que les exactions des soldats alliés “ont rallumé les ferments révolutionnaires dans les basses classes.” Ailleurs, effet contraire, des royalistes collaborent rapidement avec les armées étrangères dans l'espoir de lutter contre les “factieux” »⁴⁵² ; et d'autre part, que « Les effets de miroir qui existent entre les bruits circulant dans l'un et l'autre camp excluent toute origine unilatérale et manipulatoire. Une rumeur d'espoir des uns devient souvent un bruit alarmant chez les autres, et les altérations successives, les amplifications que connaît le message dans une population nourrissent les mêmes évolutions de l'autre côté. »⁴⁵³ Ainsi, la présence et les exigences des forces alliées sont telles que l'autorité du gouvernement Talleyrand-Fouché, installé à contre cœur le 9 juillet par Louis XVIII, peine à s'établir efficacement.

Les nouvelles qui leur parviennent des régions les plus touchées par la terreur blanche forcent le roi à réagir, à tenter une pacification du pays en fédérant autour de sa personne. La décision de dissoudre la Chambre des députés des départements doit lui permettre de renouer

⁴⁵² F. Démier, *La France de la Restauration (1814 – 1830) L'impossible retour du passé*, Paris, Gallimard, coll. Folio histoire, 2012, pp. 129-130.

⁴⁵³ P. Triomphe, « Des bruits qui courent aux mots qui tuent. Rumeurs et violences dans le Gard en 1815 », *Revue d'histoire du XIX^e siècle* [consultée en ligne : www.rh19.revues.org], n° 36, § 23.

avec les sympathisants libéraux, un lien brisé par le retour de Napoléon⁴⁵⁴, tandis que l'augmentation du nombre des pairs est un gage donné aux plus fervents défenseurs d'une Restauration totale. Vu l'état de confusion dans lequel est plongé le pays, les résultats des élections sont inespérés pour le roi bien que la composition de la fameuse « Chambre introuvable » ne soit pas monolithique. La noblesse d'Ancien Régime n'est pas la seule puissance victorieuse. Si presque la moitié des sièges lui revenaient, « le reste était issu de la bourgeoisie et, pour une petite partie, de la noblesse d'Empire. Magistrats et fonctionnaires étaient présents en masse »⁴⁵⁵.

Le 7 octobre, l'ouverture de la législature donne lieu à une séance royale réunissant les deux Chambres où le protocole observé rappelle incontestablement que la monarchie est bien, de nouveau, la forme d'organisation du pouvoir d'Etat⁴⁵⁶. La retranscription au *Moniteur Universel* de cette séance la décrit comme suit : « L'Assemblée était debout et découverte : le Roi a ordonné aux pairs de s'asseoir, et M. le chancelier a donné, au nom de S. M., aux députés la permission de s'asseoir ; et tout le monde a pris séance. »⁴⁵⁷ Louis XVIII a ensuite prononcé un discours dont la fonction était tant d'asseoir son autorité que d'orienter le travail à venir des Chambres. Il s'agissait de préciser implicitement, au moyen de deux rappels, que la monarchie ne se conçoit pas en dehors du principe de légitimité.

Ainsi, en exprimant d'une part, la confiance qu'il place dans les Chambres⁴⁵⁸, il leur rappelle la manière dont il conçoit le fonctionnement des institutions : « union franche et loyale des chambres avec le Roi, et respect pour la Charte constitutionnelle. »⁴⁵⁹ Deux commandements pour leur action au service de l'Etat, dont le premier l'emporte sur le second. Franchise et loyauté relèvent d'un engagement moral et personnel entre chacun des membres des deux assemblées et le roi. Il en résulte une réelle subordination qui n'est pas sans rappeler le lien organique qui unissait les sujets à leur roi sous l'Ancien régime. C'est bien là l'esprit de la Restauration, toute entière pensée sur la base du principe de légitimité. Le contraste est alors saisissant avec le second

⁴⁵⁴ « Le malheur des temps ayant interrompu la session des deux chambres, nous avons pensé que maintenant le nombre des députés des départements se trouvait, par diverses causes, beaucoup trop réduit pour que la nation fût suffisamment représentée », Ordonnance du 13 juillet 1815, *MU*, n° 196, du samedi 15 juillet 1815, p. 804.

⁴⁵⁵ J.-C. Caron, *La France de 1815 à 1848*, Paris, A. Colin, coll. *Cursus*, 2013, 3^{ème} éd., p. 15.

⁴⁵⁶ De manière générale d'ailleurs, « Louis XVIII est attaché plus que tout à la pompe et à la majesté de la cour, rapidement reconstituée. (...) Cette cour est organisée selon une étiquette rigoureuse, sur le modèle de l'Ancien régime », F. Démier, *La France de la Restauration (1814 – 1830), L'impossible retour du passé*, Paris, Gallimard, coll. *Folio histoire*, 2012, p. 68.

⁴⁵⁷ *MU*, n° 282 du lundi 9 octobre 1815, p. 1111.

⁴⁵⁸ « C'est donc avec une douce joie et une pleine confiance que je vous vois rassemblés autour de moi, certain que vous ne perdez jamais de vue les bases fondamentales de la félicité de l'Etat », *ibid.*

⁴⁵⁹ *Ibid.*

commandement adressé aux Chambres, le respect dû à la Charte. Si l'esprit dans lequel doit être entrepris le travail législatif vient d'être précisé, ce qu'énonce ce second ordre n'est alors qu'un rappel aux règles formelles. Ainsi, l'ouverture dont peut se prévaloir Louis XVIII est plus timide que ce qu'elle paraît.

D'autre part, le programme législatif que Louis XVIII énonce et confie aux Chambres le soin de mettre en œuvre précise le projet de société que le roi entend mener (ou rétablir). Il s'agit rien moins que de « faire reflourir la religion, épurer les mœurs, fonder la liberté sur le respect des lois, les rendre de plus en plus analogues à ces grandes vues, donner de la stabilité au crédit, recomposer l'armée, guérir des blessures qui n'ont que trop déchiré le sein de notre patrie, assurer enfin la tranquillité intérieure, et par là faire respecter la France au-dehors »⁴⁶⁰. Cette énumération n'a rien d'original dans le contexte de reconstruction où se trouve le pays. Néanmoins, elle doit être lue à partir du constat que les institutions de l'Etat sont rétablies dans leur légitimité. Les Chambres auront donc à rétablir en priorité la spiritualité, la moralité et l'obéissance du pays de sorte qu'il soit en harmonie avec le principe de légitimité.

Cet objectif sera compris au-delà des attentes du roi par la Chambre, au point que les historiens qualifient son œuvre législative de terreur légale, faisant suite à la terreur blanche. Par conséquent, le volontarisme vengeur de la majorité ultra devait donner le ton des enjeux constitutionnels de la Restauration. L'arsenal législatif de la terreur légale devait suppléer la retenue que les circonstances imposaient au roi (dès octobre est votée une loi de sûreté générale, en novembre une autre réprimant les cris et écrits séditieux, en décembre ce sont les cours prévôtales qui sont rétablies et en janvier les régicides sont bannis). Plus hardis que ce dernier, les ultras forçaient la Restauration à produire ses effets dans la sphère sociale. Elle donna de fait une première pratique de la Charte, où « le roi règne mais ne gouverne pas », que l'on n'attendait pas de la part de cette tendance politique.

Malgré la dissolution de cette Chambre le 5 septembre 1816 et les progrès du camp libéral aux élections partielles, leur pression et leur influence est telle qu'ils parviennent à imposer Villèle à la tête du ministère en 1821. Dès lors, leur domination est patente. G. Bertier de Sauvigny invite à la réflexion en conclusion de son chapitre consacré à la Chambre introuvable : « Louis XVIII a-t-il sauvé ou perdu la monarchie en signant l'ordonnance du 5 septembre ? »⁴⁶¹ A notre avis, il

⁴⁶⁰ MU, n° 282 du lundi 9 octobre 1815, p. 1111.

⁴⁶¹ Il pose cette question après avoir circonscrit le débat : « Que faut-il penser de cette sorte de coup d'Etat que constituait la dissolution de la Chambre introuvable ? (...) on y voit une heureuse tentative pour désolidariser la monarchie des éléments réactionnaires et la rapprocher de cette importante fraction de la nation qui était attachée aux conquêtes de la Révolution. Mais on n'a pas assez remarqué que l'ordonnance du 5 septembre 1816 a fait en même temps avorter l'établissement, en France, d'un véritable gouvernement parlementaire », G. de Bertier de Sauvigny, *op. cit.*, p. 140.

tenta de la sauver de ses plus vaillants partisans. La majorité ultra, par la violence de ses décisions, pouvait faire échouer le retour des Bourbons et c'est là le motif principal de cette dissolution. Aussi, le risque était grand de voir s'installer une interprétation de la Charte offrant à la Chambre une trop large influence, au détriment des prérogatives royales que Louis XVIII entendait conserver. Pour répondre à G. Berthier de Sauvigny, nous pouvons dire que Louis XVIII tenta de sauver la monarchie telle qu'il la concevait (c'est-à-dire avec prééminence du roi) et non de sauver la monarchie rétablie. Par cette dissolution, Louis XVIII pensait que la pacification du pays était encore nécessaire afin de Restaurer plus avant.

La vie politique devait lui donner tort : l'évolution des mentalités jouait en faveur d'une interprétation plus proche de celle que Chateaubriand défendit précisément à l'été 1816⁴⁶² et que Charles X tenta à son tour de contrecarrer. Avec le dénouement que l'on sait.

B. Le relais de Charles X

Lorsqu'il accède au trône en 1824, Charles X a la même conviction que son frère dix ans plus tôt : le rôle du roi doit être d'orienter, de donner l'impulsion politique aux organes établis par la Charte. La vaillance des ultras et leur proximité avec Charles X, la fatigue progressive de Louis XVIII devaient laisser davantage de place à Villèle. L'avènement de Charles X signifie donc, principalement, le retour de l'intérêt de la couronne pour les affaires publiques⁴⁶³. Ce qui donne, dans un ordre symbolique, une image plus monarchique que constitutionnelle au régime. La priorité du roi est perceptible : rétablissement d'institutions perdues sous la Révolution plutôt que confirmation de droits qui en sont issus et confirmés par la Charte. Cette orientation de la politique de Charles X ne subira pas d'inflexion, elle ira même croissant mais à contre courant de l'opinion⁴⁶⁴.

Le détail de cette tendance générale la confirme : lorsque les élections de 1827 offrent une majorité libérale à la Chambre des députés, le ministère Villèle est complètement remplacé. Signe

⁴⁶² Voir Chateaubriand, *De la monarchie selon la Charte*, Paris, Le normant, 1816, 296 p. Spéc. les chapitres I à XV et XXII à XXV qui constitue l'exposé systématique ; les suivants sont moins susceptibles d'être lus indépendamment des événements.

⁴⁶³ Louis XVIII, progressivement découragé, n'en eut plus que faire une fois son fils, le duc de Berry, assassiné. « Le souverain ne conservait plus désormais que l'apparence du pouvoir, la dignité de la charge, à laquelle il restait toutefois très attaché. », F. Démier, *op. cit.*, p. 618.

⁴⁶⁴ A. Laquière : « La royauté ne s'est pas bien rendue compte du mécontentement ambiant et n'a fait, par son immobilisme et son raidissement sur des positions novatrices, qu'accentuer son divorce avec l'opinion, gagnée en cette fin de Restauration à la cause libérale. », *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2002, p. 80.

à la fois de l'apprentissage des mécanismes du gouvernement parlementaire et de la complexité de la situation pour le roi⁴⁶⁵, ce nouveau gouvernement n'a pas de président du conseil « officiel ». C'est le modéré Martignac qui, grâce à ses prédispositions d'orateur dûes à sa profession d'avocat, en prit le titre de fait. Toutefois, ces efforts entrepris à contre cœur par Charles X ne satisfirent personne. « Chacune des concessions du ministère était jugée insuffisante par les libéraux, tandis que les royalistes, les yeux tournés vers le passé, se rappelaient toujours où la voie des concessions avaient conduit l'infortuné Louis XVI »⁴⁶⁶, résume A. Nettement.

Même le choix, avalisé par le vote de la Chambre, de placer Royer-Collard à sa présidence, ne put dissiper les attentes libérales. En effet, c'est le propre d'une puissance politique que de considérer une victoire comme une invitation à poursuivre son entreprise plutôt que de s'en satisfaire et d'attendre passivement la suite des événements. Ainsi de Benjamin Constant qui accusa l'administration au cours de la discussion du projet d'adresse, « de vouloir reconstruire l'inégalité et les privilèges, de comploter l'anéantissement de toutes les lois constitutionnelles en espérant se maintenir au milieu des ruines »⁴⁶⁷. Après de vifs débats, le vote de l'adresse maintint la qualification de « système déplorable » pour évoquer l'action du ministère Villèle. C'est indirectement le roi et sa vision de la pratique de la Charte qui étaient visés. C'est donc bien sur le terrain de la traduction des principes en lois que les grands courants d'opinion pouvaient être identifiés.

Si Martignac tenta de rallier les libéraux à la cause du gouvernement, cette attitude ne pouvait que lui attirer le désaccord des royalistes et du roi lui-même. Rendre la liste des électeurs permanente pour lever les critiques de manipulations préfectorales, alléger le régime de la liberté de la presse, détacher l'instruction publique du ministère des Affaires ecclésiastiques, ne furent d'aucun effet véritable sur l'opinion, ni sur les libéraux qui attendaient un signe décisif quant à la nature même du régime. Alors, la discussion du projet de réforme administrative au cours de la session suivante décida du sort du ministère, en faveur de la droite royaliste. Le projet comportait un volet communal et un volet départemental à propos duquel la droite connaissait

⁴⁶⁵ Tel est l'avis du professeur M. Morabito : « Alors que la dissolution de 1823 produit les résultats escomptés par ses promoteurs, celle de 1827 se solde en revanche par un échec. Charles X en tire les conséquences en remplaçant Villèle par le modéré Martignac. Ce dernier épisode est sans doute le plus suggestif eu égard au fonctionnement parlementaire du droit de dissolution. Il démontre d'une part, que l'aptitude de la dissolution à assurer la prééminence royale dépend du résultat des élections. Il prouve, d'autre part, que, en cas de défaite électorale du roi, seule la soumission de celui-ci au verdict exprimé par l'opinion peut permettre de surmonter le blocage constitutionnel. », *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 13^{ème} éd., 2014, p. 204.

⁴⁶⁶ A. Nettement, *Histoire de la Restauration*, Tome 8, Paris, Lecoffre, 1872, p. 9.

⁴⁶⁷ Cité par A. Nettement, *ibid.*, p. 43.

l'intransigeance du roi. Au cours de la discussion d'un amendement au second volet le 8 avril 1829, la droite ne se leva pas pour la contre-épreuve et l'amendement fut adopté. Martignac et Portalis portèrent la nouvelle au roi qui la reçut ainsi : « Je vous le disais bien, observa Charles X avec satisfaction, il n'y a aucun moyen de traiter avec ces gens-là. Il est temps de nous arrêter. »⁴⁶⁸ La décision était prise de se séparer d'un ministère qui n'avait cessé d'ociller entre la couronne et l'opinion libérale. De plus, à la faveur d'un voyage officiel dans l'Est du pays où il reçut de nombreuses marques d'affection, Charles X pensait que le peuple et l'armée étaient encore acquis à sa cause. Le 8 août 1829, Polignac remplaçait Martignac.

L'ouverture de la session de 1830 offrit de nouvelles marques du rôle que Charles X entendait jouer sur le terrain constitutionnel, c'est-à-dire de la manière dont il appréciait le rôle et la situation de la couronne. Lors de la séance royale, il conclut son discours par ces mots : « Pairs de France, députés des départements, je ne doute pas de votre concours pour opérer le bien que je veux faire ; vous repousserez les perfides insinuations que la malveillance cherche à propager. Si de coupables manœuvres suscitaient à mon gouvernement des obstacles que je ne veux pas prévoir, je trouverai la force de les surmonter dans ma résolution de maintenir la paix publique, dans la juste confiance des Français et l'amour qu'ils ont toujours montré pour leurs rois. »⁴⁶⁹ Le ton est ainsi donné d'un roi qui règne et qui entend gouverner.

La célèbre réponse, adoptée par la majorité des 221, devait contrarier cette reprise en main par Charles X. Prononcée le 18 mars 1830, elle se terminait par des vues contraires à celles qu'avait exprimées le roi dans son discours d'ouverture car elle cherchait à obtenir un ministère qui soit le reflet de la majorité, plutôt que le reflet de la légitimité chère à Charles X. « Sire, disposait-elle en substance, la Charte (...) consacre, comme un droit, l'intervention du pays dans la délibération des intérêts publics. (...) elle fait du concours permanent des vues politiques de votre gouvernement avec les vœux de votre peuple, la condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques. Sire, notre loyauté, notre dévouement nous condamnent à vous dire que ce concours n'existe pas. »⁴⁷⁰

Ainsi, après s'être exprimé à travers des lois d'organisation de la société, le combat d'idées se révèle par les différentes manières d'envisager la conduite des affaires publiques. Il s'agit, pour les uns, d'un exercice légitime du pouvoir royal ou, au contraire pour les autres, d'un exercice

⁴⁶⁸ G. de Bertier de Sauvigny, *op. cit.*, p. 422.

⁴⁶⁹ Discours du trône pour l'ouverture de la session de 1830, *AP*, 2^{ème} série, Tome 61, p. 544.

⁴⁷⁰ *AP*, 2^{ème} série, Tome 61, p. 618.

partagé selon les dispositions de la Charte. Les mots de Charles X à Royer-Collard qui lui lit l'Adresse en témoignent également : « j'ai annoncé mes résolutions dans mon discours d'ouverture de la session. *Ces résolutions sont immuables* ; l'intérêt de mon peuple me défend de m'en écarter. »⁴⁷¹ Charles X s'inscrit sans équivoque dans le prolongement d'un vieil adage, *Si veut le roi veut la loi*. C'est alors très logiquement et sans tarder que la dissolution de la Chambre des députés des départements fut prononcée par ordonnance.

Les nouvelles élections, tenues les 23 juin et 3 juillet, furent une déconvenue pour Charles X car le pays ne confirma pas mais renforça son sentiment libéral : ce ne sont plus 221 députés de cette tendance qui furent élus mais 274. Charles X persista. Il refusa de composer un ministère qui tint compte de ces résultats et écouta la voix de Polignac et des ministres. Le rapport qu'ils remettent au roi le 25 juillet est entièrement construit sur la dénonciation des conséquences systématiques et néfastes des libertés accordées à la presse⁴⁷². Non seulement donc, la presse est rendue directement responsable des audaces dont la Chambre des députés serait coupable mais elle menacerait l'ordre établi au plus profond de son fonctionnement⁴⁷³.

La conclusion est alors sans appel et révèle de manière particulièrement nette la tentative, récurrente sous la Restauration, d'imposer le principe de légitimité comme fondement du pouvoir. Ainsi, reprenant la démonstration selon laquelle l'excès de liberté dont a bénéficié la presse est à l'origine des maux présents, les ministres concluent : « Par cela même, la Constitution de l'Etat est ébranlée : Votre Majesté seule conserve la force de la rasseoir et de la raffermir sur ses bases. »⁴⁷⁴ L'utilisation du terme « Constitution » doit ici être entendue au sens fort : il ne s'agit ni de la Charte ni de son interprétation. Il s'agit de la Constitution de la France, celle qui lui est consubstantielle, que l'histoire du royaume a patiemment construite par ses coutumes et ses caractères, celle enfin, que Joseph de Maistre défendait face à la rationalité révolutionnaire⁴⁷⁵.

⁴⁷¹ *Ibid.*, p. 619. Nous soulignons.

⁴⁷² « A toutes les époques où elle s'est dégagée de ses entraves, elle a fait irruption, invasion dans l'Etat. On ne peut qu'être singulièrement frappé de la similitude de ses effets depuis 15 ans, malgré la diversité des circonstances et malgré le changement des hommes qui ont occupé la scène politique. », Rapport au Roi du 25 juillet 1830, *AP*, 2^{ème} série, Tome 61, p. 638.

⁴⁷³ « Sa destinée est, en un mot, de recommencer la Révolution, dont elle proclame hautement les principes. (...) Il ne faut pas s'abuser. Nous ne sommes plus dans les conditions ordinaires du gouvernement représentatif. Les principes sur lesquels il a été établi n'ont pu demeurer intacts, au milieu des vicissitudes politiques. Une démocratie turbulente, qui a pénétré jusque dans nos lois, tend à se substituer au pouvoir légitime. Elle dispose de la majorité des élections par le moyen de ses journaux et le concours d'affiliations nombreuses. Elle a paralysé, autant qu'il dépendait d'elle, l'exercice régulier de la plus essentielle prérogative de la Couronne, celle de dissoudre la Chambre élective. », *ibid.*

⁴⁷⁴ *Ibid.*

⁴⁷⁵ Voir J. de Maistre, *Considérations sur la France*, suivi de, *Essai sur le principe générateur des constitutions politiques*, Bruxelles, éditions Complexe, 2006, 277 p.

Selon cette acception de la notion de constitution, « Nul gouvernement sur la terre ne resterait debout, s'il n'avait le droit de pourvoir à sa sûreté. Ce pouvoir est préexistant aux lois, parce qu'il est dans la nature des choses. »⁴⁷⁶ Les ministres insistent donc sur la nécessité de défendre le cœur du régime, le principe qui préside à sa fondation, qui inspire l'ensemble de la législation et donne une direction à l'Etat, sans laquelle la forme d'exercice du pouvoir serait vide de sens. Le raisonnement ici tenu, reconnu pour être universel⁴⁷⁷, est qu'au contraire la forme choisie en 1814 n'est qu'un outil pour servir l'effectivité du principe de légitimité. L'ultime conseil donné au roi est alors d'user de l'article 14 de la Charte, lequel « a investi Votre Majesté d'un pouvoir suffisant, *non sans doute pour changer nos institutions, mais pour les consolider et les rendre plus immuables.* »⁴⁷⁸

Cet argumentaire ne pouvait que convaincre Charles X dont les efforts étaient tous dirigés dans le sens du rétablissement complet du principe de légitimité où le roi n'est que dépositaire de la couronne et du royaume. S'il est souverain, ce n'est que dans la mesure où il garantit le patrimoine (dans son acception la plus large) qui n'est le sien mais celui de la royauté française, par delà les âges⁴⁷⁹.

La majorité libérale de la Chambre des députés et plus largement, le courant libéral dans son ensemble, s'inscrivaient au contraire dans une vision sécularisée de l'exercice du pouvoir⁴⁸⁰. La perspective poursuivie n'en est pas moins profonde ni moins supérieure aux personnes qui incarnent l'autorité. Seul le référent est changé : le droit public des français pour les libéraux, dont une formulation contingente se trouve en première partie de la Charte, le principe de légitimité pour les futurs « carlistes », dont l'acception englobe les anciennes lois fondamentales du royaume et les coutumes qui s'y rapportent. Chacune de ces compréhensions du régime initié en 1814 défend donc une certaine rigidité constitutionnelle, en dehors de toute procédure pouvant

⁴⁷⁶ Rapport au Roi du 25 juillet 1830, *AP*, 2^{ème} série, Tome 61, p. 638.

⁴⁷⁷ « Ce sont là, Sire, des maximes qui ont pour elles et la sanction du temps et l'aveu de tous les publicistes de l'Europe. », *ibid.*

⁴⁷⁸ *Ibid.* Nous soulignons.

⁴⁷⁹ « Même si le roi est le “chef” (c'est-à-dire la “tête”) de l'Etat par désignation divine, le royaume n'est pas sa chose. Son organisation fondamentale est soumise à des règles qui s'imposent au monarque et celui-ci, même s'il est le seul détenteur de la souveraineté, reste le premier serviteur d'une “chose publique” avec laquelle il ne se confond pas. », J.-M. Carbasse et G. Leyte, *L'Etat royal – XII^e-XVIII^e siècles – Une anthologie*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2004, p. 55.

⁴⁸⁰ On se reportera avec profit à P. Rosanvallon qui a montré que les débats de la Chambre des députés des départements relatifs à la rédaction de l'adresse de 1830 avaient exactement cette dimension. C'est le sens profond, la portée fondatrice de la Charte qui est alors débattue. Comme exemples des positions défendues retenons, pour les ultras, Conny qui affirmait : « La Charte est un don de la royauté, source unique des libertés françaises ; elle est une concession de l'autorité royale, libre émanation du pouvoir légitime, elle ne fut point un contrat entre le souverain et les sujets ; elle fut un don volontaire, et j'ajouterai un don inattendu. ». Pour les libéraux, Agier lui répondait, « La Révolution qui éclata en 1789 est, depuis la Restauration, un fait accompli et ne peut plus être autre chose. C'est un abîme fermé par nos institutions. » L'historien prolonge son analyse en remarquant que la campagne électorale qui suivit, ne fut que la prolongation du même débat, par voie de presse. Voir *La monarchie impossible, Les Chartes de 1814 et 1830*, Paris, Fayard, coll. Les constitutions de la France, p. 94.

l'exprimer. Précisément parce qu'il s'agit d'un phénomène inhérent à l'institutionnalisation du pouvoir, sans influence à l'égard de la forme qu'elle adopte.

Le dénouement de cette crise ne décidera qu'imparfaitement de ces questions, de sorte que le conflit entre légitimité ancienne ou tirée de la Charte se reproduira sous la monarchie de Juillet.

Sous-section deux. Le silence de 1830 ou la coexistence de légitimités

Les événements de l'été 1830 sont une occasion manquée d'éclaircir les questions de fondation du régime. Malgré un soulèvement populaire qui rappelle à tous le souvenir de la Grande Révolution, ce n'est pas le peuple qui s'empare de la puissance constituante et impose l'orientation nouvelle du régime (§1). Une certaine confusion se mêle d'ailleurs à la précipitation, de sorte que les dangers du silence observé par la Restauration relativement à son principe fondateur ne sont pas évités. Au contraire, la nouvelle Charte réitère l'erreur au point qu'on peut y déceler une coexistence de légitimité (§2).

§1. L'action conjointe de deux puissances

Quinze années de stabilité institutionnelle ne doivent pas faire croire à un abandon des questions et des combats politiques par la population. Les classes aisées sont bien sûr au fait de la vie politique, elles surveillent notamment les variations des lois électorales : le corps électoral, par les réformes successives qu'il subit, admet puis rejette une part non négligeable de commerçants, boutiquiers, grands artisans, ... dont les revenus jouxtent les limites du cens. Ainsi par exemple de la campagne électorale de 1827 où la société créée par Guizot « Aide-toi, le ciel t'aidera », « réussit à rétablir quinze mille noms sur les listes électorales. »⁴⁸¹

⁴⁸¹ G. de Bertier de Sauvigny, *La Restauration*, Paris, Flammarion, coll. Champ, nouvelle éd. 1974, p. 393.

Quant au peuple, trop discrètement voire non défendu au sein de la Chambre des représentants, il suit les débats à l'extérieur de l'Assemblée⁴⁸² et s'exprime par des moyens para-institutionnels tout au long des années 1815-1830 (et jusqu'en 1848). Ainsi la puissance du peuple demeure active grâce à toute une palette de manifestations spontanées, *a priori* dénuées d'influence et de sens politique. A la suite des auteurs de l'époque⁴⁸³, Emmanuel Fureix y voit « des formes sensibles de *résistance*. Aux franges du légal, des pratiques ritualisées ont ainsi rendu visible (sinon audible) un peuple exclu de l'espace public officiel : cris, rumeurs et chansons plus ou moins séditieux, manipulations ou profanations de symboles politiques, illuminations, sérénades et charivaris politiques, banquets démocratiques, deuils protestataires... Ces gestes ont participé à la transmission de l'héritage démocratique révolutionnaire, d'une autre manière que le répertoire violent des émeutes, insurrections, conspirations et attentats »⁴⁸⁴.

Fin juillet 1830, c'est ce dernier répertoire qui s'exprimera pourtant. Plusieurs explications peuvent en être données bien que cet événement reste à étudier en profondeur⁴⁸⁵. Trop souvent limité à une analyse sommaire malgré sa postérité, il est difficile d'en donner une appréciation globale et précise à la fois, sans entretenir les équivoques de l'œuvre de Delacroix⁴⁸⁶ où peuple et

⁴⁸² A. de Vaulabelle décrit régulièrement dans son *Histoire des deux Restaurations* l'ambiance qui règne aux abords de la chambre des députés. Notamment cet épisode, quatre mois après l'introduction de la discussion sur la loi électorale du 29 juin 1820 : « La discussion que nous analysons tenait la France entière inquiète et attentive. Les institutions sociales et politiques du pays, sa fortune, ses droits, son avenir, seraient-ils livrés ou non à une oligarchie formée par les douze ou treize mille propriétaires les plus imposés du royaume ? Voilà, en réalité, ce qui était au fond de tous ces débats. (...) Chaque jour, (...) une foule d'hommes de toutes les classes, et de jeunes gens, impatients de connaître le résultat de la séance, se rendaient aux portes du palais législatif. Le nombre de curieux devenait plus considérable à mesure qu'avancait la discussion. Le 30 mai, les groupes qui encombraient les abords de la Chambre durent s'ouvrir pour faire passage à la chaise à porteurs qui conduisit ce jour-là M. de Chauvelin au palais Bourbon. » En effet, ce jour-là était étudié l'ordre de discussion des amendements proposés au projet du ministère. C'est à la faveur d'une voix, celle de M. de Chauvelin, que l'amendement de M. Jordan obtint la majorité et déclencha les bravos de la gauche et de l'extrême gauche. Voir, A. de Vaulabelle, *Histoire des deux Restaurations jusqu'à l'avènement de Louis-Philippe (de janvier 1813 à octobre 1830)*, Tome 5, Paris, Perrotin, 5^{ème} éd., 1860, p. 146.

⁴⁸³ P. Duvergier de Hauranne relate ainsi la mort de Manuel qu'il qualifie d' « un des plus énergiques défenseurs des droits populaires » : « Le désir de ses amis était que son corps fût rapporté à son domicile, rue des Martyrs, et que la cérémonie funèbre eût lieu à Paris ; mais, dans la crainte d'une grande manifestation populaire, le préfet de police fit attendre, sous divers prétexte, l'autorisation demandée, et M. Laffitte, pour en finir, proposa que le cortège se rendit directement au cimetière du Père-Lachaise, en suivant les boulevards extérieurs. Cette proposition fut accueillie avec empressement. », *Histoire du gouvernement parlementaire en France (1814 – 1848)*, Tome 9, Paris, Lévy, 1869, p. 300. De même, A. Nettement : « Si les funérailles du général Foy avaient été des funérailles d'opposition, celles de Manuel, initié aux rites secrets du carbonarisme et ennemi systématique et acharné de la maison de Bourbon, menaçaient de devenir des funérailles révolutionnaires. », *Histoire de la Restauration*, Tome 7, Paris, Lecoffre, 1869, p. 565.

⁴⁸⁴ E. Fureix, « La construction rituelle de la souveraineté populaire : deuils protestataires (1815 - 1840) », *Revue d'histoire du XIX^{ème} siècle*, n° 42, 2011, p. 22. Souligné dans le texte.

⁴⁸⁵ De même la Monarchie de Juillet dans son ensemble mériterait de nouvelles études, trop rares aujourd'hui en comparaison à d'autres périodes. En ce sens, Gabriel de Broglie signale que « La monarchie de Juillet est un objet encore négligé. », *La monarchie de Juillet, 1830 – 1848*, Paris, Fayard, 2011, p. 9. Voir toutefois la toujours utile étude de D. H. Pinkney, *La Révolution de 1830 en France*, Paris, PUF, coll. L'Historien, 1988, 463 p.

⁴⁸⁶ Le fameux tableau *La liberté guidant le peuple*, dans lequel les puissances populaire et bourgeoise apparaissent liées par un destin, presque des intérêts communs.

bourgeoisie libérale iraient de concert. En effet, si les faubourgs se sont mobilisés, c'est dans le souvenir glorieux de la proclamation de la première République, tandis que si la majorité libérale à la Chambre des députés des départements s'est elle aussi dressée contre Charles X, c'est plutôt le souvenir de 89 qui l'animait. La mémoire collective de la Grande Révolution pouvait ainsi fédérer mais au prix d'un voile posé sur son hétérogénéité et, par conséquent, sur les espoirs qu'elle entretenait. La non proclamation de la République par Lafayette, pourtant acclamé par le peuple de Paris et porté à la tête des gardes nationaux malgré son grand âge, témoigne de cette ambiguïté caractéristique de 1830.

On peut expliquer cette ambivalence de la révolution de Juillet par le fait qu'elle était permanente sous la Restauration. Entre les sensibilités ultra et libérale se situait la tendance ministérielle, elle-même définie par une étrange fidélité au roi, lequel ne pouvait suivre ses convictions profondes sans provoquer de néfastes réactions populaires. Ainsi, plusieurs rejets de projets de loi à la portée symbolique non négligeable ont entraîné des manifestations de l'opinion, exclue du droit de suffrage. En 1826, lorsque la Chambre des pairs rejette le projet de réforme des successions, qui n'a d'autre but que de rétablir l'ancien droit d'aînesse, son refus donne lieu à un enthousiasme considérable : « il y eut dans la rue des manifestations bruyantes, des illuminations, des pétards tirés, comme à la nouvelle d'une grande victoire. »⁴⁸⁷

De même, au cours de la session de 1827 où le gouvernement entreprit de durcir les règles relatives à la liberté de la presse⁴⁸⁸, il provoqua un mécontentement généralisé car les oppositions libérale et ultra-monarchiste la considéraient également néfaste à leurs ambitions respectives. La réforme était si sévère (augmentation du droit de timbre, délai de cinq jours entre le dépôt et la distribution des journaux, responsabilité civile des écrits étendue aux propriétaires et imprimeurs) que l'ensemble des journaux, toutes tendances défavorables au ministère confondues, s'indignèrent de front, et les professions dépendantes des journaux visées par les réformes fermèrent leurs commerces en signe de désapprobation⁴⁸⁹. Cet épisode est décisif car, à l'issue des débats particulièrement vifs à la Chambre des députés, la Chambre des pairs nomma une commission hostile au projet. Face à cette attitude de défiance commune, le gouvernement se résigna à le retirer. « Encore une fois, il y eut des manifestations de joie populaire ; encore une

⁴⁸⁷ G. de Bertier de Sauvigny, *La Restauration*, Paris, Flammarion, coll. Champ, nouvelle éd. 1974, p. 388.

⁴⁸⁸ Projet présenté à la Chambre des députés des départements le 29 décembre 1826.

⁴⁸⁹ Voir P. Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, Tome 9, Paris, Lévy, 1869, pp. 117-119.

fois, le ministère avait soulevé contre eux l'animosité de l'opinion »⁴⁹⁰. Alors, comme pour ne pas perdre la face, deux jours après la clôture de la session le 22 juin 1827, la censure fut rétablie.

Autre exemple, au cours de cette même année 1827, après la discussion avortée de la loi relative à la presse, Charles X décida de passer en revue la garde nationale parisienne. Si les acclamations n'ont pas manqué, on entendit aussi parmi elles, « Vive la liberté de la presse ! ». Surtout, au terme de cette journée, une légion de la garde s'en est pris verbalement mais violemment au président du conseil alors qu'elle passait devant le ministère des finances. La réplique royale, inspirée par Villèle lui-même, fut d'une disproportion qui contribua à mécontenter la garde nationale et tous ceux qui y étaient attachés puisqu'elle fut sanctionnée dans son ensemble : « Le soir même, une ordonnance prononça la dissolution de toute la garde nationale de Paris, et dans la nuit, tous les postes occupés par elle furent relevés par des troupes de ligne. »⁴⁹¹ Cette politique mal habile de Charles X entretenait donc, petit à petit, un mécontentement général⁴⁹² en même temps qu'elle confirmait sa vision du pouvoir, toute empreinte de légitimité.

En conséquence, le Roi décide par ordonnances du 5 novembre 1827, de reprendre la main : il nomme, d'une part, soixante-seize pairs dont une quarantaine est issue de la majorité de la « nuance religieuse la plus ardente » à la Chambre des députés des départements. Le but est clair, il s'agit de « modifier profondément la chambre héréditaire, où il [Charles X] avait trouvé un obstacle permanent à ses vues »⁴⁹³. Il affirme, d'autre part, le contrôle royal sur la conduite des affaires publiques, en prononçant la dissolution de la Chambre basse. Lors de la découverte des résultats des collèges d'arrondissements le 17 novembre, la surprise est grande et déstabilisante pour le roi de les voir enregistrer un formidable progrès d'élus libéraux⁴⁹⁴. Cette fois, « Les manifestations de rue, dans la capitale, d'abord joyeuses, dégénérèrent en émeute, lorsque certains éléments excités se mirent à lapider les fenêtres de ceux qui ne se décidaient pas à illuminer ; quelques barricades s'élevèrent dans les quartiers populaires du centre, la troupe dut intervenir et il y eut des morts et des blessés. »⁴⁹⁵ Les collèges de départements confirmèrent

⁴⁹⁰ G. de Bertier de Sauvigny, *op. cit.*, 1974, p. 391.

⁴⁹¹ G. de Bertier de Sauvigny, *ibid.*, p. 392.

⁴⁹² A. Laquièze précise en ce sens : « La royauté ne s'est pas bien rendue compte du mécontentement ambiant et n'a fait, par son immobilisme et son raidissement sur des positions conservatrices, qu'accroître son divorce avec l'opinion, gagnée en cette fin de Restauration à la cause libérale. », *Les origines du régime parlementaire en France (1814 – 1848)*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2002, p. 80.

⁴⁹³ A. Nettement, *Histoire de la Restauration*, Tome 7, *op. cit.*, p. 596.

⁴⁹⁴ « 195 sièges aux deux oppositions contre 83 aux ministériels ; à Paris, le nombre des voix libérales était passé de 3522 en 1824 à 6500 en 1827, sur un total de 7800 électeurs. », G. de Bertier de Sauvigny, *ibid.*, p. 395.

⁴⁹⁵ G. de Bertier de Sauvigny, *ibid.*, p. 395. L'auteur conclut cette évolution progressive en expliquant les erreurs de Villèle dont la plus importante serait « d'avoir négligé de courtiser ce pouvoir, souverain en régime représentatif : l'opinion publique. », *op. cit.*, p. 396.

ensuite la tendance le 27 novembre et élisent 170 libéraux qui, alliés aux 75 opposants de droite, pourront aisément se dresser contre les 190 députés ministériels.

Entre ces élections et la chute du régime, le renforcement de la tendance libérale est constant. La volonté du ministère Martignac de trouver un terrain d'entente est condamné à l'échec avant même d'être mise en œuvre. Et lorsque les élections de 1829 offrent la nette majorité de 221 élus aux libéraux, Charles X est résolu à affirmer sa lecture légitimiste de la Charte. Après réception de la fameuse adresse, il proroge d'abord la Chambre, avant de la dissoudre. Une décision qui ne fait que renforcer l'image d'un monarque dont l'ambition est de gouverner en dépit de la majorité et qui, de surcroît, renforce cette majorité aux élections suivantes, début juillet.

Ainsi, le jour même où le rapport sur la situation du pays lui est remis par ses ministres, Charles X décide, sur la base de ce rapport, d'user de l'article 14 de la Charte et adopte quatre ordonnances (publiées au *Moniteur Universel* du 26 juillet). La première suspend la liberté de la presse périodique, la deuxième prononce la dissolution de la Chambre élue au début du mois, au motif « des manœuvres qui ont été pratiquées sur plusieurs points de notre royaume, pour tromper et égarer les électeurs pendant les dernières opérations des collèges électoraux ». La troisième en tire les conséquences et réforme « selon les principes de la Charte constitutionnelles, les règles d'élection dont l'expérience a fait sentir les besoins ». La quatrième, enfin, convoque les collèges électoraux pour le mois de septembre⁴⁹⁶.

La réaction, au sein de laquelle on peut déjà lire l'action conjointe de deux puissances, ne se fait pas attendre. Le jour de la publication des ordonnances, une tribune du *National*, rédigée par Thiers et signée de 44 autres journalistes, n'en appelle rien moins qu'au droit de résistance tandis qu'on assiste à la fermeture de boutiques et d'ateliers et que, déjà, les jardins du Palais-royal se remplissent d'une foule hétérogène. Le lendemain, 27 juillet, le préfet de police de Paris applique les ordonnances : les presses du *National* et du *Temps* sont saisies, des mandats contre les journalistes sont lancés. La tension monte d'un cran et les agents chargés de l'exécution de ces décisions sont malmenés. D'autres ateliers et boutiques n'ont pas ouvert, les artisans et commerçants sont rejoints par des ouvriers libérés de leur travail ou par d'anciens gardes nationaux. Des armureries sont pillées, des barricades élevées et des coups de feu tirés. Malgré tout, le maréchal Marmont, à qui a été confiée la mission de rétablir l'ordre, semble reprendre le

⁴⁹⁶ AP, Tome 61, pp. 639-641.

dessus à la tombée de la nuit, ce qui laisse Charles X replié à Saint-Cloud libre de penser qu'il ne s'agit que d'un « feu de paille qui ne produira que de la fumée. »⁴⁹⁷

Le lendemain, 28 juillet, le maréchal voit qu'il en va tout autrement. Les barricades sont à la fois plus nombreuses et plus robustes que la veille, donc plus difficiles à reprendre. La troupe tire sur la foule tandis qu'une partie fraternise avec cette dernière. Au terme de rudes affrontements le peuple se rend maître de l'Hôtel de ville, y installe le symbole tricolore républicain à son sommet, et en fait le centre de ralliement des plus radicaux. Dans le même temps, les élus libéraux s'organisent. Ils se rejoignent dans les salons des uns et des autres⁴⁹⁸, élaborant au fil des heures et des événements la marche à suivre afin d'éviter que l'entreprise ne dégénère complètement. Ce jour, dans cet état d'esprit, ils proposent un cessez-le-feu à Marmont contre le retrait des ordonnances et le renvoi du ministère. En militaire, Marmont décline toute compétence et Polignac refuse l'offre.

Le 29 juillet, retenu comme la troisième Glorieuse, consomme le renversement du rapport de force en faveur de la puissance populaire. Deux régiments se rattachent aux insurgés, lesquels sont aussi rejoints par de nombreux étudiants, ce qui pousse Martignac à retirer complètement les troupes de l'enceinte de Paris. A midi, la révolte est maîtresse de la capitale. Quant aux représentants réunis chez Laffite, ils suivent le mouvement : Lafayette et le général Gérard sont respectivement nommés commandant des gardes nationaux et des troupes ralliées. Une commission provisoire est nommée et mal reçue à l'Hôtel de ville car aucun de ses membres n'est républicain (Laffite, Casimir Perrier, Loabu, Schonen, Audry de Puyraveau et Mauguin). Jusqu'au soir, les députés se divisent selon leurs tendances entre la solution qui retiendrait la proposition de Charles X de retirer les ordonnances⁴⁹⁹ et celle qui veut « substituer à une dynastie incorrigible et usée une dynastie nouvelle et libérale »⁵⁰⁰.

Le 30 juillet, cette seconde option passe en force. En l'absence de toute entrevue avec le principal intéressé, Thiers et Mignet usent de propagande en recouvrant les murs de Paris de la déclaration suivante : « Le duc d'Orléans s'est prononcé. Il accepte la Charte comme nous l'avons toujours voulue et entendue. C'est du peuple français qu'il tiendra sa couronne. »⁵⁰¹ Thiers est chargé d'en informer Louis-Philippe mais c'est la duchesse d'Orléans qu'il trouve à Neuilly. Les doutes de celle-ci sont vite levés par Thiers qui revient dans Paris en milieu de journée et partage

⁴⁹⁷ G. de Broglie, *La monarchie de Juillet 1830 – 1848*, Paris, Fayard, 2011, p. 18.

⁴⁹⁸ Voir F. Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome 3, Paris, paleo, coll. Les sources de l'histoire de France, pp. 6-10.

⁴⁹⁹ « De plus, maladroit à nouveau, Charles X ne se décide aux concessions que beaucoup trop tard (il n'envisage le retrait des ordonnances que le 29 au soir). », D. Barjot, J.-P. Chaline, A. Encrevé, *La France au XIX^e siècle, 1814 – 1914*, Paris, PUF, coll. Quadrige – Manuels, 2^{ème} éd., 2008, p. 177.

⁵⁰⁰ G. de Broglie, *La monarchie de Juillet 1830 – 1848*, Paris, Fayard, 2011, p. 20.

⁵⁰¹ G. de Broglie, *ibid.*, p. 21.

la nouvelle avec les députés. Ils bénéficient des hésitations de Lafayette⁵⁰², pressé par la foule de proclamer un gouvernement provisoire comme anti-chambre de la République. Dans la nuit, Louis-Philippe n'est pas encore sûr de lui non plus. Il rédige un billet à l'attention de Charles X l'assurant de sa fidélité, qui ne lui sera jamais remis.

Ainsi le 31 juillet voit la victoire définitive des libéraux. Une délégation de la Chambre des députés vient trouver Louis-Philippe au Palais-Royal où finalement il se décide à prendre les fonctions de lieutenant général du royaume. Il reçoit une première acclamation de la part d'orléanistes majoritairement présents au balcon du Palais-Royal. Puis en cortège, il se rend à l'Hôtel de ville. Sur le chemin, on entend des « Vive le duc d'Orléans ! », puis des « A bas les Bourbons ! » et enfin « Vive la République ! » sur la place de l'Hôtel de ville. En habit de garde national, Louis-Philippe et Lafayette apparaissent ensemble au balcon, munis d'un drapeau tricolore. Leur accolade est vivement saluée par la foule parisienne⁵⁰³ hétéroclite ; la République est écartée, l'orléanisme installé.

Le déroulement de l'événement témoigne à lui seul de la difficulté que doivent désormais surmonter ses acteurs. La proclamation affichée dans Paris le 30 le soulignait déjà en affirmant que « c'est du peuple français que le roi tiendra sa couronne ». Elle était aussi prémonitoire au regard de l'acclamation du lendemain. Pasquale Pasquino juge avec justesse qu'au jour de son avènement, « La monarchie de Juillet, doit donc, si elle veut survivre, trouver un équilibre entre “principe électif” et “principe monarchique” »⁵⁰⁴. Cet équilibre sera fragile tout au long des dix-huit années que durera le régime, jusqu'à ce qu'il vacille comme celui de la Restauration avant lui.

§2. Une coexistence de légitimités

La résolution de la crise de 1830 et ses conséquences sont identifiables dans les quelques jours d'août qui suivirent les Trois Glorieuses. La modification de la Charte, à la suite des

⁵⁰² « Lafayette hésita à proclamer la république : Talleyrand et Thiers le prirent donc de vitesse, et parvinrent à éviter cette proclamation en poussant une candidature de substitution, celle du duc d'Orléans », G. Antonetti, *La monarchie constitutionnelle*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs/Politique, 1998, p. 100.

⁵⁰³ Notons, malgré le silence que nous observons sur ce point, que l'événement n'est pas exclusivement parisien. Voir P. Pilbeam, « Les barricades provinciales : les Trois glorieuses de 1830 », *Revue d'histoire du XIX^{ème} siècle*, n° 18, 1999.

⁵⁰⁴ P. Pasquino, « Sur la théorie constitutionnelle de la monarchie de Juillet », *François Guizot et la culture politique de son temps*, Textes rassemblés et présentés par Marina Valensise, Paris, Gallimard - Le Seuil, 1991, p. 113.

déclarations de l'Hôtel de ville⁵⁰⁵, entretient l'indécision qui sera à la fois le ressort des querelles politiques tout au long des dix-huit années à venir et la cause fatale au régime. Le récit des premiers jours de la monarchie de Juillet ne commence qu'une fois que la fièvre insurrectionnelle retombe et réunit « la plupart des équivoques et des non-dits sur lesquels la monarchie parlementaire a tenté de se fonder en France. »⁵⁰⁶ Pour initier ce récit, il convient de revenir sur un détail bien connu et qui fait toute la particularité d'une transition plus complexe qu'il n'y paraît. Un fait qui n'a rien d'isolé⁵⁰⁷ mais qui témoigne souvent d'une préoccupation majeure : une rectification apportée à une publication au *Moniteur Universel*.

Ledit journal, daté du 2 août 1830, retranscrit la déclaration que le duc d'Orléans prononça lorsqu'il accepta la lieutenance générale du royaume deux jours plus tôt. Il y affirmait qu'« Une Charte serait désormais une vérité ». La maladresse de cette déclaration est indéniable car, en effet, si le soulèvement de Paris est une réaction aux ordonnances, il n'est cependant compréhensible qu'au regard de la longue lutte contre les idées ultras, lesquelles ne sont autres que la primauté du roi sur toutes les institutions par application du principe de légitimité. Tandis que l'argumentation qui justifie les journées de juillet repose sur la théorie inverse : celle qui affirme la supériorité de la Charte sur la personne du roi. L'histoire de la Restauration tient dans cette lutte.

Ainsi, lorsque Louis-Philippe accepte la fonction de lieutenant général du royaume sans souligner que *la* Charte a été sauvée des ordonnances de Charles X, cela équivaut à n'accorder qu'une importance secondaire à cette Charte ; et c'est la cause du soulèvement qui disparaît. Par la rectification apportée au *Moniteur*, les doctrinaires affirment non seulement ne pas vouloir opérer « un bouleversement constitutionnel »⁵⁰⁸ et demeurent cohérents avec les positions qu'ils ont constamment défendues. Selon cette ligne politique, la Charte ne doit pas être une nouvelle Charte ; elle ne peut qu'être la Charte du 14 juin 1814 appliquée selon la théorie du contrat et non de l'octroi.

⁵⁰⁵ Comme celle de Thiers : « le duc d'Orléans serait la meilleure des républiques, sur un trône entouré d'institutions républicaines », G. Antonetti, *La monarchie constitutionnelle*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs / Politique, 1998, p. 102. Notons que P. Rosanvallon attribue la formule à La Fayette, voir *La monarchie impossible...*, *op. cit.*, p. 151.

⁵⁰⁶ P. Rosanvallon, *op. cit.*, p. 107.

⁵⁰⁷ Eu égard ni à sa fréquence, ni à la portée des corrections. En effet, la publication de la Charte de 1814 avait elle aussi donné lieu à controverse, moins remarquée toutefois. C'est la version publiée au *Bulletin des lois* qui avait modifiée la partie intitulée « Droits publics des Français » en « Droit public des Français ». La volonté d'imprimer un héritage révolutionnaire était manifeste. Voir sur ce point les développements consacrés par O. Ferreira dans sa thèse, *Le pouvoir royal (1814 – 1848), à la recherche du quatrième pouvoir ?*, Paris-Est, 2010, pp. 435-438.

⁵⁰⁸ A. Laquière, *op. cit.*, p. 100.

Face à Guizot et de Broglie qui tiennent cette position, Bérard mène un courant plus volontaire dans le sens de la rupture. D'accord avec eux quant à la théorie du contrat passé entre le roi et la nation au moyen de la Charte⁵⁰⁹, il s'en démarquait en considérant que l'attitude de Charles X avait rompu le contrat de 1814. Il était alors nécessaire en 1830 de réécrire la Charte. *Le National* se fit le relais de cette querelle en publiant une ambarassante question : « Si vous jugez tellement nécessaire le maintien des institutions préexistantes, que ne commencez-vous par respecter l'hérédité monarchique ? »⁵¹⁰ L'impossibilité patente de répondre à cette question, sinon par des considérations générales qui ne pouvaient emporter aussi fortement la conviction⁵¹¹, résolut les doctrinaires à la réécriture de la Charte. Pour eux, l'enjeu était alors de contenir les innovations que Bérard et son groupe tenteraient nécessairement de faire adopter, de sorte que si révision il y a, ce ne sera qu'en respectant la Charte.

A cette fin, ils peuvent s'appuyer sur les paroles de Louis-Philippe lors de l'ouverture de la seconde session de 1830, où il rappela sa ferme résolution d' « assurer à jamais le pouvoir de cette Charte dont le nom, invoqué pendant le combat, l'était encore après la victoire. »⁵¹² Ils sont toutefois dépassés par la témérité de Bérard qui, dans la nuit du 3 août, fait « ce que le gouvernement ne faisait pas, et ce qu'il eût été de son devoir de faire »⁵¹³, soit écrire une déclaration de principes sur la base desquels le gouvernement pourrait asseoir son autorité et son action⁵¹⁴. Ce projet est communiqué au gouvernement le lendemain, 4 août, sur proposition de Dupont de l'Eure à qui son auteur l'a présenté.

Guizot reçoit alors Bérard et lui affirme que le gouvernement usera de son projet comme base de travail et, de fait, il s'en inspire pour rédiger un texte avec de Broglie et « semble-t-il, l'aide de Charles de Rémusat »⁵¹⁵. Enfin, sur demande de Louis-Philippe, Lafayette aurait aussi été consulté. Le soir même et le lendemain soir, Bérard s'étonne qu'on ne l'appelle pas à se présenter

⁵⁰⁹ « Pour Bérard, la monarchie ne pouvait être comprise que selon la théorie du contrat. Reprenant une thèse que *Le National* n'avait pas arrêté de défendre et que le doctrinaire Charles de Rémusat avait encore rappelée quelques jours auparavant, il estimait que le duc d'Orléans ne pouvait être roi, qu'en acceptant les conditions de la Chambre, agissant au nom de la nation », *ibid.*, p. 101.

⁵¹⁰ Cité par P. Rosanvallon, *op. cit.*, p. 106.

⁵¹¹ « (...) comme si une constitution de seize ans avait besoin d'être rajeunie. », écrira Guizot *a posteriori*. *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome 3, Paris, paleo, coll. Les sources de l'histoire de France, p. 23.

⁵¹² Discours d'ouverture, prononcé le 3 août 1830, *AP*, Tome 63, p. 28.

⁵¹³ Et l'auteur de préciser : « Je me proposai d'en finir avec l'ancienne dynastie, d'en créer une nouvelle, d'établir les conditions constitutionnelles auxquelles elle devrait son existence, en un mot, si je puis m'exprimer ainsi, de solder le compte du passé, et de régler celui de l'avenir. », S. Bérard, *Souvenirs historiques sur la Révolution de 1830*, Paris, Perrotin, 1834, p. 188.

⁵¹⁴ Il s'agit du texte qu'il lira finalement à la tribune le 6 août avant que la révision de la Charte ne soit discutée.

⁵¹⁵ P. Rosanvallon, *op. cit.*, p. 109.

aux réunions gouvernementales auxquelles il a pourtant été convié à deux reprises ; il craint que son projet ne soit sérieusement amendé. Le matin du 6 août, il comprend que ses doutes étaient fondés : de Broglie lui confie à neuf heures le projet qu'il a rédigé, très éloigné de sa version initiale⁵¹⁶. Bérard a juste le temps de le modifier pour lui redonner la teneur à laquelle il tient et le présenter à midi à la Chambre des députés.

La différence que nous devons retenir entre les deux textes est la justification de l'avènement de Louis-Philippe. Le projet des doctrinaires se fonde sur l'acte d'abdication de Charles X et le départ de la famille royale du territoire pour en déduire la vacance du trône. Il s'agit donc de proposer une solution acceptable juridiquement à un problème qui, *a priori*, ne se posait pas dans ces termes⁵¹⁷. Bérard adopte une solution radicalement différente : il se fonde sur la révolution qui, à elle seule et par elle-même, justifie tout⁵¹⁸. La séance du 6 août au matin voit donc Bérard exposer ses vues et le plan qu'il propose pour la modification de la Charte. Le caractère progressiste du texte est indéniable et salué, spécialement après la lecture de la dernière disposition selon laquelle, dans la tradition des constitutions de la décennie révolutionnaire, « La présente charte, et tous les droits qu'elle consacre, demeurent confiés au patriotisme et au courage des gardes nationales et de tous les citoyens. »⁵¹⁹ Il est alors décidé de confier l'examen de ce texte à une commission spéciale, adjointe à la commission chargée de rédiger une adresse en réponse au discours d'ouverture de Louis-Philippe. Cette nouvelle commission annonce qu'elle espère pouvoir rendre son rapport le soir même, signe de sa volonté de ne pas perdre l'ascendant.

Il est significatif de cette confrontation entre le plan des doctrinaires et celui de Bérard, que Laffitte, le président de la Chambre, à la séance du soir et à la faveur d'une certaine confusion, conduise la Chambre à ne pas se prononcer sur le versement de l'acte d'abdication de Charles X aux archives. Cette décision avalise de fait, et la prise de position de Mauguin qui explique que le versement signifierait reconnaissance officielle de la valeur juridique de l'abdication, et la justification de l'avènement au trône par la révolution que Bérard défendait le

⁵¹⁶ Bérard reproduit cette version dans ses *Souvenirs (...), op. cit.*, pp. 210-215.

⁵¹⁷ V. de Broglie prévoyait ainsi de rattacher Louis-Philippe à la dynastie déchue en lui faisant porter le nom de Philippe VII. Voir V. de Broglie, *Souvenirs du feu duc de Broglie (1785 – 1870)*, Tome 3, Paris, Calmann Lévy, 1886, pp. 392-393.

⁵¹⁸ Bérard raconte qu'il s'adressa en ces termes à Guizot quelques instants avant la séance du 6 août : « Vous auriez voulu, lui dis-je, faire de la légitimité ; moi je suis rentré dans le vrai en faisant de l'usurpation. – Vous avez le plus grand tort, me répond-t-il, on ne vous le pardonnera jamais. – Je ne sais, lui répliquai-je, si on ne me le pardonnera, mais ce que je sais, c'est que, grâce à moi, on montera sur un trône dont, avec votre manière de faire, on aurait pu être exclu à toujours. », *Souvenirs historiques sur la Révolution de 1830*, Paris, Perrotin, 1834, p. 221.

⁵¹⁹ *AP*, Tome 63, p. 53.

matin même. C'est à dire que la légitimité est écartée mais très étrangement⁵²⁰ : après l'intervention de Mauguin, le président affirme que deux propositions sont faites à la Chambre, l'une relative à l'acte d'abdication, l'autre de passer à l'ordre du jour. Et sans plus de précision, il passe à une troisième question, celle de savoir si la chambre désire rester en permanence, de sorte qu'elle puisse entendre le rapport de la commission. C'est là un signe de la volonté partagée avec Bérard de ne pas tarder à agir, pour ne pas laisser le champ libre aux doctrinaires favorables à une transition maquillée de continuité juridique plutôt que d'assumer la rupture révolutionnaire.

Dupin aîné arrive ensuite à la tribune pour lire le rapport de la commission. Il y présente les avis très favorables au projet de Bérard et en approfondit la logique, notamment quant à la vacance du trône. « (...) votre commission a pensé qu'il ne suffisait pas de la constater comme *un fait* ; qu'il fallait aussi la déclarer comme *un droit* résultant de la violation de la Charte, et de la légitime résistance apportée par le peuple à cette violation. »⁵²¹ L'enjeu réside bien dans le devenir du principe de légitimité qui semble ici transformé : ce que recouvre le principe est le droit du peuple à résister à la violation de la Charte par le pouvoir, et apparaît en parfait accord avec les dispositions finales qui confient la Charte et les droits qu'elle consacre au patriotisme des gardes nationales et des citoyens.

Le débat s'annonce mouvementé, précisément sur ce point. La question devient alors de savoir s'il faut en discuter immédiatement ou non⁵²². Rambuteau se prononce pour la discussion immédiate au motif que chacun aurait déjà, au fond de lui, une conviction déjà forgée⁵²³ ; Constant et Salverte s'y opposent au motif que toute précipitation en cette matière serait néfaste⁵²⁴ ; Mauguin propose un moyen terme en demandant l'impression du rapport, ce qui repousserait la discussion au moins au lendemain. Appuyée par Guizot⁵²⁵, cette solution est retenue.

⁵²⁰ La fameuse construction de la « quasi-légitimité » attribuée à Guizot en témoigne. Notons que si Guizot l'a prononcée, elle ne pouvait signifier chez lui que le régime nouveau se fondait sur la Charte en tant que contrat passé entre le roi et la nation. A propos de l'attribution des paroles, Paul Thureau-Dangin entretient le doute dans son *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Tome 1, Paris, E. Plon, Nourrit et Cie, 1889, 2^{ème} éd., p. 34. Quant au professeur Rosanvallon, il est plus sûr que Guizot ne l'ait pas prononcé, *Le moment Guizot*, Paris, Gallimard, coll. Bibliothèque des sciences humaines, 1985, p. 272, note 2.

⁵²¹ *AP*, Tome 63, p. 56. Souligné dans le texte.

⁵²² De Rambuteau déclare immédiatement après la lecture du rapport de Dupin : « Je demande que, pour pourvoir à la vacance du trône et calmer les inquiétudes que cette discussion commence déjà à exciter, on s'en occupe immédiatement. », *ibid.*, p. 59.

⁵²³ *Ibid.*, p. 60.

⁵²⁴ *Ibid.*, respectivement, pp. 59 & 60.

⁵²⁵ *Ibid.*, respectivement, pp. 60 & 61.

Le débat sur la proposition de Bérard s'ouvre donc le 7 août et c'est au cours de cette séance que l'on mesure le mieux l'indétermination du régime à venir. Si deux positions minoritaires sont aisément identifiables du fait de leur radicalité et de leur cohérence, la majorité peine à systématiser sa position entre ces deux opinions. Ce sont le principe de légitimité et celui de la souveraineté nationale qui s'opposent frontalement, avec une harmonie interne à chacun des raisonnements. Entre ces deux positions nettes, le centre de l'Assemblée peine à définir ce que serait une monarchie constitutionnelle.

D'une part, plutôt que de faire l'apologie d'une justification du pouvoir que chacun connaît et dont ils savent le sort déjà décidé, les légitimistes se placent sur un terrain tactiquement plus prometteur. Prétendre instaurer une nouvelle dynastie serait, selon leur logique, une violation du principe de légitimité mais aussi, et c'est sur ce deuxième point qu'ils insistent en l'entremêlant au premier, ce serait l'acte de parjure⁵²⁶, une violation de la fidélité du mandat reçu de leurs électeurs⁵²⁷. Sur cette base, ils parviennent même à prétendre limiter l'entreprise de réforme⁵²⁸. Toutefois, en accord avec ce qu'ils viennent de professer⁵²⁹, ils observeront, pour le restant de cette séance, un silence désapprobateur.

Les partisans de la souveraineté nationale ne répondent pas à cette rhétorique embarrassante. Ils affirment, en revanche, que s'ils sont liés par le serment qu'ils ont prononcé, Charles X les en a libérés en ne respectant pas le sien. Il faudrait alors faire figurer dans la Charte la réciprocité des serments⁵³⁰. Aussi, l'affirmation de la souveraineté nationale, entendue comme exacte antithèse du principe de légitimité, doit justifier et l'action de la Chambre, et la

⁵²⁶ Conny, « (...) inébranlables dans vos devoirs, vous vous rappellerez vos serments et vous reconnaîtrez les droits sacrés de l'enfant royal qu'après tant de malheurs la Providence a donné à la France. (...) En présence des droits sacrés du duc de Bordeaux, l'acte qui élèverait au trône le duc d'Orléans serait la violation de toutes les lois humaines. (...) », *AP*, Tome 63., p. 62.

⁵²⁷ Hyde de Neuville, « Messieurs, je n'ai point trahi la fortune de ceux que j'ai servis depuis mon enfance avec un zèle que rien n'a pu décourager, je ne trahirai pas leur malheur, ce serait trahir ma vie et me déshonorer à vos propres yeux. », *ibid.*, p. 63. ; de Lézardière, « Avant d'être nommé député, j'ai fait, dans le collège électoral dont j'étais membre, le serment d'être fidèle au roi et d'obéir à la Charte constitutionnelle ; les électeurs qui m'ont honoré de leurs suffrages se sont liés par le même engagement. J'interroge ma conscience, elle m'interdit d'intervenir mon mandat. », *ibid.*, p. 64.

⁵²⁸ Arthur de la Bourdonnaye, « Plus que personne nous avons gémi qu'il ait été brisé en partie [le pacte social], mais ce n'est pas une raison de vouloir fouler aux pieds ses débris. C'est au contraire au respect que nous témoignerons pour ce pacte, qui est la base de notre mandat, que l'on reconnaîtra combien nous avons gémi de ce qu'il a été brisé par les conseillers d'un prince malheureux. », *ibid.*, p. 65.

⁵²⁹ Lorsque le Président met aux voix la déclaration de Bérard, « Les membres de la droite ne prennent point part à la délibération. », *ibid.*, p. 67.

⁵³⁰ Podenas, « Oui, il importe essentiellement de consacrer comme principe dans notre déclaration que, de même que, lorsqu'un peuple viole ses serments, trahit la foi promise au chef du gouvernement, il se met en état de rébellion ; de même aussi, lorsque le roi brise les institutions jurées, rompt le pacte fondamental qui le lie aux peuples, il est en état de déchéance et le trône est vacant. C'est l'unique moyen de rétablir l'harmonie politique, qui, une fois détruite, rend à chaque contractant l'exercice de ses droits. », *ibid.*, p. 66.

transmission de la couronne. A cette fin, Persil propose de reproduire des dispositions de la Constitution de 1791 dans le préambule⁵³¹.

La précision que lui oppose Dupin, au nom de la commission, est significative de l'indétermination du centre de l'Assemblée. Le rapporteur rappelle la rédaction proposée par la commission, selon laquelle « le préambule de la Charte constitutionnelle est supprimé comme blessant la dignité nationale, en paraissant octroyer aux Français les droits qui leurs appartiennent essentiellement »⁵³². Il conseille alors de considérer sans objet l'amendement de Persil. Si à la faveur d'une certaine interprétation, Dupin n'a pas tort d'affirmer que les dispositions peuvent être considérées comme équivalentes, il est indéniable que la rédaction proposée par Persil était à la fois plus précise et d'une portée symbolique autrement plus forte (donc plus significative).

Or, cette attitude de Dupin n'est pas isolée et c'est précisément ce qui doit conduire à identifier une indétermination chez les doctrinaires et d'autres personnalités apparentées. Ainsi de Constant qui rappelle son attachement à l'hérédité pour la stabilité de l'Etat, condamne la doctrine de la légitimité mais se réclame d'une légitimité issue du peuple, qu'il ne nomme pas souveraineté nationale⁵³³. Apparemment plus clair, de Laborde affirme que la légitimité n'est plus, que seule l'intervention du peuple peut être qualifiée de légitime⁵³⁴. Il ajoute cependant, de manière très ambiguë, « je dirai plus, puisqu'on parle de légitimité : le prince que nous appelons au trône descend plus près, en ligne plus directe que la branche déchue, du *seul roi dont le peuple ait gardé la mémoire* Henri IV. »⁵³⁵ Quant à Duperron, il déclare sans plus de précisions que « l'arrondissement qui m'a envoyé ici réclame la monarchie franchement constitutionnelle. »⁵³⁶ Toutes ces expressions ont alors en commun de vouloir trouver une entente cordiale entre des

⁵³¹ Persil, sur la suppression du préambule : « C'est donc bien, c'est très bien d'avoir proposé cette suppression. Mais ce n'est pas assez. A mon avis, il est indispensable de proclamer le principe contraire et d'en faire la base de notre droit public français. Il faut dire que c'est du peuple et du peuple seul que part la souveraineté ; il faut le dire, surtout au moment où le peuple se choisit un chef et délègue à une nouvelle dynastie l'exercice d'une part de cette souveraineté. Il faut le dire, pour expliquer notre conduite et légitimer la translation de la couronne. Il faut le dire surtout pour qu'à l'avenir nul ne puisse se dire roi *par droit divin* et ne se croit autorisé à offrir des concessions à nos descendants. En conséquence, j'ai l'honneur de proposer à la Chambre d'ajouter, après l'article 12 et sous le titre de *la souveraineté*, deux articles qui seraient ainsi conçus : "La souveraineté appartient à la nation ; elle est inaliénable et imprescriptible. La nation de qui seule émane tous les pouvoirs ne peut les exercer que par délégation." Ces articles sont littéralement pris dans la constitution de 1791. », *AP*, Tome 63, p. 68. Souligné dans le texte.

⁵³² Dupin, *ibid.*, p. 68.

⁵³³ Constant, « J'ai toujours cru que dans un Etat paisible la transmission du trône écartant tous les concurrents, faisait taire toutes les ambitions, était une institution heureuse pour l'Etat. (...) La légitimité que je défends émane des vœux d'une nation qui donne à ma famille un pouvoir protecteur, sous la foi des serments et dans la sphère des lois consenties par le peuple. J'abjure, et j'abjure pour jamais toute autre légitimité. (...) La doctrine de la légitimité ne peut plus être tolérée. », *ibid.*, pp. 62-63.

⁵³⁴ A. de Laborde, « La légitimité qu'on invoque a péri dans le sang des Français. Une seule légitimité subsiste : l'intervention du peuple dans la discussion de ses intérêt. », *ibid.*, p. 64.

⁵³⁵ A. de Laborde, *ibid.*, p. 64. Souligné dans le texte.

⁵³⁶ Duperron, *ibid.*, p. 65.

principes antithétiques. Conserver la couronne mais sans ses prérogatives ; fonder le régime sur les journées de juillet mais sans adopter la souveraineté nationale.

Au fond, il n'y a là qu'une manière de faire coexister des justifications irréconciliables. Il est possible d'en prendre la mesure par l'accord qui s'établit relativement aux modifications à apporter à la Charte, sinon quant au fond, du moins quant à l'étendue de la révision. En effet, nombreux sont les membres qui appellent à la modération. Ainsi tout d'abord du président Lafitte qui, au moment de passer à la discussion des dispositions à modifier, distingue limitativement « la déchéance, la vacance du trône, *les améliorations à la Charte*, des lois organiques et la proclamation. »⁵³⁷ Ce qui signifie, non seulement, comme l'affirme Pétou, que « La Charte n'est pas toute entière en discussion »⁵³⁸ mais aussi et surtout, qu'il ne s'agit pas d'une fondation nouvelle : si les modifications doivent être des améliorations, elles ne peuvent que perfectionner l'économie générale de la Charte, consolider ses bases. Ce que confirme Berryer qui s'inscrit dans le débat à condition que la discussion n'emporte pas les fondements de ce en quoi il place sa loyauté et son devoir : « Vous comprenez tous, dit-il, quelle est ma pensée dominante, lorsque je reconnais que *j'ai droit de délibérer sur des améliorations* et des modifications de lois, mais *non sur l'élection d'un roi.* »⁵³⁹

En vérité, les élus touchent ici à ce qui fait le propre d'un texte constitutionnel par rapport à n'importe quel texte de nature juridique. Non seulement le texte est supérieur aux autres, ce qui est clair pour chacun d'entre eux même s'il semble besoin de le rappeler⁵⁴⁰, mais il est précédé et fondé sur une Constitution, au sens schmittien de décision politique fondamentale. Cette décision n'est pas formulée au cours de cette discussion : la majorité navigue entre la nostalgie de la légitimité défendue à sa droite et la souveraineté nationale vaillamment réclamée à sa gauche. C'est la question de l'hérédité de la chambre des pairs qui le prouve : la maintenir c'était s'inscrire dans la logique de la pérennité du principe de légitimité, la supprimer c'était un trop

⁵³⁷ AP, Tome 63., p. 66. Nous soulignons.

⁵³⁸ *Ibid.*, p. 68.

⁵³⁹ La suite de son intervention précise la portée pratique de son raisonnement, comme s'il identifiait dans le vocabulaire élaboré sous la Restauration, des dispositions fondamentales qu'il ne peut toucher et des dispositions réglementaires à la modification desquelles il est en droit d'apporter son concours : « J'ai demandé qu'on vota séparément sur les trois points de ma proposition : 1° sur la vacance en fait et en droit ; 2° l'annulation des actes de l'autorité royale faits pendant la durée du règne précédent, conformément aux lois du royaume ; 3° l'élection du roi et l'offre de la couronne au duc d'Orléans ; déclarant que je me crois appelé à concourir sur tous les autres objets de la proposition, mais non sur ces trois points particulièrement. », *ibid.*, p. 66. Nous soulignons.

⁵⁴⁰ Ainsi Marchal, « La Charte, comme toute Constitution, ne doit renfermer que des droits complets qui intéressent la généralité des citoyens. » ; ou Devaux, « Il y a une grande différence entre la loi fondamentale et une loi transitoire. », *ibid.*, pp. 69 & 71.

grand pas en avant, assimilé dès lors à un pas en direction de la république⁵⁴¹. En revanche, renvoyée à la session de 1831⁵⁴², elle sauve le semblant d'accord qui présidait aux discussions jusqu'ici.

C'est ainsi Mauguin qui, par sa défense de la souveraineté nationale, rend le mieux compte de cet invariable de la fondation d'un nouvel ordre juridique. Il exhorte ses amis à être « à la hauteur de [leur] mission », il leur rappelle qu'ils sont « maintenant le produit d'une Révolution et [qu'ils] la consacre[nt] ». Puisque le principe de souveraineté nationale est celui qui leur permet d'agir, il commande : « Vous devez tout organiser en partant du principe de la souveraineté nationale, et *dans l'intérêt même de ce que vous faites*, vous devez partout lui chercher des appuis. »⁵⁴³ Mauguin est ni plus ni moins en train d'inviter l'Assemblée à prendre la décision politique fondamentale à partir de laquelle la Charte pourra être écrite parce que son principe directeur aura été franchement identifié. Plus encore, il convient de consacrer le principe de telle sorte qu'il irrigue tout l'édifice projeté car, prévient-il, « Quand vous placez ce principe à la sommité nationale, laisserez-vous des ennemis secrets qui ne chercheront qu'à vous entraver, qu'à vous opposer des résistances qui peuvent être dangereuses ? »⁵⁴⁴ L'orateur prononce ce profond discours au moment où est discutée une proposition selon laquelle « Les juges nommés sous le règne de Charles X seront soumis à une nouvelle institution. » Il conviendrait, selon plusieurs membres, de refonder l'institution judiciaire au moyen d'une prestation de serment renouvelée pour les magistrats. Leur motivation est exactement celle que défend Mauguin : comment s'assurer de la pérennité de l'entreprise qu'ils mènent actuellement si les juges ne suivent pas l'esprit du droit nouveau ?

⁵⁴¹ En ce sens l'intervention de Lafayette est maladroite pour le but qu'il poursuit : « Disciple de l'école américaine, j'ai toujours pensé que le Corps législatif devait être divisé en deux Chambres, avec des différences dans leur organisation ; cependant je n'ai jamais compris qu'on pût avoir des législateurs et des juges héréditaires. L'aristocratie, Messieurs, est un mauvais ingrédient dans les institutions publiques (...) », *AP*, Tome 63., p. 75.

⁵⁴² Bernard le propose d'abord, « Quant à l'hérédité de la pairie, comme les meilleurs esprits sont partagés sur cette question et qu'elle demande d'être examinée avec maturité, je propose de remplacer la seconde partie de l'article de la commission par celui-ci : "L'article 27 de la Charte sera soumis à un nouvel examen dans la session de 1831." » ; il est suivi par Constant avant que la décision ne soit adoptée : « Je ne veux pas fatiguer la Chambre ; je ne lui parlerai pas de nos opinions particulières ; mais je la supplie de se réunir à l'amendement de M. Bernard, parce qu'il doit suffisamment rassurer et satisfaire toutes les opinions. », *ibid.*, p. 76.

⁵⁴³ Mauguin, *ibid.*, p. 78.

⁵⁴⁴ Mauguin, *ibid.*, p. 78.

La portée de ce raisonnement, notons-le enfin, est universelle⁵⁴⁵. En effet, qu'il s'agisse de fonder un régime nouveau sur le principe de souveraineté nationale ou sur quelque autre principe, ce régime aura toujours au fond de lui-même, une sorte de réflexe de survie que les juristes traduisent en raison d'Etat, circonstances exceptionnelles, état d'urgence, d'exception ou de nécessité⁵⁴⁶. En ce sens, les déclarations selon lesquelles la Charte est immuable, sont pleinement fondées.

Tout le problème de la Restauration fut que Louis XVIII dût composer avec un pays morcelé et en proie à une scission plus dangereuse encore, ce qui l'empêcha d'affirmer le plein rétablissement de la légitimité. Lorsque Charles X voulut s'y atteler, les progrès des idées libérales étaient trop avancés pour que cette interprétation de la Charte puisse sortir victorieuse de l'épreuve de force. En 1830, la donne est similaire mais l'avantage a changé de camp : les partisans de la souveraineté nationale sont contraints⁵⁴⁷ à l'acceptation d'une dynastie nouvelle qui porte en elle les restes de légitimité avec lesquels il faudra coexister⁵⁴⁸.

⁵⁴⁵ Si Dupin remarque en ce sens qu'il « n'ignore pas non plus qu'à chaque mutation de gouvernement on a voulu s'emparer du pouvoir judiciaire pour le faire servir à l'intérêt d'un parti. », il a beau jeu d'affirmer ensuite « Sans doute, le mouvement qui s'opère aujourd'hui n'a pas ce caractère. *Il a au contraire quelque chose d'immuable* ». Cette dernière mention est précisément celle que défendent *tous* les fondateurs de régime, ce qui entraîne que *tous* les régimes sont intolérants à la remise en cause de la décision politique qui préside à leur fondement. *ibid.*, p. 77. Nous soulignons. Mauguin a des mots dont la dimension universelle est moins sujette à caution : « Pensez-vous que les corps constitués sous l'empire du droit divin et de la congrégation vont vous aider à soutenir le principe de la souveraineté nationale ? Ce serait ne pas connaître les hommes. Non, ceux qui ont reçu des fonctions sous un système les exerceront conformément à ce système. De là, ce principe applicable dans tous les temps, que lorsqu'une révolution s'accomplit, il faut qu'elle descende dans toutes les parties inférieures. », *ibid.*, p. 78.

⁵⁴⁶ Pour une étude complète voir F. Saint-Bonnet, *L'état d'exception*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2001, 393 p.

⁵⁴⁷ On mesure l'ampleur de la défaite à la lecture d'E. Cabet, très amer : La Révolution de Juillet, explique-t-il, « fut une *révolution* complète, ou, si l'on veut, la destruction de la restauration, et la continuation de notre première et immortelle révolution. Cette révolution nouvelle fut également juste et généreuse. Le peuple qui, pour l'opérer, avait versé son sang et bravé d'effroyables périls, méritait d'en recueillir les fruits et voulait, en effet, qu'on en tirât *toutes les conséquences* raisonnables. Ces conséquences étaient faciles à déterminer ; (...) faire une constitution nouvelle qui aurait consacré les dispositions libérales des constitutions précédentes, notamment la *souveraineté nationale*, la nécessité de la *ratification* et le droit de *révision*. » ; « La révolution, faite par le peuple, la jeunesse et quelques députés libéraux, eut donc pour adversaires les *doctrinaires* comme les *absolutistes*, c'est-à-dire, presque tous les fonctionnaires publics. » ; « Les députés qui se soumettaient aux ordonnances et soutenaient qu'il n'y avait plus de députés, reprennent subitement cette qualité pour *sept ans*, et prétendent avoir mandat non-seulement pour faire des *lois*, mais pour défaire et refaire la *Charte*, sans même consulter la nation ! Et que d'imperfections dans cette Charte amendée ! La souveraineté nationale n'y est pas reconnue ! » ; « On y prévoit ni *l'acceptation* du peuple, ni le mode et l'époque d'une *révision*, comme si cette œuvre de précipitation et de confusion devait être éternelle, ou comme si l'on savait bien qu'elle ne doit avoir qu'une existence éphémère ! », *Péril de la situation présente. 14 octobre 1831. Compte à mes commettans.*, Paris, A. Mie, 1831, pp. 6, 8, 14 & 15.

⁵⁴⁸ Bien que les légitimistes sortent vaincus de la Révolution. La rapide discussion à la Chambre des pairs en rend bien compte de la conscience qu'ils ont de la situation, particulièrement l'intervention de Chateaubriand. Voir, *AP*, 2^{ème} série, Tome 63, pp. 85-87.

Section deux. Les silences des Chartes, des limitations variées de la révision

Par l'omission d'une procédure de révision des Chartes, leurs rédacteurs de 1814 et de 1830 donnaient une importance considérable à la forme monarchique du gouvernement. Il ne fait pas de doute que Louis XVIII, considérant octroyer la Charte à ses sujets, entendait ainsi se réserver la possibilité de la modifier lui-même ou de conférer ce pouvoir aux Chambres comme il le fit dès 1815. L'une et l'autre de ces possibilités engageait une définition plus précise du régime que ce que les termes de la Charte permettaient de supposer. Ainsi une querelle récurrente existait sur le fait de savoir si la ou les chambres pouvaient modifier la Charte. Elle était conditionnée par l'indétermination du régime puisque prendre parti sur ces questions, c'était orienter la monarchie représentative dans un sens plus conservateur ou plus libéral (Sous-section une). Sous la monarchie de Juillet, si le débat s'apaise, c'est qu'une tendance a pris le dessus en 1830. L'influence de sa pensée provoque alors une mutation du pouvoir de révision tandis que son acception issue des constitutions révolutionnaires est défendue dans les cercles officiels (Sous-section deux).

Sous-section une. La compétence contestée du pouvoir législatif

Si les Chartes étaient muettes quant à la procédure à suivre pour les modifier, la Restauration et la monarchie de Juillet n'ont pu se soustraire à l'évidente nécessité, identifiée dès 1791 : le temps crée le besoin d'adapter les institutions car l'expérience révèle leurs imperfections. Il n'est d'autre solution alors que de corriger le texte constitutionnel afin de maintenir le projet qu'il porte. Cela étant, une différence majeure sépare l'expérience de la Restauration de celle de monarchie Juillet : alors que la première cherche continuellement à orienter la teneur de la Charte par l'exercice du pouvoir législatif, la seconde comble les lacunes de rédaction de 1830. Dans les deux cas toutefois, il s'agit de protéger le projet qui est à la base du régime. Au moyen de l'identification de limites à la compétence du pouvoir législatif dans le premier cas (§1), au moyen de l'exclusion de la notion de pouvoir constituant dans le second (§2).

§1. L'élaboration de limites à la compétence du pouvoir législatif sous la Restauration

S'il existe une histoire de la révision constitutionnelle sous la Restauration, elle est intimement liée à celle de ses projets de lois électorales successifs. Elle se découperait alors en quatre temps qui voient chacun s'affronter deux conceptions de la Restauration. L'une la voit comme un nouveau départ pour la monarchie, laissant derrière elle vingt-cinq années de vaines et fausses tentatives de changement, tandis que l'autre la conçoit dans le prolongement de l'Histoire de France, comme la stabilisation d'une profonde crise dont certains apports doivent être conservés.

Le premier temps de ce fragment d'histoire constitutionnelle correspond alors à la discussion initiée par le roi par l'ordonnance de juillet 1815 (A). Cette discussion n'ayant pas abouti, elle est reprise à la session suivante qui se conclut par l'adoption de la loi du 5 février 1817 (B). A cause des effets de cette loi, jugés néfastes par le ministère, elle sera remplacée ensuite par la loi dite du double-vote (C). Enfin, forte de ces précédents où l'interprétation de la Charte tient lieu de révision, une nouvelle initiative royale demande à la Chambre de la modifier formellement (D).

A. Le mandat infructueux du 13 juillet 1815 ou l'indétermination du régime comme frein à l'adoption d'une loi électorale

Au moment de la première Restauration, Louis XVIII veut la pacification du pays et une transition institutionnelle non violente pour replacer la France dans « la chaîne des temps »⁵⁴⁹. C'est ce qui le conduit à garder, pour un temps, les Chambres qu'il trouva constituées à son arrivée. Au seuil de la seconde Restauration, pressé par les circonstances (occupation du territoire par les alliés, terreur blanche et prise de conscience de la prégnance de l'esprit libéral), il doit donner des gages⁵⁵⁰ pour justifier et défendre la légitimité du trône. C'est l'objet de l'ordonnance du 13 juillet 1815 qui dissout la Chambre des députés, convoque de nouvelles élections sur la base de collèges électoraux élargis et augmente le nombre de pairs mais, surtout, donne mandat à

⁵⁴⁹ Préambule de la Charte de 1814. L. Duguit, H. Monnier, R. Bonnard, continué par G. Berlia, *Les Constitutions (...)*, *op. cit.*, p. 169.

⁵⁵⁰ Le mot est utilisé par Pasquier au cours de la discussion que nous allons étudier dans ce paragraphe : « ce Roi si juste (...) qui veut signaler son retour par un nouveau bienfait, et donner en quelque sorte un gage qu'il ne se refusera pas à des améliorations qu'on pouvait croire alors désirées. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 16, p. 123.

la chambre de réviser 14 articles de la Charte. Louis XVIII apparaît ainsi sous les traits d'un roi réaliste et cohérent⁵⁵¹, à l'écoute de la nation et de ses besoins⁵⁵².

Le monarque prend soin toutefois d'enraciner la Charte qui doit servir le projet de Restauration. Sous le prisme de la notion de révision de la constitution, il faut remarquer qu'il exerce ici un droit de modification unilatérale de la Charte puisque les articles 2 à 13 de l'ordonnance créent de nouvelles règles pour l'élection à venir des députés. Une prérogative en parfaite logique avec l'exercice royal du pouvoir tel qu'il a été construit et justifié sous l'Ancien régime : parce que souverain, le roi énonce la loi et peut donc la modifier. Il guide enfin le travail des Chambres par le rappel de l'esprit qui motiva son ordonnance : « en nous imposant même l'obligation, dit-il, de nous rapprocher, autant que possible, de la charte et des formes précédemment en usage. »⁵⁵³ Il est alors possible de voir une invitation paradoxale du roi à modifier la Charte pour s'en rapprocher, c'est-à-dire ne pas la modifier.

Cette ambiguïté est levée après les élections lors de la séance royale. Après l'épisode des Cents-jours et l'ordonnance du 13 juillet, il semblait impossible qu'une assemblée aussi favorable à la monarchie puisse sortir des urnes. Louis XVIII y voit le signe qu'une réorientation de sa démarche de pacification dans un sens plus « restaurateur » est possible⁵⁵⁴ et profite du discours d'ouverture de la session pour le signifier à tous. Ce 7 octobre 1815, le roi précise que si la Charte « est sans doute comme toutes les institutions humaines, susceptible de perfectionnement (...) aucun de nous ne doit oublier qu'après de l'avantage d'améliorer est le danger d'innover. »⁵⁵⁵ Autrement dit, les concessions libérales ne sont plus nécessaires à la restauration de la monarchie, les réformes à la Charte peuvent être entreprises conformément au principe de légitimité.

Ainsi le 18 décembre 1815, le ministre de l'intérieur, le comte de Vaublanc, présente un projet de loi sur les élections dont il ne cache pas l'ambition : protection du régime monarchique, renforcement du principe de légitimité sans altération des dispositions de la Charte. Il rappelle

⁵⁵¹ Il rappelle ses paroles de 1814 par lesquelles il avait émis le vœu de modifier les règles électorales : « Nous avons annoncé que notre intention était de proposer aux chambres une loi qui réglât les élections des députés des départements. (...) Notre projet était de modifier, conformément à la leçon de l'expérience ». Il montre ensuite sa capacité d'adaptation à l'issue de l'épreuve des Cents-jours : « nous avons pensé que maintenant le nombre des députés des départements se trouvait, par diverses causes, beaucoup trop réduit pour que la nation fût suffisamment représentée », Ordonnance du 13 juillet 1815, *MU*, n° 196, du samedi 15 juillet 1815, p. 804.

⁵⁵² Il évoque en ce sens le « vœu bien connu de la nation », *ibid.*

⁵⁵³ *Ibid.*

⁵⁵⁴ Si tous les députés sont conscients de ce revirement, c'est Royer-Collard qui l'énoncera le plus clairement. A la fois d'ailleurs pour prôner un retour pur et simple à la Charte telle qu'elle est depuis 1814 et pour renvoyer dos-à-dos ceux qui ne mentionnent, selon l'objectif qu'ils poursuivent, que les circonstances de juillet ou que le discours d'ouverture. « Mais, dit-il, qu'on se reporte à la date de cette ordonnance et aux circonstances où elle a été rendue, et qui l'expliquent assez ? N'est-elle pas le fruit d'une erreur évidente sur le vœu présumé de la nation, et cette erreur même n'a-t-elle pas été reconnue et déclarée dans le discours émané du trône qui a ouvert cette session ? », *ibid.*, p. 131.

⁵⁵⁵ *MU*, n° 282 du samedi 9 octobre 1815, p. 1111.

d'abord que « Dans un gouvernement monarchique, tous les pouvoirs doivent être subordonnés et dépendants »⁵⁵⁶, pour conclure par cet impératif conseil : « En examinant ce projet, vous devez vous arrêter surtout à ce que demande la monarchie. »⁵⁵⁷ L'objectif est donc très clair : il faut « monarchiser » les institutions qui ont été concédées à l'esprit libéral.

La démarche est approfondie par la commission chargée de l'étude du projet. Le 6 février 1816, Villèle, son rapporteur, explique que les amendements de la commission entraînent la révision de certains articles de la Charte. Il convient dès lors de se prononcer d'abord sur ces modifications. Pour justifier la démarche de la commission, il s'appuie sur les paroles du roi d'une part⁵⁵⁸ (elles-mêmes reprises par nombre d'intervenants tous bords confondus jusqu'à l'adoption du projet⁵⁵⁹), et sur l'objectif défini par Vaublanc d'autre part⁵⁶⁰.

Toute la discussion s'articule alors autour de cette proposition. Le débat, initialement consacré à l'élaboration d'une loi électorale, devient un débat de révision de la Charte dont toute l'étendue est circonscrite dès la première intervention à la tribune. De Serres, premier orateur, contredit Villèle en dénonçant une violation de la Charte pour deux raisons : la proposition de la commission est d'abord contraire aux intentions du roi parce qu'elle décide de la révision d'un article qui n'est pas visé dans la proposition Vaublanc⁵⁶¹ ; or, selon la Charte, le roi dispose seul du droit d'initiative. Plus largement ensuite, elle est contraire à l'objectif fixé par Vaublanc et repris par Villèle, « elle porte atteinte aux principes monarchiques »⁵⁶². Villèle s'en défend. Il voit dans ces articles les bases fondamentales sur lesquelles il convient de s'accorder afin de pouvoir édifier le système électoral⁵⁶³. Ce sont bien là deux conceptions de la Restauration qui s'affrontent et qui rendent compte du changement d'orientation qu'a opéré Louis XVIII entre les motifs de l'ordonnance de juillet et le discours d'ouverture de session. Les députés d'accord avec la seconde

⁵⁵⁶ Il poursuit : « L'autorité de Montesquieu, qui s'exprime ainsi, a acquis une force encore plus grande par l'expérience de la Révolution. Or, quel pouvoir plus important que le pouvoir électoral ? Quel pouvoir dont l'abus pourrait devenir plus dangereux pour la couronne par la plus grande influence qu'il exerce sur la nation ? Vous avez vu quels résultats il peut avoir, quand il n'est pas sagement combiné et fortement retenu dans de sages limites. Il faut donc que ce pouvoir soit subordonnée et dépendant. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 15, p. 474.

⁵⁵⁷ *ibid.*, p. 475.

⁵⁵⁸ Villèle : « “Aucun de nous ne doit oublier”, a dit Sa Majesté dans le discours qu'elle vous adressa à l'ouverture des Chambres, “qu'auprès de l'avantage d'améliorer est le danger d'innover”. La sagesse du Roi dicta ces paroles ; votre commission ne les a pas oubliées (...). », *AP*, 2^{ème} série, Tome 16, p. 79.

⁵⁵⁹ Pour exemples non exhaustifs, Pasquier à la séance du 12 février, *AP*, 2^{ème} série, Tome 16., p. 123 ; Roy à la séance du 13 février, *ibid.*, p. 149 ; Pardessus à la séance du 23 février, *ibid.*, p. 253.

⁵⁶⁰ Villèle, « (...) avant d'abandonner un sujet si propre à fixer l'attention de tous les bons esprits, qu'il me soit permis d'inviter les orateurs qui voudront le traiter à le considérer surtout dans ses rapports avec l'ensemble de la forme du gouvernement établi par la Charte. », *ibid.*, p. 81.

⁵⁶¹ « Le Roi ne propose pas la révision de l'article 37 sur le cinquième sortant, et la commission propose de son propre mouvement de séparer cet article du projet, et de renverser cet article de fond en comble. Je n'examine pas sa théorie, mais je crois qu'elle a au fond excédé les bornes de ses attributions. », *ibid.*, p. 122.

⁵⁶² *Ibid.*

⁵⁶³ De Serres proposait donc la question préalable sur le projet présenté par la commission. Elle est immédiatement refusée ce qui signe le rapport de force qui présidera à cette discussion. *ibid.*, p. 123.

orientation insistent donc sur le caractère monarchique du régime tandis que les autres défendent, à travers la Charte, une transaction entre les permanences du passé et les acquis de la Révolution⁵⁶⁴.

La défense de la monarchie passe alors par une certaine conception du droit électoral. Certains insistent sur les qualités de l'électeur ; comme Clausel de Coussergues, pour qui la priorité est le prompt rétablissement des mœurs religieuses, seules aptes à produire de bonnes élections⁵⁶⁵, ou le baron d'Haussez qui développe une opinion empreinte des notions de citoyens actifs et passifs, basée sur « la population réelle », « qui ne se compose que de la portion de citoyens ayant le droit d'être représentés »⁵⁶⁶, laquelle est donc fort réduite. D'autres, comme Pontet⁵⁶⁷, précisent que ne doivent siéger que des partisans du régime quand d'autres encore se font pédagogues, à l'image de Becquey qui souligne le contraste entre la Chambre actuelle et les Assemblées révolutionnaires pour en déduire une différence de nature des élections qui les ont formées⁵⁶⁸. D'autres enfin, expriment leurs convictions radicales contre tout système de représentation, comme Bonald⁵⁶⁹.

⁵⁶⁴ Ainsi de Colomb à la séance du 13 février : « Elle est, cette Charte, l'alliance de tous les droits, de tous les amours-propres, de toutes les prétentions ; elle a fait entrer le passé dans le présent, elle a rassuré le présent sur l'avenir ; on ne peut donc y toucher sans que le passé et le présent tremblent pour leurs intérêts les plus chers... », *ibid.*, p. 137.

⁵⁶⁵ Clausel de Coussergues à la séance du 12 février : « Nous aurons de bonnes élections quand la religion présidera à nos assemblées électorales. », *ibid.*, p. 124.

⁵⁶⁶ Il précise en effet, au cours de la même séance, que du droit de suffrage, « il faut en distraire cette multitude immense de gens sans propriétés, sans industrie positive, sans asile même, ces prolétaires enfin, qui ne se trouvent qu'à Paris, et qui n'ont ni le droit ni même la pensée d'être représentés. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 16, p. 125.

⁵⁶⁷ Pontet à la séance du 13 février, « Il faut que cette Chambre soit organisée de manière que l'inviolabilité du monarque, la loi fondamentale du royaume, qui veut que la succession soit toujours maintenue de mâle en mâle, et par ordre de primogéniture ; que les droits assurés à tous par la Charte soient des dogmes inattaquables ; fasse en sorte que cette Chambre ne soit composée que d'individus pénétrés de ces vérités, toujours prêts à les défendre et par principe et par intérêt », *ibid.*, p. 134.

⁵⁶⁸ Becquey à la séance du 22 février, « (...) si l'Assemblée actuelle diffère de celles qui ont existé pendant la Révolution, le principe d'élection ne peut plus être ce qu'il était à cette époque. Ainsi, on devra renoncer à l'opinion démocratique, qu'un député nommé par un collège électoral est le délégué de ceux qui l'ont élu. Il faudra aussi reconnaître que les électeurs ne délèguent aucun pouvoir, mais qu'ils confèrent à celui qu'ils nomment le droit d'exercer, avec ses collègues, le pouvoir confié au corps dont il fait partie », *AP*, 2^{ème} série, Tome 16, p. 231.

⁵⁶⁹ A la séance du 24 février, « C'est quelque chose de beau sans doute que le droit politique qu'exerce tout citoyen payant cent écus de contribution, d'aller loin de chez lui voter en faveur d'un homme de bien qui ne sera pas nommé, et contre un intrigant qui l'emportera ; mais c'est aussi quelque chose que le bonheur domestique, la tendresse de ses proches, la bienveillance de ses voisins, une réputation qui n'est point atteinte par la calomnie ; et il faut renoncer à tous ces avantages, dans le système des élections qui rompt tous les liens de parenté, d'amitié, de bon voisinage, enfante des haines éternelles, met en péril toutes les réputations, et en problème la conduite la plus honorée et la plus irréprochable. », *ibid.*, pp. 298-299.

Ceux qui répliquent aux ultras s'inscrivent dans la démarche de Royer-Collard⁵⁷⁰ : ils s'attachent à défendre la Charte et les droits qu'elle garantit comme autant de marques des vingt dernières années qu'il serait vain de vouloir effacer. Derrière cette apologie de la Charte se cachent donc deux autres manières de défendre la monarchie : l'une croit au danger de restaurer plus avant et conseille que la concession de 1814 soit pratiquée sincèrement, l'autre ne se satisfait qu'imparfaitement de cette concession et espère, par les élections, pouvoir orienter la teneur du régime.

Dans les rangs des défenseurs selon la première manière, Benoist n'hésite pas à se rapporter aux paroles mêmes du roi, selon lesquelles les élections doivent être le moyen d'expression de l'opinion⁵⁷¹. Le comte Saint-Aulaire renchérit et dénonce une construction byzantine et dangereuse, uniquement destinée à contourner cette opinion que le régime devrait précisément chercher comme appui⁵⁷². La défense de la monarchie selon la seconde manière est assurée presque héroïquement par Duvergier de Hauranne qui parvient à surmonter deux questions préalables opposées la rédaction qu'il propose, laquelle est une reprise stricte et fidèle des dispositions de la Charte⁵⁷³. Cette victoire pourrait signifier la détermination de la majeure partie de la Chambre pour maintenir la Charte dans sa version initiale mais l'agitation et la précipitation qui dominent les dernières séances du débat⁵⁷⁴ interdisent de conclure en ce sens. Ce serait, de plus, négliger d'autres aspects qui le caractérisent tout autant.

⁵⁷⁰ Royer-Collard, à la séance du 24 février 1816, « Quoi qu'on ait pu dire, toutes les dispositions de la Charte subsistent, malgré l'ordonnance du 13 juillet, jusqu'à ce qu'elles soient abrogées par une loi, et même celles auxquelles il a été dérogé par cette ordonnance, parce qu'il y est exprimé que la dérogation n'est que provisoire, et pour cette fois seulement », *ibid.*, p. 295.

⁵⁷¹ A la séance du 24 février, « il a désiré que *les élections servissent d'expression à l'opinion de ses peuples*. S'écarter de cette théorie, chercher avec subtilité, dans les termes des actes du Roi, ce qui en détruit l'esprit et le but, c'est donc s'éloigner de ses intentions et contrarier sa volonté. (...) », *ibid.*, p. 296. Souligné dans le texte.

⁵⁷² A la séance du 13 février, « Quel étrange calcul vous empêchera d'interroger l'opinion de la partie la plus forte de la nation, c'est-à-dire de celle avec laquelle il est le plus important que le gouvernement marche parfaitement d'accord ? », *ibid.*, p. 144.

⁵⁷³ A la séance du 5 mars, « "Ma proposition est bien simple, et elle exclut tout système de liste ou tout autre également exclusif. Je demande, par amendement au projet, qu'aux termes de la Charte, tout citoyen, sans exception, payant 300 francs de contribution et ayant trente ans, soit éligible aux fonctions d'électeurs de département." Un cri général se fait entendre : Appuyé, appuyé ; aux voix ! (...) La question préalable sur l'amendement de M. Duvergier est de nouveau demandée ; elle est mise aux voix et rejetée à une très-forte majorité. L'amendement de M. Duvergier est mis aux voix et adopté. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 16, p. 405.

⁵⁷⁴ Voir la séance assez agitée du 4 mars 1816, *ibid.*, pp. 387-392 ; la séance agitée du 5 mars 1816, *ibid.*, pp. 403-407 ; et la séance très agitée du 6 mars 1815, *ibid.*, pp. 407-413. Au cours de cette dernière, Blanquet de Bailleul s'exclame, « Je m'opposerai constamment à des délibérations aussi précipitées sur des propositions inattendues et qui n'ont point été soumises à un examen préalable. (...) Je remarquerai en passant que dans une seule loi, celle qui vous occupe, voilà quatre articles de la Charte qui éprouvent des modifications. Il me semble qu'il est bien que vous vous arrétiez ; car si à chaque fois que vous vous occuperez, vous modifiez quatre articles de la Charte... (On rit)... comme la Charte n'a que soixante-douze articles, il en résulterait qu'il suffirait de dix-huit discussions pour que la Charte soit complètement anéantie... (Des éclats de rire succèdent). », *ibid.*, pp. 407-408.

A côté de la notion d'électeur, celle de gouvernement représentatif et le rôle qu'il convient de reconnaître aux Chambres sous une monarchie, servent à défendre cette dernière. En démontrant une différence de nature entre l'élection à la chambre des députés des départements et l'élection à une Assemblée révolutionnaire, Becquey balayait toute la théorie de la représentation sur laquelle a été construite la théorie du pouvoir constituant. Il revient à une conception des Chambres comme autant de conseils du roi qui, seule, serait capable d'assurer prospérité et stabilité à la monarchie restaurée⁵⁷⁵. Cette dénomination de la Chambre des députés revient plusieurs fois à la tribune mais n'emporte pas systématiquement le sens ancien dont use Becquey⁵⁷⁶. Le comte de Saint-Aulaire explique en ce sens que le danger serait d'être effectivement gouverné par une Chambre ; or, précise-t-il, la Charte prévient ce danger en reconnaissant le droit de dissolution au roi⁵⁷⁷.

Dans une monarchie, le gouvernement représentatif serait ainsi caractérisé par cette ultime prérogative royale. Si bien qu'en son absence le régime ne serait plus un gouvernement représentatif⁵⁷⁸. L'intransigeance de cette position ne permet pas qu'elle soit la plus répandue. Toutefois elle partage avec cette dernière un autre critère, très proche : la supériorité du monarque⁵⁷⁹, parfois du ministère⁵⁸⁰, vis-à-vis des pouvoirs qu'il a installés. Ici se crée un certain

⁵⁷⁵ A la séance du 22 février, « Pour être fidèle à la charte, il fallait ne pas se soumettre aux théories qu'elle n'admet pas, et lorsque nous avons reconquis la monarchie, le système électoral ne peut pas être fondé sur des principes anti-monarchiques. », *ibid.*, p. 231.

⁵⁷⁶ Déjà à la séance du 13 février, le comte de Saint-Aulaire déplorait : « vous voulez ne considérer, dans la Chambre des députés, qu'un espèce de conseil du roi, destiné à assister Sa Majesté dans la répartition de l'impôt et à éclairer la discussion des lois. », *ibid.*, p. 144. Nous soulignons. A sa suite et au contraire, le marquis de Montcal défendait : « Votre commission a réduit à trois les principes qui doivent servir de base à toute la loi des élections, parce qu'ils sont les plus importants de ses résultats : l'âge, le nombre de ceux qui doivent s'asseoir au conseil national de leur Roi, et la durée de leurs fonctions législatives. », *ibid.*, p. 163. Nous soulignons.

⁵⁷⁷ A la séance du 22 février, « Ce serait le plus grand des malheurs d'être gouverné par une Chambre en opposition avec les intérêts nationaux ; ce serait encore un malheur très grand d'être gouverné par une Chambre animée même d'un bon esprit ; mais je n'ai dû prévoir ni l'un ni l'autre de ces malheurs, parce que le Roi s'est réservé les moyens d'y remédier. Si la Chambre est mauvaise, sans doute le ministère ne manquera pas de la dissoudre ; si elle est bonne, l'action régulière et soutenue du ministère la maintiendra dans les limites constitutionnelles. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 16, p. 238.

⁵⁷⁸ Clausel de Coussergues, à la séance du 12 février, « Le droit le plus précieux, le plus nécessaire à un monarque dans le gouvernement représentatif, est le droit de casser la chambre élective. », *ibid.*, p. 124.

⁵⁷⁹ A la séance du 12 février, de la Bourdonnaye, « C'est donc de la durée ou de la dissolution du système représentatif qu'il s'agit lorsque vous vous occupez d'une loi sur les élections. (...) le renouvellement intégral et à époques fixes de la Chambre la préservera de cet esprit de corps qui, se perpétuant dans les assemblées qui ne se renouvellent que par faction, tend constamment à accroître ses attributions au détriment de l'autorité du monarque. », *ibid.*, p. 127. De même à la séance du 13 février, Roy, « Or, le gouvernement de la France est monarchique, c'est-à-dire, qu'il est celui où un seul gouverne par des lois fixes et fondamentales. », *ibid.*, p. 149.

⁵⁸⁰ A la séance du 13 février, le vicomte de Castel-Bajac voit « en première ligne la nécessité d'une action du ministère sur la Chambre », *ibid.*, p. 143.

consensus⁵⁸¹ pour reconnaître que si la Chambre était amenée à prendre l'ascendant, ou si la Charte n'était respectée⁵⁸², la monarchie serait perdue. Quoi qu'il en soit, tous les orateurs qui défendent cette opinion affirment que c'est à partir de ce point de repère, la monarchie, que la loi sur les élections et par conséquent les articles de la Charte en discussion, doivent être considérés.

La réplique à cette conception du gouvernement représentatif prend la Charte elle-même comme base argumentative⁵⁸³, comme elle le faisait à partir de la notion d'électeur, pour prouver qu'il ne signifie pas la supériorité du roi sur les Chambres mais le concours des trois pouvoirs pour élaborer la loi⁵⁸⁴. Notons que cette argumentation peut aussi se baser sur l'ordonnance du 13 juillet qui précisait que les changements définitifs à apporter à la Charte ne pourront être adoptés que par « l'ensemble du pouvoir législatif »⁵⁸⁵, c'est-à-dire le concours des Chambres et du roi.

Au fond, ce sont les mots de Louis XVIII qui permettent autant de divergences d'interprétation du travail que doit mener la Chambre. Les mots de l'ordonnance du 13 juillet combinés à ceux du discours de la séance royale sont en effet au cœur, sinon *le* cœur du débat, concernant la révision de la Charte. Améliorer, innover, sont les verbes qui cristallisent autant qu'ils favorisent la controverse. Chacun s'efforce de reformuler la parole du roi, d'en préciser le sens, ce qui donne lieu à une accumulation de variations sur le même thème. La plupart de ces reformulations sont étrangement prononcées le même jour à la tribune, comme s'il se produisait une prise de conscience ou qu'une stratégie oratoire avait été montée.

⁵⁸¹ Bonald ironise encore à propos des subtilités auxquels chacun s'accroche : « L'essence du gouvernement représentatif est mystérieuse comme celle de la religion ; (...) et je crois que deux partisans du gouvernement représentatif ne pourraient bientôt, pas plus que les augures de Rome, se rencontrer sans rire. (...) Nous sommes députés, il est vrai, mais envoyés plutôt pour conseiller le pouvoir que pour le partager. », *ibid.*, séance du 24 février, p. 297.

⁵⁸² A la séance du 23 février, de la Bourdonnaye mêle ces deux considérations : « Je cherche dans votre système le gouvernement représentatif, et je le vois constamment attaqué par des hommes qui, à l'insu, et même contre la volonté de ceux qui les emploient, nous conduiraient insensiblement mais nécessairement à renverser la Charte. », *ibid.*, p. 247.

⁵⁸³ Hyde de Neuville à la séance du 16 février, « Mais, Messieurs, la constitution a repris son empire ; le Roi pour la seconde fois, a remis à son peuple cette portion de pouvoir qui nous associe aujourd'hui à la puissance législative. », *ibid.*, p. 186. De même Duvergier de Hauranne à la séance du 1^{er} mars, « C'est dans son texte que l'on doit chercher quelles sont les fonctions de la Chambre et les principes qui doivent servir de base à une loi sur les élections. », *ibid.*, p. 351.

⁵⁸⁴ Pasquier à la séance du 13 février, « (...) demandons-nous ce que nous devons entendre par gouvernement représentatif ? n'est-ce pas le concours du pouvoir royal, du pouvoir aristocratique et du pouvoir démocratique conçu de manière à défendre les intérêts de tous, et à établir la balance et la sûreté dans l'Etat ? », *AP*, 2^{ème} série, Tome 16, p. 157. A la séance du 24 février, Benoist se démarque en insistant sur la volonté du roi qui est toutefois exprimée par la Charte : « Le Roi a voulu un gouvernement *représentatif*, il l'a créé tel : il a voulu que la loi se fit collectivement par lui, par la Chambre des pairs et la Chambre des députés », *ibid.*, p. 296.

⁵⁸⁵ « Le pouvoir législatif, dans son ensemble, statuera sur la loi des élections, sur les changements à faire à la charte dans cette partie, changements dont nous ne prenons ici l'initiative que dans les points les plus indispensables et les plus urgents », *ibid.*

Ce 13 février 1815, Pontet, Colomb et Roy expliquent chacun leur tour : « Nous avons plus à consolider qu'à détruire. Il nous faut plus de bon sens que d'esprit, plus de sagesse que de vivacité, plus de réflexion que de sentiment. »⁵⁸⁶ ; « Dans le premier cas [toucher aux droits garantis par la Charte], on bouleverse ; dans le second [en régler l'exercice] on perfectionne. »⁵⁸⁷ ; « il ne s'agit pas *d'établir*, mais de CHANGER. »⁵⁸⁸. Remarquons enfin, dix jours plus tard, les propos de Pardessus, prononcés comme un rappel : « que le Roi, en ordonnant de suite l'exécution des changements les plus utiles avait *amélioré* ; que tout ce qui n'en serait pas la conséquence deviendrait une *innovation*. »⁵⁸⁹ Le but de cette « course aux synonymes » est de traduire juridiquement la distinction entre améliorer et innover : il serait des modifications de la Charte qui la respecteraient parce qu'elles seraient des améliorations tandis que d'autres seraient contraires à la Charte parce qu'elles innoveraient, elles sortiraient, par leur nouveauté, du cadre tracé par la Charte. Pontet invite ainsi à considérer « dans la Charte les dispositions qui, de leur nature, sont inaltérables, de celle qui ne sont que des développements et des moyens d'exécution. »⁵⁹⁰ Colomb reformule cette distinction « entre les parties de la Charte qui constituent nos *droits*, et celles qui en règlent l'*exercice*. »⁵⁹¹

Ingénieux, ce raisonnement interdit que les fondements du régime subissent d'altération sous l'action de la Chambre des députés. Il s'inscrit dans la continuité de la pensée révolutionnaire dans la mesure il permet de donner une nouvelle signification à l'un de ses postulats essentiels : l'étanche et universelle séparation qui existe entre le pouvoir constituant et les pouvoirs constitués⁵⁹². S'il est alors possible de porter la main sur la Charte, ce ne doit être que dans le respect des acquis qu'elle octroie ou formalise (c'est selon). « (...) il importe que le fond du droit soit immuable »⁵⁹³, insiste Colomb, sans quoi le régime lui-même serait bouleversé.

Séduisante, une telle démonstration ne sera pourtant pleinement efficace qu'à la condition de connaître « le fond du droit » en vigueur. A la suite de ses collègues en effet, lorsque Pontet cherche à appliquer le raisonnement qui distingue articles immuables et articles modifiables au sein de la Charte, il s'engage d'abord sur le chemin de l'identification du régime. Il affirme alors que « Le gouvernement est essentiellement monarchique représentatif : il y aura une Chambre des

⁵⁸⁶ Pontet, 13 février, *ibid.*, p. 136.

⁵⁸⁷ Colomb, 13 février, *ibid.*, p. 137.

⁵⁸⁸ Roy, 13 février, *ibid.*, p. 150. Souligné et majuscules dans le texte.

⁵⁸⁹ Pardessus, 23 février, *ibid.*, p. 252.

⁵⁹⁰ Pontet, 13 février, *AP*, 2^{ème} série, Tome 16, p. 136.

⁵⁹¹ Colomb, 13 février, *ibid.*, p. 137. Souligné dans le texte.

⁵⁹² Roy, 13 février, « Il ne peut d'ailleurs jamais dépendre des mandataires de changer la nature ni la durée de leurs pouvoirs ; il ne peut appartenir au *constitué* de s'établir *constituant*, surtout dans ce qui lui est personnel. », *ibid.*, p. 151.

⁵⁹³ Et l'orateur de poursuivre : « sa destruction amènerait un changement violent et dangereux dans le mode de gouvernement, je crois que la manière de l'exercer peut sans le même danger subir des améliorations », Colomb, 13 février, *ibid.*, p. 137.

députés, cette Chambre peut être dissoute par le souverain ; voilà la loi que rien ne doit ébranler. »⁵⁹⁴ Foncièrement péremptoire, cette affirmation n'en recueille pas moins un certain consensus et tous les défenseurs de ce système concluent alors à la possibilité de modifier la Charte dans le sens proposé par Villèle, c'est-à-dire d'adopter le renouvellement intégral de la Chambre en remplacement du renouvellement par cinquième⁵⁹⁵, au motif qu'il n'y a là aucune incidence quant à la nature profonde du régime. D'autres, en revanche, acceptent mal cette construction doctrinale qu'ils jugent complexe⁵⁹⁶, surtout parce qu'ils sont opposés au renouvellement intégral. Pour défendre leur position et la Charte, ils n'ont d'autre moyen que de prouver sa fixité. Ils sont alors contraints à une nouvelle élévation du débat, par référence à la notion de constitution, ce qu'elle doit être, comment elle se forme⁵⁹⁷ ou aux conditions d'un exercice pérenne du pouvoir⁵⁹⁸.

Finalement, le renouvellement intégral de la Chambre fut adopté conformément au vœu de la commission. Cette décision qui modifie textuellement la Charte fut interprétée comme une

⁵⁹⁴ Pontet, 13 juillet, *ibid.*, p. 136.

⁵⁹⁵ Pontet, « que cette Chambre soit renouvelée par cinquième ou en totalité, c'est une disposition uniquement réglementaire ; car dans l'une ou l'autre hypothèse, le principe primitif n'en est pas altéré, quel que soit le parti que l'on prenne. » ; Colomb, « L'existence d'une branche démocratique dans l'ensemble des pouvoirs qui doivent concourir à la formation des lois, voilà le *droit*. De quel nombre de membres doit se composer ce pouvoir ? Quel doit être leur âge ? Combien de temps doivent durer leurs fonctions ? Voilà qui ne constitue que l'*exercice du droit* » (souligné dans le texte) ; *ibid.*, respectivement, p. 136 et 137.

⁵⁹⁶ de Serres à la séance du 22 février, « Si nous voulons conserver la monarchie, il faut revenir à de plus saines idées. », *ibid.*, p. 239.

⁵⁹⁷ A la séance du 23 février, de la Bourdonnaye, « Je vous signalerais encore, Messieurs, ce nouveau système que l'on cherche à introduire, ce système que l'on pourrait appeler judaïque, parce qu'on le base sur la lettre et non sur l'esprit de la loi et qui tend à faire admettre que tout ce qui n'est pas mot à mot énoncé dans la Charte, fait essentiellement partie des pouvoirs que le roi s'est réservés ; parce que, vous dit-on, la puissance royale pleine et entière ayant préexisté à la Charte, le Roi n'a pu ni voulu se dépouiller de plus de droits que ceux qui y sont exprimés. Comme si les attributions de la puissance royale n'étaient pas clairement énoncées dans la Charte, à côté de celles des deux Chambres ; comme si nos droits n'étaient qu'une exception au système d'une monarchie absolue, toujours subsistante en regard de la Charte ; comme si chaque espèce de gouvernement n'avait pas son esprit, ses formes constitutives, ses principes reconnus dont on ne peut s'écarter sans l'anéantir », *AP*, 2^{ème} série, Tome 16, p. 247. A la séance du 24 février, Beugnot, « Bénissons les entraves qui s'opposent aux changements. Rendons-les difficiles pour qu'ils soient heureux, et surtout n'envions pas au temps ses succès ; car les hommes peuvent écrire des constitutions, mais le temps seul les fait. Les hommes peuvent bien les graver sur le marbre et sur l'airain : le temps seul les imprime en lieu plus sûr, dans le cœur et l'esprit des citoyens. », *ibid.*, pp. 291-292. A la séance du 29 février, Bellart, « (...) je crois, j'ai la conviction que nous ne devons point toucher encore à ce pacte sacré que le Roi dans sa sagesse nous donna pour mettre un terme à nos misères... (plusieurs voix : oui ! oui !) Où serait en effet la perpétuité de cet acte qui doit sauver la France, si nous nous lançions de nouveau dans des questions ardues qu'il est si dangereux de soulever ? Oui, Messieurs, j'ose le croire, la Charte ne peut être ni révisée ni retouchée sans une espèce de sacrilège. Mais en admettant cette doctrine, on prétend séparer d'avec les bases, que l'on regarde comme fondamentales, les dispositions que l'on juge purement réglementaires, et l'on croit pouvoir les modifier sans porter atteinte à la Charte elle-même. Eh bien ! un tel argument me paraît infiniment dangereux, moins encore dans son application actuelle que par l'exemple que nous donnerions à nos successeurs. », *ibid.*, p. 337.

⁵⁹⁸ Baron d'Haussez, « un gouvernement qui s'établit doit s'accommoder des institutions qu'il trouve existantes (...) Pourquoi donc, sans nécessité, changer un système d'élections contre lequel s'élevaient peu de réclamations, depuis surtout qu'il avait été amélioré par l'ordonnance du 13 juillet, et que de légères modifications pouvaient rendre parfait ? », 16 février, *ibid.*, p. 234.

défiance à l'égard du ministère par Vaublanc. Louis XVIII lui-même n'en sembla que modérément satisfait car au moment de la transmission du projet à la Chambre des Pairs, il déclara se réserver le droit de le modifier ultérieurement⁵⁹⁹. Attitude encore ambivalente qui peut signifier aussi bien sa volonté de poursuivre une acclimatation de la monarchie au système représentatif que la persistance de l'exercice de prérogatives royales potentiellement contraires à ce système. Toujours est-il qu'à la Chambre des pairs⁶⁰⁰ le projet ne fut discuté qu'au cours d'une seule séance pour être rejeté.

Il y a tout lieu de croire que le rapporteur Pastoret a su emporter la conviction des pairs à l'aide de considérations de respect, à la fois envers la personne du roi, Louis XVIII, et envers la fonction royale consacrée par le droit de la Charte. Le respect envers la personne du roi ne mérite que d'être mentionné ici, dans la mesure où c'est encore une fois sur la base des paroles dont le monarque a fait précéder l'ordonnance du 13 juillet que l'argumentation est construite⁶⁰¹. Le respect dû au droit de la Charte en revanche est remarquablement plus riche et fécond. Pastoret démontre en effet que la Chambre des députés a excédé ses pouvoirs en s'appropriant le droit d'initiative : si « L'article 19 donne la faculté de supplier le Roi de proposer une loi sur quelque objet que ce soit (...) » rappelle-t-il, « Assurément on ne peut entendre par là le droit de proposer des changements à l'acte sur lequel repose notre organisation sociale. »⁶⁰²

De plus, le rapporteur prévient l'argument selon lequel la commission de la Chambre des députés n'aurait qu'amendé la proposition de loi : même dans ce cas, la Chambre aurait outrepassé sa compétence car il définit un amendement comme « une modification apportée à un article de loi, un changement qui a pour objet de le rendre meilleur »⁶⁰³. Quoi qu'il en soit, s'agissant de la loi fondamentale, de la Charte, puisque les Chambres n'existent qu'en vertu d'elle et qu'elle n'existe qu'en vertu du pouvoir souverain du roi qui l'a octroyée, il revient toujours au roi de décider sa modification, seul ou avec le concours des Chambres. Dans ce dernier cas, on voit, à travers la définition donnée de l'amendement, quelle serait l'étendue des compétences des

⁵⁹⁹ C'est le ministre Becquey qui lut cette ordonnance royale à la Chambre des pairs, à la séance du 12 mars 1816, *ibid.*, p. 490.

⁶⁰⁰ Le rapporteur de la commission, Pastoret, lit ses conclusions à la séance du 28 mars 1816, *ibid.*, p. 718.

⁶⁰¹ Pastoret précise après avoir rappelé les motifs de l'ordonnance qu'« Aucune phrase, aucun mot de cette partie du préambule n'annonce une intention formelle de changer le mode prescrit par la constitution pour le renouvellement de la Chambre des députés. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 16, p. 720.

⁶⁰² Pastoret, séance du 28 mars, *ibid.*, p. 722.

⁶⁰³ Pastoret ajoute que l'amendement d'un article a pour objet « d'en resserrer ou d'en étendre les dispositions, d'en rendre les expressions plus précises, plus claires, plus justes. » Il pose alors cette question oratoire : « est-ce modifier un article que de le détruire ? Votre commission ne le pense pas. », séance du 28 mars, *ibid.*, p. 721. Notons que cette conception de ce qu'est un amendement sera reprise par Royer-Collard au cours de la discussion du projet de loi relatif à la liberté de la presse en 1817 : « Ce sont ces modifications que la Charte appelle *amendement*, parce qu'au jugement de la Chambre elles améliorent la loi. », Barante, *La vie politique de M. Royer-Collard ses discours et ses écrits*, Paris, Didier, 1863, 2^{ème} éd., p. 356. Souligné dans le texte.

Chambres : une faculté accordée par le monarque pour « rendre meilleures » les dispositions qu'il envisage d'adopter avec le concours des Chambres.

Un nouveau projet ministériel est alors déposé sur le bureau de la Chambre des députés le 5 avril, au cours de la discussion du budget. Le ministre de l'intérieur Vaublanc le présente en rappelant l'esprit et les attentes du monarque relativement à cette loi sur les élections : « Toutes ses pensées, toutes ses résolutions ont été empreintes du désir de maintenir la monarchie et de lui rendre sa force, et à la France sa prospérité. »⁶⁰⁴ De nouveau la commission amende légèrement mais significativement le projet, dans un sens qui laisserait à la Chambre le champ libre quant à la définition des futurs collèges électoraux⁶⁰⁵. Au cours de la discussion qui s'ouvre le 10 avril 1816, la tension entre le ministère et la majorité ultra qui s'organise derrière Villèle (rapporteur cette fois encore), ne fait plus de doute⁶⁰⁶.

Après la clôture d'une discussion générale qui n'apporte rien d'autre que des renforcements de positions connues, Corbière (prenant la parole au nom de Vaublanc) invite les députés à repousser les amendements de la commission. Le seul motif avancé est qu'ils ne peuvent atteindre leur but : intégrés à une ordonnance provisoire dans le cas où ils seraient adoptés, leurs prétentions à fixer les règles constitutives des collèges électoraux serait vaine car ils auraient eux-mêmes un caractère provisoire. Isolé, invoqué après plusieurs mois de réflexion, cet argument ne peut emporter la conviction d'une majorité résolue à persister dans son choix initial et trop consciente des ressources qu'offrent, ensemble, l'interprétation et la conjoncture. A la fin

⁶⁰⁴ Vaublanc, séance du 5 avril 1816, *AP*, 2^{ème} série, Tome 17, p. 107. En substance, le nouveau projet prévoit qu'eu égard aux circonstances, l'ordonnance du 13 juillet s'appliquera pour les prochaines élections et que la chambre qui en sortira sera à son tour investie du mandat d'élaborer une loi sur les élections.

⁶⁰⁵ L'article 1 du projet du roi énonce que « Les ordonnances des 13 et 21 juillet ont force de loi en tout ce qui est relatif à la composition des collèges électoraux, *au mode et à la forme des élections, au nombre et à l'âge des députés.* » Ces derniers mots, que nous soulignons, la commission propose de les supprimer. L'enjeu est significatif puisqu'il s'agit précisément des dispositions qui engendrèrent le désaccord de la Chambre. L'initiative du roi dont le but est de trancher un conflit entre les deux Chambres est ainsi contourné. De même l'article 2 du projet du roi énonce que « Les collèges électoraux, tels qu'ils ont été convoqués par suite de ces ordonnances, seront maintenus sans nouvelles adjonctions, jusqu'à ce qu'il ait été *autrement statué par une loi.* » Nous soulignons les mots que la commission propose de remplacer par ceux-ci : « ...qu'il ait été statué par une loi définitive d'élection, qui sera proposée dans la session de 1816. Ils ne pourront être appelés à aucune autre élection qu'à celles qui seraient nécessitées par une dissolution de la Chambre, en vertu de l'article 50 de la Charte. » L'objectif de la commission est donc de neutraliser les collèges électoraux tels qu'ils sont voulus par le roi. *AP*, 2^{ème} série, Tome 17, p. 108 pour le projet du roi, p. 139 pour le projet de Villèle.

⁶⁰⁶ Le discours que prononce Becquey, au nom du roi, pour ouvrir ce débat le souligne assez : « Je chercherais à être court sur un sujet simple dans son intention, mais que la commission a voulu compliquer (...). Vous me dispenserez sans doute de relevez quelques réflexions amères qui ses ont glissées dans le discours de M. le rapporteur et les interprétations qu'il lui a plus de donner, soit aux paroles, soit aux silences des ministres dans les deux Chambres. », *ibid.*, p. 173.

de cette séance, le projet amendé est donc adopté par 205 voix contre 116⁶⁰⁷. Il s'agit d'une nouvelle défiance pour le roi.

De plus, l'œuvre de la fin de cette législature est marquée par l'influence grandissante de la Congrégation⁶⁰⁸, au point qu'elle mériterait une dénomination qui soit le pendant de la terreur légale exercée en début de législature. Cette société, créée sous la Révolution pour procurer une sorte d'asile aux catholiques nobles restés à Paris malgré les événements révolutionnaires, devient, durant la première Restauration et les débuts de la seconde, une sorte de club politique où bon nombre de membres de l'une ou l'autre Chambre se retrouvaient et élaboraient des prévisions pour les débats parlementaires⁶⁰⁹. Jusqu'à la fin de la législature sont ainsi adoptées des lois dont il est indéniable qu'elles visent à rétablir la place de l'Eglise au cœur de la société (augmentation des pensions des ministres du culte et suppression de ceux qui avaient abandonné le sacerdoce depuis la Révolution ; possibilité de recevoir par don ou testament toute espèce de biens meubles ou immeubles dans le but de reconstituer l'ancien patrimoine ; restitution des biens nationalisés non vendus). Vaulabelle résume : « Ces décisions n'allaient à rien de moins qu'à changer nos institutions sociales les plus importantes et à bouleverser l'organisation administrative du royaume. »⁶¹⁰

Dans ces conditions la Chambre prenait le pas sur le ministère et l'initiative royale. Un rapport entre les pouvoirs que la couronne ne pouvait tolérer. Elle prononça alors la dissolution de la Chambre après la discussion du budget et entérinait du même coup la réforme de la loi électorale et l'indétermination du régime.

B. L'orientation libérale du 5 février 1817 ou la recherche de l'esprit de la Charte

Par ordonnance du 28 avril 1816, Louis XVIII clôt la session de la Chambre introuvable par une sentence favorable à la fixité de la Charte. Rappelant les paroles qu'il avait tenues à

⁶⁰⁷ *Ibid.*, p. 184.

⁶⁰⁸ Voir la thèse de G. de Berthier de Sauvigny, *Le comte Ferdinand de Berthier (1782 – 1864) et l'énigme de la Congrégation*, Paris, Les Presses continentales, 1948, 572 p.

⁶⁰⁹ Voir A. Vaulabelle, *Histoire des deux Restaurations jusqu'à l'avènement de Louis-Philippe*, Tome 4, Paris, Perrotin, 4^{ème} éd., 1857, pp. 198-209.

⁶¹⁰ A. Vaulabelle, *ibid.*, p. 208.

l'ouverture de la session⁶¹¹, il en donne, cette fois, une interprétation dénuée de toute ambiguïté, résumée par l'article 1^{er} de l'ordonnance : « Aucun des articles constitutionnels de la Charte ne sera révisé. »⁶¹² Lors de la séance royale du 4 octobre 1816, il recommandera aux parlementaires d'être attachés à la Charte comme « aux divins préceptes de la religion »⁶¹³.

Le projet de loi électorale est présenté le 28 novembre à la Chambre des députés, par le ministre de l'intérieur Lainé. Rassuré que la Charte ne puisse être modifiée⁶¹⁴, il n'en rappelle pas moins que « Si la lettre de la Charte est muette sur le nombre des électeurs, son esprit a dicté les raisons d'appeler à concourir aux élections tous les hommes qui remplissent les conditions qu'elle a tracées pour être électeur. »⁶¹⁵ La commission présente ensuite son rapport le 19 décembre. En substance, il rejoint la présentation que fit Lainé du projet : après une hésitation quant à l'instauration d'un vote à deux degrés, dans le but de contourner les difficultés d'organisation des collèges les plus nombreux, il est apparu qu'une telle solution était contraire à l'article 40 de la Charte⁶¹⁶.

Dans la discussion qui s'ouvre le 26 décembre, les querelles de la Chambre introuvable sont immédiatement reproduites. Seules les conditions du débats sont quelque peu modifiées : là où les paroles royales constituaient la base argumentative, ce sont désormais celles de Lainé qui tiennent ce rôle. Chacun défend sa position en s'efforçant de montrer qu'elle est, seule, en adéquation avec l'esprit de la Charte. Remarquons ici que les opposants au projet sont majoritairement de tendance conservatrice car le projet, conformément à l'article 35 de la Charte, reconnaît comme électeurs tous ceux qui paient 300 francs de contributions et ont atteint l'âge de 30 ans, organise un large corps électoral. C'est cette largesse qui effraie et dont les opposants estiment qu'elle ne peut être en accord d'esprit avec celui de la Charte. Josse-Beauvoir l'affirme sans détour : « l'idée de faire concourir immédiatement à la nomination des députés tous ceux qui payent 300 francs de contributions est-elle déduite de la Charte ? Non. Ce n'est qu'une

⁶¹¹ « Depuis notre retour dans nos Etats, chaque jour nous a démontré cette vérité proclamée par nous, dans une occasion solennelle, qu'à côté de l'avantage d'améliorer est le danger d'innover : nous nous sommes convaincus que les besoins et les vœux de nos sujets se réunissaient pour conserver intacte cette Charte constitutionnelle, base du droit public en France, et garantie du repos général. », Ordonnance du 28 avril 1816, *MU*, n° 251 du 7 septembre 1816.

⁶¹² *Ibid.*

⁶¹³ Discours du trône, *AP*, 2^{ème} série, Tome 17, p. 471.

⁶¹⁴ « Mais aujourd'hui que la disposition de la Charte a repris toute sa vigueur, il n'est plus permis de s'en écarter. On est heureusement dispensé de s'engager dans les controverses des publicistes ; (...) », *ibid.*, p. 561.

⁶¹⁵ *Ibid.*

⁶¹⁶ Bourdeau, rapporteur, « Inclinant d'abord pour le système à deux degrés d'élection, elle n'y a renoncé qu'après conviction pleine et entière qu'il était inconciliable avec le principe posé par l'article 40 de la Charte, et impraticable dans son exécution. Alors revenant, en toute loyauté et franchise, à l'élection directe, elle en a mieux apprécié les avantages et les heureux effets qu'il était possible d'en obtenir, malgré quelques difficultés seulement relatives à un très petit nombre de départements. », *MU*, n° 356 du 21 décembre 1816, p. 1426.

interprétation, et ce n'est pas l'interprétation la plus naturelle. Je dis plus ; *c'est une interprétation dans le sens démocratique, et non pas dans le sens monarchique* »⁶¹⁷.

Selon l'historien Vulaballe, le projet du ministre de l'intérieur Lainé est une interprétation neutre de la Charte qui s'appuie avant tout sur la lettre de son article 40⁶¹⁸. Ce n'est pas l'opinion de Cornet d'Incourt qui en appelle à l'honnêteté de ses collègues. « Soyons de bonne foi, demande-t-il, et nous conviendrons que l'innovation qu'on nous propose n'est pas fondée sur le texte de la Charte. Consultons maintenant son esprit, et voyons s'il est favorable au système qu'on prétend établir »⁶¹⁹. Au fil de la discussion, ces divergences se font récurrentes et plus directes mais ne s'en résument pas moins à une question de pure technique : une question d'interprétation⁶²⁰ voire, ce que certains déplorent, une question de grammaire⁶²¹.

Néanmoins, à l'image de Beugnot, aucun représentant ne veut réduire la question ainsi : « (...) prenez garde, prévient-il ; la Charte n'est point une chose ainsi abandonnée aux hasards de nos arguties »⁶²². Si un consensus s'établit alors, il énoncerait que la Charte contient un sens profond, en vertu duquel toutes les interprétations ne sont pas acceptables. La commission, d'ailleurs, à la suite de la présentation du projet par Lainé, s'était prévalu déjà de l'esprit de la Charte : « Que l'élection directe soit ou ne soit pas explicitement dans la Charte, la commission a

⁶¹⁷ Josse-Beauvoir, *AP*, 2^{ème} série, Tome 17, p. 711. Nous soulignons. Dans le même sens, effrayé par le nombre, de Caumont s'étonne : « (...) En suivant la loi proposée par le ministre et adoptée par la commission, vous renoncez à la formation de collèges électoraux, vous renoncez à l'article 35 de la Charte : car je ne pense pas que vouliez donner à 15 ou 18 mille individus réunis dans la capitale le titre ni le nom de collège électoral. Vous pourriez, si vous étiez embarrassés de la désignation, appeler cette réunion (si elle devait s'exécuter), armée électorale. », *MU*, n° 361 & 362 des 26 & 27 décembre 1816, p. 1446.

⁶¹⁸ Pour rappel, l'article 40 de la Charte est ainsi rédigé : « Les électeurs qui concourent à la nomination des députés, ne peuvent avoir droit de suffrage s'ils ne paient une contribution directe de trois cent francs, et s'ils ont moins de trente ans ». Vulaballe commente ainsi : « M. Lainé en n'admettant comme électeurs que les seuls contribuables réunissant ces deux conditions, s'appuyait donc sur la lettre du pacte fondamental », *Histoire des deux Restaurations jusqu'à l'avènement de Louis-Philippe*, Tome 4, Paris, Perrotin, 4^{ème} éd., 1857, p. 393.

⁶¹⁹ Cornet d'Incourt, *AP*, 2^{ème} série, Tome 17, p. 746.

⁶²⁰ Caumont dont l'intervention fut la première dans le débat du projet, eut beau mettre en garde qu'« il est bien essentiel d'éviter que, par des interprétations, on change selon le moment et les idées, le vrai sens des articles qui la composent [la Charte] », ce vrai sens n'existait pas. Il conclura pour le rejet du projet. *AP*, 2^{ème} série, Tome 17, p. 694. A sa suite Favard de Langlade symbole de modération, en appella en vain à la discipline de ses collègues et à l'autorité du roi : « Sa majesté, par des motifs que nous devons respecter, et qui sans doute sont puisés dans l'intérêt de l'Etat, a défendu qu'on porta la moindre atteinte, aucune modification à la Charte », il conclura pour l'adoption du projet, *ibid.*, p. 708. La position des auteurs du projet témoigne aussi de la concordance des attaques qu'ils subirent. Becquey, sous-secrétaire d'Etat au ministère de l'intérieur, à un stade peu avancé de la discussion réfute déjà toutes les critiques qui se répèteront inlassablement et s'attache à faire preuve de bon sens pédagogique : « La loi est bonne, si, conçue dans l'esprit de la Charte, elle en est en même temps l'exécution fidèle et presque littérale (...) c'est en vain que les adversaires du projet tourmentent l'article 40 de la Charte, pour y découvrir l'indication d'un deuxième degré d'élection ; c'est en vain qu'ils l'interrogent, elle reste muette », *ibid.*, p. 734.

⁶²¹ Le vicomte de Castel-Bajac, à la séance du 26 décembre 1816, « (...) La question devient ici nécessairement grammaticale, car il faut bien s'entendre sur la valeur des mots, quand ils peuvent donner lieu à des interprétations différentes ; c'est donc la valeur du mot *concourir* qu'il s'agit de bien connaître. », *ibid.*, p. 705. Souligné dans le texte.

⁶²² Séance du 30 décembre, *MU*, n° 1 du 1er janvier 1817, p. 4.

dû en chercher et en trouver le principe dans son esprit »⁶²³. Alors, s'il n'est pas directement question de révision lors de cette discussion, le débat sur l'esprit de la Charte en a tous les attributs consécutifs : les dispositions d'un texte juridiquement inférieur à la Charte peuvent en orienter la teneur (les députés sont convaincus de cette hiérarchie⁶²⁴), tout comme la révision d'un seul de ses articles peut orienter l'ensemble de la Charte.

A la chambre des pairs, où la discussion du projet est entamée le 23 janvier 1817, tout porte à croire qu'on y était favorable. La rapidité des débats et les vaines mises en garde d'un commentateur⁶²⁵ du rapport de Lally-Tollendal militent en ce sens. Ce qui, à nos yeux, fut décisif, est la remarque d'un autre pair⁶²⁶ qui souligna les attentes du roi. Cet intervenant emporta la conviction de l'assemblée parce qu'il la convainquit qu'en respectant le vœu royal, c'est l'esprit de la Charte qui était respecté. Si la volonté du roi est prééminente, c'est donc en lui que réside le pouvoir de décider du sens de la Charte. Ce qui est d'ailleurs cohérent avec le sens que Louis XVIII et plus tard, Charles X, voulaient donner à la Restauration.

C. La réaction conservatrice du 29 juin 1820 ou la lettre immuable de la Charte

De 1817 à 1820, les élections à la Chambre des députés sont donc régies par la loi du 5 février 1817. Les craintes suscitées par l'ampleur du corps électoral se vérifient : la loi est jugée trop libérale. Deux projets de réforme de la loi électorale sont alors présentés. Le premier, avant même d'être discuté, subit les plus vives attaques ; il est retiré. Siméon, ministre de l'intérieur, défend donc le second projet comme une correction du premier. On comprend, à

⁶²³ Et le rapporteur Boureau de compléter : « mais littéralement et textuellement, le projet est conforme à l'article 40, rapproché de l'article 35 de la Charte, dans le cercle de laquelle il est renfermé. », Séance du 4 janvier, *MU*, n° 6 du 6 janvier 1817, p. 21.

⁶²⁴ Becquey, sous secrétaire d'Etat au ministère de l'intérieur, à la séance du 28 décembre, « La Charte est l'expression du droit public des Français, et la loi doit se borner à mettre ces droits en exercice et en actions. La loi ne peut pas plus en créer de nouveaux qu'elle ne peut restreindre ceux que la Charte a proclamés. La sphère qui appartient à la loi est inférieure et subordonnée à celle où la Charte règne ; et la loi s'élèverait au niveau de la Charte, si elle la réformait. Elle la réformerait également en ajoutant ou en retranchant ; or, la Charte a réglé le droit d'élection, et elle seule le pouvait, car ce droit est fondamental. Introduire dans notre ordre social par une loi, des droits qui ne sont pas explicitement énoncés dans la Charte, c'est ajouter à la Charte, et y ajouter serait la modifier, la changer, la réviser. », *MU*, n° 364 du 29 décembre 1816, p. 1456.

⁶²⁵ L'intervenant est désigné « Le noble pair » par le *Moniteur*. Il s'exprima comme suit : « Le projet qu'on présente, combattu dans l'autre assemblée par d'excellents esprits, n'y a été adopté qu'à une très faible majorité ; nouvelle raison de le soumettre à un mûr examen », Séance du 23 janvier, *MU*, n° 28 du 28 janvier 1817, p. 105.

⁶²⁶ L'intervenant est désigné cette fois, comme « un des membres de la commission spéciale ». Il affirma : « ce n'est pas d'aujourd'hui que la supériorité de l'élection directe a été reconnue. Dès le 13 juillet 1815, le roi dans son ordonnance publiée sous cette date, avait annoncé qu'il regardait comme important que les pouvoirs de la représentation nationale émanassent plus directement des collèges électoraux. C'est l'accomplissement de cette pensée que présente le projet soumis à la chambre », Séance du 29 janvier, *MU*, n° 35 du 4 février 1817, p. 135. Souligné dans le texte.

travers son discours du 17 avril 1820, quel était l'esprit de réforme qui guidait officiellement le premier projet : une amélioration de la Charte, par sa réforme⁶²⁷. Cette fois, à cause des reproches adressés au premier projet d'atteindre la Charte dans ses dispositions fondamentales⁶²⁸, promesse est faite qu'« elle ne sera pas même touchée dans une seule de ses syllabes. »⁶²⁹

L'enjeu est de taille car, si la Charte prévoit elle-même qu'une loi électorale organisera la composition de la Chambre des députés des départements (article 35), elle confie explicitement ce soin au pouvoir législatif. Nombreux sont les orateurs opposés à cette réforme, dont chacun sait qu'elle a pour but de renforcer le parti conservateur, à faire remarquer que le pouvoir législatif de la Chambre, est essentiellement limité. La loi, comme cela avait été rappelé en 1817, ne peut porter atteinte à la Charte ni directement car celle-ci est intouchable⁶³⁰, ni indirectement par les dispositions qu'elle contiendrait⁶³¹. Il y aurait là un dangereux précédent, contraire à tous les principes du droit public⁶³².

Certains, découragés, considèrent le débat oiseux car la Charte serait déjà anéantie⁶³³ par les différentes mesures adoptées depuis les premiers jours de la Restauration. D'autres font remarquer que la discussion est biaisée dans la mesure où la loi du 5 février 1817 ayant produit

⁶²⁷ Siméon, « Le roi a donc jugé que les circonstances exigent de simplifier beaucoup le projet (...) de le remanier de manière à ôter le prétexte d'atteinte à la Charte ; (...) en retardant des améliorations dont l'utilité est reconnue (...) le Roi donne une nouvelle preuve de sa constante volonté de maintenir la Charte. » *AP*, 2^{ème} série, Tome 27, p. 248.

⁶²⁸ Ce que Siméon réfute, reconnaissant de fait le droit de modifier les dispositions réglementaires : « Il ne restera plus à la mauvaise foi le prétexte de s'écrier que les intérêts garantis par la Charte sont ébranlés (...) parce qu'on avait proposé de changer quelques dispositions réglementaires de la Charte, qui n'ont aucun rapport avec ses bases fondamentales, avec ce qui constitue véritablement notre gouvernement. », *ibid.*, p. 249.

⁶²⁹ Siméon, *ibid.*, p. 249.

⁶³⁰ Bignon, à la séance du 23 mai 1820, « Sans doute la loi du 5 février peut, comme toutes les autres lois, souffrir des changements dans ses dispositions accessoires. Quant à son principe constitutionnel, il doit être sacré comme la Charte elle-même. Détruire ce principe, c'est enlever à la nation et au corps électoral, le délégataire de la nation pour la nomination des députés, la portion de souveraineté qui leur était dévolue. C'est détruire l'acte constituant de la nation ; c'est anéantir le partage que la Charte avait fait de la souveraineté. », *MU*, n° 146 du 25 mai 1820, p. 710.

⁶³¹ Général Foy, à la séance du 15 mai 1820, « N'est-il pas évident que vous dépassez vos attributions législatives ? En vain vous arguez de la disposition fondamentale qui confie à la loi l'organisation des collèges électoraux. Les droits des électeurs ont la même origine que les vôtres. Ce serait commettre un crime que d'y porter atteinte. Il vous appartient seulement d'en régler l'exercice. », *MU*, n° 137 du 16 mai 1820, p. 652. Hernoux (de la Côte-d'or), à la même séance, « Ces dispositions détruisent les droits existants, créent des privilèges et instituent des pouvoirs dont elles déterminent les attributions ; elles sont donc évidemment constitutives et hors des limites imposées à l'action du pouvoir législatif. », *MU*, n° 137 du 16 mai 1820, p. 655.

⁶³² Daunou, à la séance du 8 juin 1820, « Mais ce qui m'effraie beaucoup plus que les effets des nouveaux articles qu'on vous propose, c'est qu'en les adoptant, vous décidez par le fait que vous avez le droit de modifier, de contredire, de mutiler la Charte, comme une loi vulgaire et sans plus de formalités », *MU*, n° 161 du 9 juin 1820, p. 804. Admyrault (de la Charente-inférieure), à la séance du 16 mai 1820, « (...) respectons la [Charte] jusque dans ses syllabes, ainsi que s'exprime M. le ministre de l'intérieur ; respectons la jusque dans son esprit : car si nous l'attaquions sous quelque rapport que ce soit, une fois lancé dans cette voie de destruction, où nous arrêterions-nous ? », *MU*, n° 139 du 18 mai 1820, p. 667.

⁶³³ Demarçay, à la séance du 25 mai, « La Charte, dans cet état, n'est plus qu'un acte de servitude, de charges de toute espèce, sans aucun avantage. La conservation n'en est plus utile, qu'à ceux qui l'ont ainsi façonnée. Ce n'est point la Charte à laquelle nous avons prêté serment, elle ne présente plus qu'un squelette difforme et décharné, et qui sera absolument sans vie, le jour où vous aurez adopté le projet qui vous est soumis. », *MU*, n° 147 du 26 mai 1820, p. 720.

des élections regrettables pour le ministère, celui-ci s'emploie à corriger ces effets⁶³⁴. C'est d'ailleurs le reproche le plus fréquent : il s'agit d'une loi de circonstance⁶³⁵, qui constitue l'arme funeste d'un parti⁶³⁶. Loin d'être démentie, cette attaque devient un argument en faveur du projet pour ses défenseurs. Il est en effet des partisans du projet qui l'assument ouvertement car ils affirment défendre ainsi la monarchie⁶³⁷.

Le plus vigilant des libéraux demeure Constant qui ne se prive pas de voir à travers le projet de loi, non pas la défense de l'ordre établi, mais les prémices d'un rétablissement complet de l'Ancien régime⁶³⁸. Il synthétise sa pensée dans formule percutante : « C'est la révolte du privilège contre le droit qui l'a remplacé. »⁶³⁹ Et, en effet, comme lors de la révision mandatée en 1815, comme lors aussi de l'élaboration de la loi du 5 février qu'il s'agit ici, en 1820, de remplacer,

⁶³⁴ L'élection de l'abbé Grégoire concentre les critiques, comme celles de la Bourdonnaye, à la séance du 15 mai 1820, « (...) les factions s'agitent pour défendre une loi d'élection qui put amener un régicide aux portes de cette chambre (...) », *MU*, n° 137, du 16 mai 1820, p. 654.

⁶³⁵ Dumeilet, à la séance du 16 mai, « (...) D'ailleurs que deviendraient les libertés publiques, si à chaque changement de ministère, la Charte et les lois fondamentales étaient remises en question ! (...) Le mot toujours magique des circonstances fut invoqué », *MU*, n° 138 du 17 mai 1820, p. 662. Graverend (d'Ille-et-Vilaine), à la séance du 16 mai 1820, « Comment est-il possible que les mêmes esprits qui voyaient alors dans le système des deux degrés d'élections les inconvénients les plus graves, le vice le moins équivoque d'inconstitutionnalité, vantent aujourd'hui l'excellence de ce système, et trouvent qu'il ne porte pas à la Charte la plus légère atteinte ? Etrange bizarrerie ! Effet bien déplorable de l'empire des circonstances auxquelles on ne craint pas de sacrifier les principes ! », *MU*, n° 139 du 18 mai 1820, p. 665.

⁶³⁶ Castel-Bajac, à la séance du 15 mai, « (...) une loi créée dans l'intérêt des partis. », *MU*, n° 138 du 17 mai 1820, p. 657. Le comte Français, à la même séance, « Le but véritable du deuxième projet est le même que celui du premier. (...) On ne se contente pas d'avoir placé dans la chambre des pairs l'élément aristocratique, on veut le retrouver encore dans la chambre des députés, quoiqu'il ne puisse y entrer qu'en fraude et à contre-sens. », *MU*, n° 138 du 17 mai 1820, p. 659. Rodet, à la séance du 18 mai, déplore que la Charte soit exposée « à toutes les variations du ministère et des chambres, et lui faire subir, souvent dans la même session, des changements entièrement opposés. », *MU*, n° 141 du 20 mai 1820, p. 681. Saint-Aulaire, à la séance du 22 mai, « je l'attaque enfin [le projet] parce qu'il transfère le pouvoir aux mains d'un parti. », *MU*, n° 145, du 24 mai 1820, p. 704.

⁶³⁷ De Bonald, à la séance du 16 mai, « La loi proposée ne viole donc pas l'esprit de la Charte qui n'est pas d'appeler le plus d'électeurs possible, mais d'obtenir les meilleurs députés, et qui n'a pas fait une loi d'élection pour la satisfaction des citoyens, mais pour la nomination des députés : elle n'en viole pas la lettre, car jamais on n'y trouvera la nomination des députés comme exclusive de la présentation des candidats. », *MU*, n° 138 du 17 mai 1820, p. 661. Barthe-Labastide, à la séance du 18 mai, « (...) Je crois donc qu'il demeure démontré que les résultats de la loi du 5 février ne sont pas assez monarchiques, et conséquemment cette loi n'est point en harmonie avec la Charte. », *MU*, n° 141 du 20 mai 1820, p. 680. Corbière, à la séance du 23 mai, « Quant au projet nouveau, je ne l'ai encore considéré que dans ses rapports avec la Charte, et pour établir qu'il n'en contrariait pas les dispositions. », *MU*, n° 146 du 25 mai 1820, p. 706.

⁶³⁸ Il publiera une brochure qui reprend, dans le détail, les arguments qu'il soutint à la tribune. Voir *Des motifs qui ont dicté le nouveau projet de loi sur les élections*, Paris, Béchet, 1820, 82 p.

⁶³⁹ Le détail de cette argumentation énoncée à la séance du 23 mai mérite d'être reproduit : « Je le sais, si ces subterfuges réussissent, cette faction fera payer cher à la nation les humiliations qu'elle se condamne à subir en sa présence. (...) Tous les abus seront rétablis, tous les abus, Messieurs, je n'exagère pas, et je vais le prouver par les paroles mêmes de nos adversaires. "Si votre magistrature, a dit l'un d'entre eux, était autre chose qu'un établissement de juges, si votre clergé n'était pas une simple réunion d'apôtres, si votre noblesse formait un corps quelconque, je vous en féliciterais." Messieurs, que doit être une magistrature qui est autre chose qu'un établissement de juges ? que doit être un clergé qui n'est pas une réunion d'apôtres ? que doit être une noblesse qui, notez-le bien, n'est pas la pairie, et qui forme pourtant un corps ? Certes, pour ne pas voir dans ces trois choses les parlements, le clergé et la noblesse d'ancien régime, il faut fermer les yeux à toute évidence, et vouloir être trompé. (Vive agitation.) », *MU*, n° 145 du 25 mai 1820, p. 712.

ces divergences s'expliquent par le fait qu'au moyen de la loi relative aux élections, c'est le régime dans son ensemble que chacune des tendances politiques espère façonner.

En vérité, la teneur du projet laissait peu de place au doute. Il s'agissait d'instituer ce qui avait été précisément refusé en 1817 : deux degrés d'élections. Les collèges d'arrondissements demeurent, leur fonction est inchangée : ils élisent conformément à la loi du 5 février 1817 les 258 députés. L'innovation résidait dans la création d'un second degré d'élection, les collèges de départements, où le quart des électeurs les plus imposés du départements élisent, en sus, 172 députés. Pour ces électeurs, la loi instituait bien un double vote⁶⁴⁰. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la plupart de ceux qui dénonçaient une manipulation de la part du ministère voyaient plus loin encore. Ils déploraient, sans que la Charte ne soit touchée formellement, non seulement une violation de la Charte mais surtout la proclamation d'une nouvelle constitution⁶⁴¹.

Ce à quoi le ministre de l'intérieur répondait par une conception officielle de la Charte : « On a posé en principe que la Charte est une loi d'égalité, que par conséquent tout ce qui altère cette égalité est une contravention. La Charte est l'acte constitutif de notre Gouvernement qui est une monarchie tempérée, dans laquelle la puissance législative est exercée collectivement par le Roi, la chambre des pairs et celle des députés. Voilà le principe fondamental de notre Constitution, et nullement l'égalité que l'on y suppose et conviendrait mieux à une république qu'à une monarchie. »⁶⁴²

D. La consécration du 9 juin 1824 ou la compétence incertaine de la Chambre

Enfin, en 1824, la possibilité de modifier la Charte est reconnue de manière plus consensuelle car l'initiative est celle du roi. Lors du discours d'ouverture de la session, il se place clairement sur le terrain de la révision pour justifier la modification qu'il confie à la Chambre

⁶⁴⁰ Voir le texte et le commentaire de la loi par A.-A. Carette, *Lois annotées ou Lois, décrets, ordonnances, avis du Conseil d'Etat, etc.*, 1^{ère} série, 1789-1830, Paris, 1854, pp. 1027-1028.

⁶⁴¹ Martin de Gray, à la séance du 17 mai, « En abolissant la loi d'élection, c'est la Charte que vous abolissez, puisque toutes les garanties constitutionnelles et tous les principes de la monarchie mixte et du gouvernement représentatif qu'elle a fondé et consacré, résident dans la loi d'élection. », *MU*, n° 140 du 19 mai 1820, p. 676. Daunou, à la séance du 20 mai, « En un mot, vous mutilez, vous anéantissez les droits communs que la Charte consacre, et vous fondez des distinctions, des prérogatives qu'elle méconnaît ; vous promulguez une nouvelle constitution. », *MU*, n° 143 & 144 des 22 et 23 mai 1820, p. 696. Busson, à la séance du 26 mai, « Organiser le Gouvernement et régler les divers intérêts des citoyens qui composent une nation, c'est faire une constitution, un pacte fondamental. Est-ce là votre mission, Messieurs ? Plusieurs d'entre vous le supposent apparemment avec le ministère ; car en votant pour le projet, ils parlent moins de l'organisation de simples collèges électoraux, que de l'organisation de l'ordre social en entier. Ce passage du discours de M. le ministre de l'intérieur est précieux ; il nous dévoile toute la pensée qu'on voulait cacher. Il ne s'agit pas, en effet, de toucher à une seule syllabe de la Charte ; il s'agit de la refaire en entier. Vous n'avez point Messieurs, une si haute et si périlleuse mission, vous qui n'existez que par la Charte et qui n'êtes ici que pour la maintenir. », *MU*, n° 151 du 30 mai 1820, p. 745.

⁶⁴² Le comte Siméon, ministre de l'intérieur, *MU*, n° 149 du 28 mai 1820, séance du 27, p. 731.

d'élaborer. Ce sont « Dix années d'expérience » de la Charte qui le conduisent « à reconnaître les inconvénients d'une disposition réglementaire » ; Louis XVIII précise aussi le but de cette révision qui doit « consolider [s]on ouvrage », « c'est dans l'amélioration de notre situation intérieure que je chercherai toujours la force de l'Etat et la gloire de mon règne »⁶⁴³, conclut-il. Le projet, cette fois, est de modifier (conformément au vœu des ultras de la Chambre introuvable) la durée du mandat de député et le mode de renouvellement de la Chambre. La septennalité et renouvellement intégral sont proposés en lieu et place du mandat quinquennal et du renouvellement par cinquième.

Il n'est pas douteux que ce mode de renouvellement sera plus favorable à la permanence de la majorité à la Chambre et qu'une certaine distance s'installera avec l'opinion qui est susceptible de varier bien plus rapidement que tous les sept ans. De cette manière, l'enracinement de la monarchie est espéré être atteint plus facilement par le ministère et le roi. Aussi, le projet est d'abord présenté à la Chambre des pairs, supposée plus favorable à cette réforme, de sorte que si elle l'accepte, l'accord du roi et des pairs pèsera politiquement sur la Chambre des députés.

C'est le 22 avril 1824 que le rapport de la commission de la Chambre des pairs est présenté par Pastoret. Son armature est d'élever une distinction déjà soutenue à la tribune et que le roi lui-même reprit pour le discours du trône, au rang de doctrine officielle : « (...) si l'acte constitutionnel renferme des dispositions qui sont autant de lois fondamentales, il en est d'autres qui ne sont qu'un moyen d'appliquer ou d'exercer les principes posés ou les doctrines établies ; et celles-ci peuvent être changées, par cela même qu'elle ne sont qu'un mode d'exécution de ce principe général qui n'en subsiste pas moins. »⁶⁴⁴ Il recevra le soutien de nombreux orateurs favorables à cette distinction⁶⁴⁵, dans chacune des Assemblées.

⁶⁴³ Discours de trône, séance du 23 mars 1824, *AP*, 2^{ème} série, Tome 39, p. 593.

⁶⁴⁴ Pastoret à la séance du 22 avril, *AP*, 2^{ème} série, Tome 40, p. 46.

⁶⁴⁵ A la Chambre des pairs, le duc de Narbonne, à la séance du 5 mai, « Sans doute, Messieurs, il est des articles dans la Charte qui doivent rester immuables, et auxquels il ne nous est permis de toucher. », *ibid.*, p. 365. Le ministre de l'intérieur Corbière, sous forme oratoire, à la séance du 7 mai, « Mais est-il donc vrai qu'aucune dérogation à la Charte ne soit possible, et qu'il n'y ait pas une distinction importante à faire entre les dispositions qui constituent son essence et celles qui ne sont qu'accessoires et réglementaires ? » *ibid.*, p. 387. A la Chambre des députés, Agier, à la séance du 4 juin, « (...) il est évident qu'on ne pourrait, sans mettre la France et son Roi hors du droit commun, refuser aux trois pouvoirs qui constituent notre gouvernement, le droit d'améliorer notre droit public, si cela est nécessaire ; de modifier la Charte, au moins dans ses articles purement réglementaires. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 41, p. 201. De nouveau Corbière pour défendre la position ministérielle, à la séance du 5 juin, « Nous avons exposé la distinction que nous avons trouvée comme une doctrine établie dans une discussion de ce genre entre les articles réglementaires et les points fondamentaux, pour aller au-devant des inquiétudes de ceux qui seraient effrayés du résultat de ce que l'on a appelé tant de fois l'omnipotence parlementaire. », *ibid.*, p. 231.

Sur cette base, toutes les critiques se font entendre. Les pairs sont préoccupés des conséquences potentielles d'une telle doctrine. Talleyrand craint pour la stabilité des institutions⁶⁴⁶ et Lanjuinais, perspicace, fait remarquer que la mise en œuvre d'un principe peut tout aussi bien le fortifier que l'anéantir⁶⁴⁷. Dès lors, la distinction présentée comme une garantie ne serait qu'illusoire. De même à la Chambre des députés, on dénonce la subjectivité qui, seule, décide de ce qui est réglementaire ou fondamental au sein de la Charte⁶⁴⁸. Il est même défendu que la réforme constitue elle-même un article fondamental de la Charte⁶⁴⁹, ce qui prouve l'incompétence de la Chambre pour l'adopter.

Là est la singularité de ce débat par rapport aux précédents : la question de la compétence de la Chambre y est spécialement débattue. Elle n'était absente ni en 1817 ni en 1820 mais au cours de celui-ci, le caractère officiel accordé à la distinction des dispositions réglementaires et fondamentales de la Charte conduit nécessairement à défendre une théorie officielle de la révision de la Charte. Elle consiste à reconnaître que l'action conjointe des Chambres et du roi est suffisante pour modifier la Charte⁶⁵⁰. A partir de ce concours, une foule de subtilités sont revendiquées, de sorte qu'il est périlleux de vouloir identifier un consensus plus précis que celui qu'énonce le rapporteur Pastoret⁶⁵¹. Toutefois, notons un effort de convergence remarquable,

⁶⁴⁶ Talleyrand à la séance du 6 mai, « M. le rapporteur, ainsi que le ministère, divise la Charte en articles fondamentaux, et en articles réglementaires. Les articles de la Charte ne sont pas tous également importants, j'en conviens ; mais quelle espèce de stabilité pourrions-nous espérer si nous adoptions une pareille distinction ? », *AP*, 2^{ème} série, Tome 40, p. 362.

⁶⁴⁷ Lanjuinais, à la séance du 5 mai, « On dit que le *réglementaire*, c'est le *mode et l'application d'un principe* ; cependant il n'est pas douteux que le *mode et l'application* peuvent être la *vie* ou la *mort* du principe. Cette *vie* ou cette *mort* serait donc réglementaires. », *ibid.*, p. 318. Souligné dans le texte.

⁶⁴⁸ Le général Foy, à la séance du 4 juin de la Chambre des députés, « Qui nous garantira que les dispositions qui affectent le plus intimement l'existence du pays ne deviendront pas au gré des ministres qui se succéderont, des articles de simple règlement ?... », *AP*, 2^{ème} série, Tome 41, p. 211. Pavy, à la séance du 7 juin, « (...) modifier un article de la Charte, qu'on appellera fondamental ou réglementaire, suivant qu'on voudra faire prévaloir son opinion », *ibid.*, p. 264.

⁶⁴⁹ Laurencin, à la séance du 3 juin, « Pour que la loi pût être considérée comme une mesure réglementaire, il faudrait, qu'au lieu de porter atteinte au principe, elle en facilitât le développement, elle en fût une conséquence immédiate. », *ibid.*, p. 172.

⁶⁵⁰ Le comte de Frayssinous, à la séance du 7 mai de la Chambre des pairs, s'interroge : « (...) le Roi a consenti à ce que certains articles d'exécution de la Charte fussent révisés ; il en est qui l'ont été en effet, et comment l'ont-ils été ? par le concours des trois pouvoirs. Que veut-on de plus pour que le droit de *réviser* soit communiqué aux Chambres ? », *AP*, 2^{ème} série, Tome 40, p. 386. Souligné dans le texte.

⁶⁵¹ Lors de la présentation du rapport le 22 avril, Pastoret énonce et justifie la théorie comme suit : « (...) parmi nous, où pourrait résider le droit de faire les changements possibles et réclamés, sinon dans la puissance établie par la constitution pour faire et abroger les lois ? (...) Où est-il, quel est-il ce pouvoir suprême ? Il est dans la réunion de ceux qui concourent à l'exercer : le Roi, comme gardien souverain de l'Etat et de ses lois ; la Chambre des pairs, comme ayant pour elle, au nom et dans l'intérêt de tous, des droits particuliers ; la Chambre des députés, comme envoyée par les départements du royaume pour exposer les vœux et les besoins de la nation, pour soutenir et défendre ses droits. (...) nous avons une garantie nouvelle dans l'initiative nécessaire du roi. Le Roi peut empêcher la demande de naître, car elle ne peut naître que de lui. », *ibid.*, p. 47.

entrepris dans le but de distinguer l'omnipotence du concours des trois pouvoirs⁶⁵², d'un exercice de la souveraineté⁶⁵³. D'une part, la souveraineté demeure une qualité intrinsèque et exclusive de la couronne⁶⁵⁴; d'autre part, le mot souveraineté est trop susceptible de réveiller une certaine théorie que la monarchie ne peut tolérer⁶⁵⁵. Alors le discours du roi prononcé lors de la séance royale est interprété comme constitutif de l'initiative de la réforme. Il est à la fois la base et la force des argumentations favorables à la révision : celles-ci peuvent se prévaloir de la volonté royale et affirmer qu'elles se contentent de l'appliquer, par fidélité autant que par devoir.

De plus, la volonté de Louis XVIII d'instituer le renouvellement intégral et septennal est saluée et défendue comme une promesse d'amélioration de la Charte⁶⁵⁶; corriger les défauts que l'expérience a permis d'identifier, n'est-ce pas, d'ailleurs, protéger la Charte, lui assurer un avenir pérenne⁶⁵⁷? Telle est la mission que les partisans du projet sont convaincus de remplir en adoptant la réforme⁶⁵⁸.

⁶⁵² Le baron de Montalembert, à la séance du 4 mai de la Chambre des pairs, « (...) cette omnipotence, c'est à dire l'union des trois branches de la puissance législative, dans l'adoption d'une mesure quelconque, est une conséquence inévitable du gouvernement représentatif », *ibid.*, p. 282. Le marquis d'Herbouville, à la séance du 5 mai de la Chambre des pairs, « rien ne résiste à l'autorité suprême du Roi unie au pouvoir des deux Chambres. » *ibid.*, p. 312. Le plus clair reste le comte de Vaublanc, à la séance du 3 juin de la Chambre des députés, « Ici, Messieurs, il faut bien faire attention à la valeur des termes. Le mot *toute-puissance parlementaire* n'est en France que la puissance législative avec l'initiative royale. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 41, p. 195. Souligné dans le texte.

⁶⁵³ Le baron de Saladin, à la séance du 7 juin de la Chambre des députés, « (...) il n'y a pas en France d'omnipotence parlementaire. », *ibid.*, p. 270.

⁶⁵⁴ Le comte de Saint-Roman, à la séance du 4 mai de la Chambre des pairs, « (...) si le Roi, par sa volonté souveraine, ne nous eût appelés à concourir à la loi ou plutôt à la *déclaration* sur laquelle nous allons prononcer, il serait au-dessus de notre pouvoir d'y prendre part ; (...) je refuse invinciblement d'ajouter, soit implicitement, soit par induction, le partage de la souveraineté royale, partage ou véritable déplacement, où si nous ne nous empressons de le signaler, nous arriverons sans aucune restriction et peut être avec la plus grande rapidité », *AP*, 2^{ème} série, Tome 40, pp. 271-272. Souligné dans le texte. Josse-Beauvoir, à la séance du 3 juin de la Chambre des députés, « La révision d'un article de la Charte, lorsque l'expérience en prouve l'utilité ainsi que l'opportunité, est un droit qui est inhérent à l'autorité souveraine. Ce droit n'appartient assurément pas aux Chambres : elles n'ont pour cela ni pouvoir ni mission », *AP*, 2^{ème} série, Tome 41, p. 180. Boisbertrand, à la séance du 4 juin de la Chambre des députés, « (...) ce droit de révision, qui est nécessaire et qui par conséquent existe, appartient au pouvoir royal, puisqu'il ne peut point se trouver ailleurs. », *ibid.*, p. 208.

⁶⁵⁵ Josse-Beauvoir à la séance du 3 juin de la Chambre des députés, « autrement il faudrait retomber dans la souveraineté du peuple, dogme insensé dont nous avons subi la fatale épreuve, et que les larmes et le sang ont effacé à jamais. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 41, p. 180.

⁶⁵⁶ Doudeauville, à la séance du 5 mai de la Chambre des pairs, « C'est précisément parce qu'il la veut sincèrement, cette Charte, qu'il nous propose ce perfectionnement : c'est précisément parce que nous la voulons bien fortement que nous l'acceptons. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 40, p. 307.

⁶⁵⁷ Le Baron de Montalembert, à la séance du 4 mai de la Chambre des pairs, « (...) ce n'est pas porter atteinte à la Charte, que de remplacer le renouvellement annuel et partiel par le renouvellement intégral et septennal : c'est au contraire, entrer dans son esprit, c'est chercher à la vivifier, c'est travailler à sa consolidation. », *ibid.*, p. 282. Levicomte de Castel-Bajac, à la séance du 3 juin de la Chambre des députés, « il ne s'agit que d'un mode de renouvellement, d'un mode qui, loin d'altérer en rien les droits et les garanties données par la Charte, est au contraire un moyen de les raffermir et de les rendre durables », *AP*, 2^{ème} série, Tome 41, p. 175.

⁶⁵⁸ Martignac à la séance du 8 juin de la Chambre des députés, « respect pour la Charte, vous ai-je dit, est notre premier devoir comme notre plus précieuse garantie, mais ce respect doit être éclairé et réfléchi ; il doit tendre à conserver (...). (...) ne serait-ce pas respecter la Charte d'une manière digne d'elle, que de dégager le principe fondamental du rouage vicieux qui l'empêcherait d'agir et d'accomplir sa destination ? », *ibid.*, pp. 291-294.

C'est sur ce point que les oppositions sont les plus percutantes car contredire l'aspect procédural, au regard de précédentes réformes législatives qui nécessitèrent de larges interprétations de la Charte, ne pouvait qu'être d'une faible portée. Royer-Collard tentera, bien seul, de défendre une nouvelle fois l'immutabilité de la Charte, selon la conception historique qu'il en a et professe⁶⁵⁹. En revanche, sur le fond, les critiques sont plus nombreuses. Il en est des modérées qui, sans contester la compétence de la Chambre à réformer, regrettent que la modification ne soit ni le fruit de la nécessité⁶⁶⁰, ni que « le besoin de l'Etat l'exige »⁶⁶¹. Manière de dire qu'elle est superflue et ne contribue en rien à l'amélioration de la Charte. D'autres, plus alarmistes, crient à la proclamation d'une constitution nouvelle⁶⁶² quand d'autres enfin, plus subtils, en appellent aux notions qui commandent le droit public afin de rappeler qu'une réforme peut être régulière dans la forme mais non moins illégitime au fond⁶⁶³.

L'article unique du projet de réforme est finalement voté à une large majorité de 292 voix pour et 87 contre qui adopte donc la doctrine des dispositions fondamentales immuables et des

⁶⁵⁹ Royer-Collard, à la séance du 3 juin de la Chambre des députés, « Chose étrange ! c'est pour fonder, à ce qu'on dit, la stabilité, que, de gaieté de cœur, on attende à la Charte ! et, ce qui est encore plus étrange que de le dire, on le croit ! (...) La Charte est maintenant toute notre histoire ; elle est le fait unique et suprême. Par la hauteur de son origine, elle est, dans le cours ordinaire des choses, au-dessus de l'atteinte des pouvoirs qui sont son ouvrage ; comme transaction et pacification, elle est inviolable ; comme loi fondamentale, ce n'est pas à la théorie de se mesurer avec elle. S'il est permis de recommencer la Charte pour mieux faire, il n'y a point de Charte. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 41, p. 193.

⁶⁶⁰ Le comte de Ségur, à la séance du 5 mai de la Chambre des pairs, « Cependant si la discussion me prouvait qu'une nécessité urgente a dicté ce projet, (...) », *AP*, 2^{ème} série, Tome 40, p. 367. de Ricard, à la séance du 3 juin de la chambre des députés, « Mais si les trois pouvoirs *peuvent* faire des modifications à la loi fondamentale, ils ne le *doivent* qu'autant que la nécessité en est vivement et généralement reconnue. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 41, p. 180. Souligné dans le texte. Royer-Collard, à la séance du 3 juin de la Chambre des députés, « Lorsque le temps commence à peine et que la nécessité est muette, la question est oiseuse et propre seulement à exercer les philosophes. », *ibid.*, p. 193. de la Bourdonnaye, à la séance du 5 juin de la Chambre des députés, « (...) ce ne doit être qu'avec les plus grandes précautions et par suite d'une nécessité généralement sentie, qu'une disposition de cette nature peut et doit être modifiée », *ibid.*, p. 228.

⁶⁶¹ Révélière, à la séance du 4 juin de la Chambre des députés, « Je me hâte donc de reconnaître ce principe incontestable, *que la première condition de tous les gouvernements est de se conserver ; et que le gouvernement représentatif a plus que tout autre ce droit virtuel, cette faculté naturelle, indispensable, imprescriptible de se mutiler pour son salut, de rectifier, quand le besoin de l'Etat l'exige, jusqu'au bases de la constitution dès que ces bases menacent ruine.* Il n'est point de lois si sacrée qu'il faille que l'Etat périsse, s'il ne peut se sauver avec elles. », *ibid.*, p. 197. Souligné dans le texte. Le duc de La Rochefoucauld, à la séance du 5 mai de la Chambre des pairs, « (...) je pense, dans la plus intime conviction de mon jugement : Que certains articles de la Charte peuvent être amendés dans les cas très-rares où la nécessité de ces altérations serait reconnues indispensables pour le salut de l'Etat », *AP*, 2^{ème} série, Tome 40, p. 311.

⁶⁶² Devaux, à la séance du 4 juin de la Chambre des députés, « Sous le titre modeste de simple dérogation réglementaire à la Charte, la septennalité ne détruit pas seulement le système de pondération des pouvoirs, elle nous apporte une nouvelle constitution tout entière », *AP*, 2^{ème} série, Tome 41, p. 203.

⁶⁶³ Constant, à la séance du 8 juin de la Chambre des députés, « Car il ne faut pas s'imaginer que la société, ni par conséquent la majorité qui la représente, ait le droit de tout faire. *Tout ce qui est légal dans la forme n'est pas toujours légitime au fond.* La volonté de la majorité ne suffit pas pour donner ce caractère à l'injustice ou à l'oppression. Quand elle s'en rend coupable, il importe peu de quelle source elle se dit émanée. Il importe peu qu'elle se nomme individu ou nation. elle serait la nation entière, moins le citoyen qu'elle blesse dans son droit, que par le crime qu'elle aurait commis, elle se serait placée sur la même ligne que le despote qui n'a de titre que le glaive exterminateur. », *ibid.*, pp. 302-303. Nous soulignons.

dispositions réglementaires modifiables par le concours du roi et des Chambres. Il s'agit d'un moment fort de l'histoire de la révision constitutionnelle car cette doctrine permet nettement d'imposer des limites au pouvoir de révision. Surtout, cette doctrine contribue à enraciner dans le droit public français la fonction du pouvoir de révision : protéger la constitution au moyen de son amélioration.

La monarchie de Juillet, intimement liée à la Restauration bien qu'animée d'une volonté d'émancipation de son aînée, perturbera les jalons posés entre 1814 et 1830.

§2. L'exclusion de la notion de pouvoir constituant sous la monarchie de Juillet

Sous l'impulsion de Bérard en août 1830, la révolution de Juillet est consacrée par la réforme de la Charte, et notamment par son préambule, qui rejette toute solution de continuité avec la Restauration. Néanmoins, la nature du régime n'est pas exactement décidée, comme le montrent les divergences d'opinions quant au sort de l'hérédité des pairs. En confiant le soin de régler cette question à la législature de 1831, les députés ont permis le changement de dynastie mais ne lui ont pas assuré un avenir pérenne. Lorsqu'en août 1831 la question refait surface, deux tendances s'affrontent : la première, grâce à laquelle le débat ressurgit, est partisane d'une certaine permanence du pouvoir constituant qui s'est exprimé en 1830, la seconde, plus modérée et contrainte de répondre à cette audace, s'efforce de prouver que l'exercice de ce pouvoir est épuisé (A). C'est ainsi que l'indécision de 1830, et le mandat qui en résulte pour la législature de 1831, conditionnent le débat relatif à la révision sous la monarchie de Juillet. Il ressurgit en 1842 lors de l'élaboration d'une loi organisant la régence. C'est alors l'occasion pour le régime d'enfin s'affirmer et de nier l'existence d'un quelconque pouvoir constituant (B).

A. L'exécution du mandat de 1830 ou la fixation d'une monarchie constitutionnelle

C'est le 9 août 1831 que Salverte dépose une proposition de révision de l'article 23 de la Charte, conformément aux prévisions de l'article 68 ; il la développe à la séance du 17. Sans détour, il y défend l'obsolescence de l'hérédité à la Chambre des pairs depuis la révolution

de Juillet. Il s'efforce de démontrer que compréhensible, logique même sous la Restauration⁶⁶⁴, l'hérédité de la pairie n'a plus de sens sous le régime nouveau⁶⁶⁵. Sa proposition consiste précisément à faire de la Chambre des pairs une Chambre inamovible pour dépasser l'indétermination du régime⁶⁶⁶ et assumer complètement sa dimension révolutionnaire. Quelques questions demeurent toutefois, et se poseront tout au long de la discussion de ce projet : quelle place faut-il accorder au principe de souveraineté nationale ? Dans quelle mesure a-t-il pu remplacer celui de légitimité alors qu'une dynastie nouvelle est installée ?

Salverte est suivi par le ministère qui dépose à son tour, le 27 août, un projet de réforme où l'hérédité de la pairie n'existe plus⁶⁶⁷. Puisqu'il s'agit d'un changement profond, Casimir Périer, alors président du conseil, s'attachera à souligner les limites qui encadrent l'action de la Chambre⁶⁶⁸ et contribue, de fait, à déplacer quelque peu les termes dans lesquels s'engageait le débat. Le tournant est ensuite consommé par Bérenger qui présente le rapport de la commission le 19 septembre. Le rapporteur insiste sur le fait que le complément à donner à la Charte ne peut s'effectuer que par le concours des trois pouvoirs. Ce n'est donc plus à partir de la question de

⁶⁶⁴ Salverte rappelle : « (...) préoccupé de la pensée qu'on lui a supposée, d'accorder beaucoup en apparence pour conserver tout en réalité, l'adroit législateur [Louis XVIII] n'espérait-il pas, sous le nom de *Chambre des pairs*, instituer un corps qui ne serait au fond qu'un conseil royal, et, si j'ose m'exprimer ainsi, une *succursale* du ministère ? Les vues de son successeur furent moins équivoques. Charles X, c'est l'aveu qu'a fait dans cette enceinte un de ses ministres (M. de Martignac, séance du 22 novembre 1827), Charles X, dès 1827, avait *constitué la Chambre héréditaire dans l'intérêt évident d'un système*, et d'un *système manifestement contraire* à celui dans l'intérêt duquel, à la même époque, l'élection nationale constitua la Chambre des députés. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 69, p. 284. Souligné dans le texte.

⁶⁶⁵ Salverte, « Les connaissances, l'expérience, l'étendue d'esprit, la force de raisonnement, la force plus rare encore de caractère qui, dans la formation d'une opinion, écarte constamment l'influence des passions et de l'intérêt, toutes les qualités, en un mot, qui semblent indispensables à un membre de la Chambre inamovible, sont-elles des biens héréditaires qui, par voie de succession, se transmettent du père au fils, et à toutes les générations à l'infini ? (...) Un corps composé de citoyens qu'une expérience acquise et des vertus reconnues recommandent à la confiance générale, et dont une magistrature élevée au-dessus de toutes les autres, couronne la carrière politique ; un corps à qui l'inamovibilité de ses membres assure la seule identité permanente qui puisse appartenir aux choses humaines, voilà l'institution qui doit veiller à la stabilité des principes, et la concilier avec l'exigence de l'opinion publique et les besoins du gouvernement ; voilà la Chambre inamovible qu'appelle la Révolution de juillet. », *ibid.*, pp. 285-287.

⁶⁶⁶ Salverte, « Compléterez-vous par une organisation nationale de la Chambre inamovible, l'ensemble de notre monarchie populaire, ou unirez-vous la mort à la vie, en conservant l'œuvre du droit divin sous le régime de la souveraineté du peuple ? », *AP*, 2^{ème} série, Tome 69, p. 291.

⁶⁶⁷ Périer, « Les défiances de 1827 ne sont-elles pas des anachronismes après la Révolution de 1830 ? Croit-on qu'il soit désormais possible à un ministère responsable de proposer à la couronne des choix arbitraires, et à des pairs choisis par le caprice, d'oser accepter cet honneur contre leur conscience, contre celle du pays ? », *ibid.*, p. 411.

⁶⁶⁸ Périer, « Avant d'entrer dans cette discussion, Messieurs, ayons soin d'en bien marquer les limites. Elles sont tracées par l'article 68, qui ne confie à votre examen que l'article 23. Car, sur tout le reste, la Constitution a prononcé. La Chambre des pairs existe constitutionnellement : ses relations, ses attributions sont définies par 12 autres articles de la Charte, de cette Charte qu'elle a votée comme l'un des 3 pouvoirs, et de laquelle, soit par son initiative, soit par son concours, elle a contribué à faire sortir, depuis la Révolution de 1830, des institutions politiques et des lois réglementaires. La session de 1831 (personne ici ne le contestera) doit donc borner son examen à ces 3 points : au mode de nomination des pairs, à leur nombre et à l'hérédité de la pairie. », *ibid.*, p. 410.

savoir si la qualité de pair sera héréditaire que le débat s'organise mais autour de la compétence dont est investie la Chambre pour réviser l'article 23⁶⁶⁹.

Pour définir cette compétence, le rapporteur Bérenger s'engage dans une démonstration *a contrario* : il prend le temps de définir longuement ce qu'est le pouvoir constituant pour refuser cette qualité à la Chambre des députés. Ce n'est pas sans prudence⁶⁷⁰ que le rapporteur emprunte cette voie, ni sans un objectif habilement poursuivi⁶⁷¹. Partant des faits et usant d'un certain bon sens, il identifie le pouvoir constituant à la puissance capable de régénérer la société⁶⁷². Le fait de sa démonstration réside alors dans l'application qu'il fait de son système à la révolution de 1830 et à la situation actuelle. Il rappelle la confusion qui régnait alors entre l'action spontanée de la rue et l'opportunité saisie par les députés : concurrence de deux puissances pour le pouvoir constituant et dont la seconde sortit victorieuse⁶⁷³.

C'est en reprenant précisément l'enchaînement des débats qui ont suivi les Trois glorieuses où la Chambre des députés, la Chambre des pairs et le roi intervinrent séparément, que Bérenger peut prouver la nécessité d'une action conjointe de ces trois pouvoirs pour réviser la Charte en 1831⁶⁷⁴. Le problème est que ce parallèle est contradictoire avec l'objectif poursuivi par

⁶⁶⁹ Bérenger, « Votre commission a eu à s'occuper d'abord d'une question toute préjudicielle (...). En un mot, les limites plus ou moins étendues de votre compétence, sujet de doute pour quelques-uns, avaient besoin d'être fixées. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 69, p. 724.

⁶⁷⁰ Bérenger, « Qu'est-ce que le pouvoir constituant ? qui a le droit de l'exercer ? quelle est sa nature ? Ces questions, Messieurs, sont sérieuses : je ne sais s'il est prudent de chercher à les résoudre ; car ce pouvoir, qui se révèle dans les grandes crises des sociétés, a quelque chose de mystérieux dont il est souvent dangereux de démêler la source. », *ibid.*, p. 726.

⁶⁷¹ Il s'agit ni plus ni moins que de fortifier le régime, et ce, malgré la faible majorité de la commission qui vota pour le maintien du vœu ministériel de supprimer l'hérédité : « Gardiens de la paix publique, envoyés sur ces bancs pour consolider l'œuvre de notre régénération, ce n'est pas vous qui encouragerez ceux qui ne tendent qu'à la compromettre. », *ibid.*, p. 727.

⁶⁷² Bérenger, « Dès lors, ce pouvoir constituant est-il autre chose que celui qui surgit de la nécessité ! (...) Le pouvoir constituant appartient alors à celui qui a la puissance de le saisir : quelquefois cette puissance est le produit de la force ; d'autres fois elle est toute morale », *ibid.*, p. 726.

⁶⁷³ Bérenger, « Chez nous, le pouvoir constituant n'a pas été saisi par ceux qui avaient la force matérielle ; il s'est exercé d'une manière plus sage, plus convenable, plus utile pour le pays, par ceux en qui était la puissance morale, c'est-à-dire par les grands corps de l'Etat, dont l'influence sur l'opinion était, après ces jours de calamité, aussi vive que légitime. », *ibid.*, p. 726.

⁶⁷⁴ Bérenger, « Le 7 août, les modifications à la Charte furent votées par la Chambre des députés ; (...) [La Chambre des pairs] le discuta à son tour (...). Le nouvel acte constitutionnel, ainsi revêtu de la sanction de la Chambre des pairs, fut immédiatement porté par une grande députation au prince lieutenant général. (...) Le prince répondit : "En me présentant cette *déclaration*, vous me témoignez une confiance qui me touche profondément. Je ne désire rien tant que la *bonne intelligence des deux Chambres*, je vous remercie de me donner le droit d'y compter." (...) Les deux Chambres furent de nouveau convoquées pour le 9 ; ce jour eut lieu la séance royale (...) le roi parla de l'étendue de ses devoirs ; il déclara "qu'il avait la conscience de les remplir ; que la violation de la Charte avait tout ébranlé ; qu'il fallait rétablir l'*action des lois* ; que c'était aux Chambres qu'il appartenait d'y pourvoir... *Vous l'avez fait*, Messieurs, ajouta-t-il ; les sages modifications que *nous venons de faire* à la Charte garantissent la sécurité de l'avenir..." », *ibid.*, p. 725. Souligné dans le texte.

la commission. Par le rapprochement opéré, le concours des Chambres et du roi en 1830 est considéré comme l'exercice du pouvoir constituant tandis qu'exigé pour la révision de 1831, ce concours ne réaliserait pas pour autant un nouvel exercice du pouvoir constituant⁶⁷⁵. Bérenger construit donc une similarité pour ne pas la suivre : il refuse que l'opération de 1831 soit l'œuvre du pouvoir constituant. Son discours engage donc une discussion riche d'enseignements sur ce terrain de la distinction ou de l'assimilation, entre le pouvoir constituant et le pouvoir dont la Chambre use pour réviser la Charte.

Pour défendre la position de la commission qui prône la nécessité du concours des trois pouvoirs pour réviser, certains s'appuient sur les précédents depuis 1814 et/ou sur le texte de la Charte⁶⁷⁶. On rappelle aussi les termes du mandat énoncé à l'article 68 de la Charte qui encadrent l'action de la Chambre : le nouvel article 23 ne doit pas être en désaccord avec l'esprit général de la Charte, il ne doit pas entraîner d'autres modifications ni entrer en contradiction avec d'autres articles insusceptibles de révision⁶⁷⁷ puisqu'il est le seul à devoir être révisé. Au fond, toutes ces opinions sont hantées par la domination que pourrait exercer, à l'avenir, la Chambre des députés s'il lui était reconnu le pouvoir constituant, le droit de modifier seule la Charte⁶⁷⁸.

Contre cette éventualité, les interventions de Royer-Collard et de Guizot sont les plus significatives. Le discours que Royer-Collard prononce le 4 octobre 1831 est un de ceux qui permettent le mieux de cerner la pensée du doctrinaire. C'est en se plaçant à une distance certaine des contingences qui animent la Chambre que l'orateur se place : il admet la variabilité du

⁶⁷⁵ Car celui-ci serait instantané : « Il serait difficile de concevoir ce pouvoir autrement qu'instantané, subi, né avec les circonstances, finissant avec elles : s'il se prolongeait, il deviendrait usurpateur ; conséquemment il serait illégitime, il menacerait le pays, il mettrait la liberté en péril ; il autoriserait la résistance, parce qu'aucune nécessité ne pourrait le justifier. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 69, p. 724.

⁶⁷⁶ Comme Chalret-Durieu à la séance du 30 septembre 1831 : « Sous la Restauration, le roi et les Chambres ont révisé de concert divers articles de la Charte de 1814. A la Révolution de 1830, les trois branches du pouvoir législatif ont été toutes appelées à modifier cette Charte. (...) La Charte de 1830 proteste, au contraire, littéralement, contre cette prétention ; elle renvoie la révision de l'article 23 à la session de 1831 ; et dans ce mot *session* sont comprises les deux Chambres. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 70, p. 236. Souligné dans le texte.

⁶⁷⁷ Daunou à la séance du 1^{er} octobre 1831, « Messieurs, un seul article de la Charte vous est déféré (...). Il ne s'agit point de rechercher ce que la pairie était autrefois en France, ni ce qu'elle est en Angleterre, ni ce qu'elle serait selon certaines théories, mais seulement ce que doit être, *selon la Charte de 1830*, celle des deux Chambres qui est l'objet de l'article 23. », *ibid.*, pp. 282-283. Nous soulignons.

⁶⁷⁸ André, à la séance du 6 octobre 1831, « (...) cette souveraineté est aujourd'hui absorbée par les trois grands pouvoirs. (...) Ainsi, vous repousserez cette chimère du pouvoir constituant pour rester dans le vrai, en vous bornant à concourir à l'examen de l'article 23. », *ibid.*, p. 393. Plus explicite, Jars à la séance du 6 octobre 1831, « (...) qui sait si, de révision en révision, la Charte ne sera pas bientôt entièrement réformée ! », *ibid.*, p. 405.

gouvernement représentatif selon les temps et les mœurs pour en tirer la force universelle⁶⁷⁹ : la stabilité des institutions. De même, il réfute l'acception courante de la souveraineté populaire⁶⁸⁰ pour y substituer « La vraie souveraineté du peuple, celle qui range la force sous les lois de la justice [dont il a] démontré qu'elle vient se loger toute entière dans le gouvernement représentatif. »⁶⁸¹ Ainsi pour Royer-Collard, « La Charte ayant jugé la société, distingué les intérêts légitimes qu'elle rend, séparé ceux qui sont communs à tous de ceux qui ne sont pas communs à tous »⁶⁸², il convient de se conformer à cette décision et à la forme représentative du gouvernement qui la traduit, parce qu'elle est la synthèse des événements des quarantes dernières années⁶⁸³. C'est ici le libéralisme des doctrinaires qui s'exprime : la Charte doit être pensée immuable et appliquée comme telle pour garantir l'agencement institutionnel et l'aboutissement de l'histoire qu'elle exprime car c'est la loi que le pays s'est donné.

Face à un tel raisonnement, forgé de longue date, Guizot, qui le partage, use d'une autre ressource rhétorique : l'émotion. Il se base sur l'origine élective de la Chambre pour l'effrayer de son pouvoir, entretient la peur grâce aux précédents de 1789 et 1791 (qui en vérité n'en font qu'un) et invite ainsi ses collègues à partager leur compétence. Outre une concentration de son effort dans de purs effets d'éloquence, la solution qu'il propose au fond n'est rien moins qu'une reconnaissance du droit qu'aurait la Chambre de décider de sa compétence⁶⁸⁴ (dans un sens limitatif néanmoins puisqu'il milite en faveur du concours des pouvoirs pour réviser). Notons que cette intervention provoque de plus nombreuses et plus vives réactions que celle de

⁶⁷⁹ Royer-Collard, à la séance du 4 octobre 1831, « Ainsi s'élève le gouvernement représentatif, le plus bel ouvrage de l'homme, divers selon les temps, les lieux, les mœurs, l'état inconstant des sociétés, et dans sa diversité toujours le même, parce qu'il n'est autre chose que cette belle théorie de Platon en action, *La Justice organisée, la Raison vivante, la Morale armée* (Argument des lois de Platon, par M. Cousin). », *ibid.*, p. 361.

⁶⁸⁰ Royer-Collard, « La majorité des individus, la majorité des volontés, quelles qu'elles soient, est-ce là le souverain ? (...) Mais, Messieurs, il n'a pas été donné à la force d'exercer une véritable souveraineté sur la terre. La force contraint, elle n'oblige pas ; obliger est l'attribut d'une autre souveraineté. (...) S'il en est ainsi, Messieurs, il faut le dire bien haut, la souveraineté du peuple n'est que la souveraineté de la force et la forme la plus absolue du pouvoir absolu. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 70, p. 360.

⁶⁸¹ Royer-Collard, *ibid.*, p. 361.

⁶⁸² Royer-Collard, *AP*, 2^{ème} série, Tome 70, p. 361.

⁶⁸³ J.-P. Clément note à ce propos que pour Royer-Collard, « La Charte marque le terme d'une évolution sociale. "La Charte est maintenant toute notre histoire", s'exclame Royer-Collard. » Bien que cette pensée s'applique à la Charte de 1814, c'est la même philosophie que le doctrinaire défendra encore sous la monarchie de Juillet. Voir J.-P. Clément, « Une doctrine politique de style Restauration : Celle de Royer-Collard », *Repenser la Restauration*, sous la dir. de J.-Y. Mollier, M. Reid et J.-C. Yon, Paris, nouveau monde, 2005, p. 119. Sur Royer-Collard et la Charte, voir également, R. de Nesmes-Desmarets, *Les doctrines politiques de Royer-Collard*, Thèse, Montpellier, 1908, 320 p. (spéc. pp. 70-92) et M. Pertué, « Royer-Collard et la charte de 1814 », première partie : *Revue administrative*, n° 382, pp. 341-357, seconde partie : *Revue administrative*, n° 383, pp. 454-467.

⁶⁸⁴ Guizot, à la séance du 5 octobre 1831, « L'élection, il faut bien le dire puisque c'est là son but et sa nature, l'élection donne plus de puissance que d'indépendance. Notre puissance, Messieurs, elle est immense ! (...) Nous avons l'air de posséder le souverain pouvoir : eh bien ! il nous écrase ! (...) En 89, en 91, on était plus confiant ; l'Assemblée constituante et la Convention se sont trouvées investies du pouvoir absolu (...). Elles ont échoué, nous le savons (...). La Chambre sent qu'elle ne peut pas suffire seule à la tâche qui pèse sur elle ; et, je n'hésite pas à le dire, la Chambre est effrayée de son pouvoir et de sa responsabilité. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 70, pp. 370-371.

Royer-Collard : elle est ponctuée de « Mouvements d'approbation au centre », de « Très bien ! très bien ! » sur les même bancs et lorsque l'orateur a conclu, se manifestent des « Marques d'une vive adhésion au centre... [et même une] sensation prolongée. »⁶⁸⁵ Une large part des députés est ainsi convaincue que la voie régulière pour la révision est le concours des trois pouvoirs.

En revanche, contre cette procédure, d'autres orateurs commencent par nier l'interprétation des faits de l'été 1830 qui a été donnée par le rapporteur Bérenger⁶⁸⁶, ou se contentent de la reformuler⁶⁸⁷. D'autres regrettent que la question du pouvoir constituant soit traitée dans son universalité car la question présente ne concerne que la France de la Charte de 1830, ses articles 68 et 23 en particulier⁶⁸⁸. D'autres encore usent du vocabulaire⁶⁸⁹ ou du souvenir⁶⁹⁰ révolutionnaire, n'hésitant pas à reconnaître aux seules Conventions le droit d'user du pouvoir constituant ou, en leur absence, au peuple par ratification. Enfin, d'un point de vue strictement juridique, l'objection la plus sérieuse est celle de Chamaraule, techniquement irréprochable. Chamaraule dénonce l'inévitable conséquence qu'aurait le concours des trois pouvoirs pour modifier la Charte : l'article 23 serait produit de la même manière qu'une loi ordinaire ; or la Charte, ne serait-ce qu'un seul de ses articles, ne peut être ainsi rabaisée. Pour

⁶⁸⁵ La retranscription du discours aux *Archives parlementaires* comporte ainsi seize marques d'adhésion de l'Assemblée, particulièrement du centre. Voir, *AP*, 2^{ème} série, Tome 70, pp. 370-376.

⁶⁸⁶ Ainsi de Thouvenel à la séance du 30 septembre : « Je me bornerais à vous faire remarquer que M. le rapporteur de votre commission est d'avoir répondu à tous mes arguments, et qu'il s'est trompé en citant les faits contenus dans le *Moniteur* du 8 août 1830, faits qui démontrent que la Chambre dernière a été seule constituante, c'est-à-dire qu'elle a agit sans l'intermédiaire de la Chambre des pairs et de la royauté, qui alors n'existait pas encore. », *ibid.*, p. 243. Au cours de la même séance, le général de Thiard qui fait un récit presque heure par heure pour démontrer qu'avant que le vote de la Chambre des pairs intervienne, « comme le disait Chateaubriand, *tout était consommé.* », *ibid.*, p. 259. Souligné dans le texte.

⁶⁸⁷ Salvete, à la séance du 4 octobre 1831, qualifie l'intervention de chacun des pouvoirs en août 1830 pour y trouver autant de limites à leur action en 1831 : « Voilà donc, Messieurs, les actes des trois pouvoirs : d'un côté résolution constituante ; de l'autre acceptation pure et simple ; dans le troisième pouvoir, adhésion. (...) Résolution constituante, acceptation, adhésion sont les actes des pouvoirs, les limites de leurs pouvoirs actuels. *ibid.*, p. 353.

⁶⁸⁸ Lherbette, à la séance du 30 septembre 1831, « A l'occasion de cette question on a cru devoir discuter, la thèse générale, celle du pouvoir constituant. Je ne sais si cela était nécessaire, quand nous n'avons pas à décider qui doit exercer ce pouvoir en tout pays, en tout temps, en toutes circonstances, mais seulement qui doit l'exercer aujourd'hui sur un point spécial ; dans un pays où il existe une Constitution qui a statué sur ce point, en termes plus ou moins clairs ; en un mot, quand il s'agit seulement d'interpréter et d'exécuter un article de notre Charte. C'est dans ces limites de droit positif qu'il eût peut-être été mieux de se refermer. », *ibid.*, p. 248.

⁶⁸⁹ Marchal, à la séance du 1^{er} octobre 1831, « (...) le pouvoir constituant réside au sein même de la société, et nulle part ailleurs ; (...) sa puissance se manifeste, soit par l'organe d'une *Convention*, qui remplit directement la mission du pouvoir constituant, soit en donnant à un acte, issu d'une autre origine, la ratification populaire sans laquelle cet acte ne sera jamais qu'un projet de Constitution. », *ibid.*, p. 272. Souligné dans le texte.

⁶⁹⁰ Lafayette, « Une longue habitude de plus d'un demi-siècle m'a fort familiarisé à cette idée [celle du pouvoir constituant], et me l'a rendue très compréhensible. (...) je me croyais assez membre de l'Assemblée pour proposer, le 11 juillet, la première déclaration des droits et pour avoir l'honneur de présider l'Assemblée pendant les nuits du 12, 13 et 14 juillet. », *ibid.*, pp. 401 & 402.

l'orateur, il est donc indispensable d'agir par la voie d'un pouvoir constituant, à savoir celui qui s'exprima en 1830, la seule Chambre des députés⁶⁹¹.

Non seulement l'opinion de Chamaraule est la plus rigoureuse, et donc la moins susceptible de réfutation, mais elle est aussi déterminante. Elle permet à Odilon Barrot de formuler d'une part, cette distinction fondamentale entre l'écriture de la constitution, qui nécessite le pouvoir constituant, et une modification de cette constitution, qui doit intervenir par le concours des pouvoirs constitués⁶⁹², et de rappeler d'autre part, que la tâche qui incombe actuellement à la Chambre relève de l'écriture de la constitution ; autrement dit, il ne s'agit pas dans cette discussion de modifier mais de faire la constitution de la monarchie de Juillet⁶⁹³. L'orateur, qui est l'avant dernier à prendre la parole dans cette discussion générale, rappelle ainsi l'enjeu que chacun gardait vivement à l'esprit et qui faisait l'armature de la majorité des interventions : il s'agit bien plus de terminer l'écriture de la Charte que d'y apporter une modification de détail, il s'agit bien plus d'une œuvre fondatrice que d'une simple révision de la constitution. Berryer l'exprime mieux que tout autre : « Tout ordre politique doit être la conséquence exacte d'un principe sur lequel le gouvernement repose, et il s'agit de réformer ou de coordonner nos institutions fondamentales. »⁶⁹⁴

⁶⁹¹ Chamaraule, à la séance du 7 octobre 1831, « Vous vous rappelez, Messieurs, ces paroles des conseillers de la couronne : “Ce n'est pas une loi que nous sommes appelés à faire aujourd'hui, c'est un article de la Charte (...)”. Il n'y a donc, Messieurs, qu'un pouvoir constituant qui puisse rédiger cette disposition complémentaire de la Constitution. (...) puisque le pouvoir constituant ne peut être multiplié, puisque, essentiellement indivisible, il ne peut être divisé, puisqu'enfin au 7 août ni la Chambre des pairs, ni la couronne l'exercèrent, qui donc pourra l'exercer aujourd'hui ? Vos pensées, Messieurs, deviennent la mienne et se reportent sur cette assemblée. », *ibid.*, pp. 408-412.

⁶⁹² Odilon Barrot, à la séance du 7 octobre 1831, « C'est dans la plus impérieuse des lois, c'est dans la nécessité, dans la nature même des choses, que lorsqu'il s'agit de modifier une constitution existante, de faire des lois secondaires d'organisation, le concours de tous les pouvoirs existants soit nécessaire ; cela est évident, cela ne peut pas être autrement. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 70, p. 431. Nous soulignons.

⁶⁹³ Odilon Barrot, même séance, « (...) lorsqu'il s'agit, non pas de modifier une constitution préexistante, mais de la faire ou de la compléter dans telle partie qui n'est pas complète, il est évident que ce complément de constitution, comme la Constitution même, ne peut être produit, ne peut être consommé que par un seul pouvoir. Il est évident que le pays ne peut pas rester sans Constitution ; car admettre en principe que le concours des deux pouvoirs est indispensable pour compléter l'un des deux, c'est admettre la possibilité que le pays peut rester sans Constitution. », *ibid.*, p. 431.

⁶⁹⁴ Berryer, à la séance du 5 octobre 1831, *ibid.*, p. 376. Dans le même sens, André, à la séance du 6 octobre 1831, « (...) il s'agit de la société entière et de son avenir », *ibid.*, p. 393 ; Lafayette, à la même séance, « Or, je pense, sans méconnaître les autres causes de perturbation, que c'est l'incertitude d'un système suspendu entre les conséquences de la Révolution et les souvenirs de la Restauration qui, plus que tout, s'oppose au retour de la sécurité publique et personnelle. », *ibid.*, p. 401.

Ainsi, au cœur de la conscience unanimement partagée que la constitution doit recevoir un complément pour sa fixité⁶⁹⁵, s'opposent des rappels de la souveraineté nationale qui s'est exprimée en 1830⁶⁹⁶ et des tentatives de conciliation de cette souveraineté avec un gouvernement monarchique⁶⁹⁷. De fait, le mandat confié à la session de 1831 est, d'une certaine manière, le pendant de celui que la Chambre introuvable avait reçu de la part de Louis XVIII. Le volontarisme ultra poussa Louis XVIII à dissoudre la Chambre de peur qu'il ne perturbât le calme de la société et des institutions ; la dissolution marquait un coup d'arrêt à une politique obsédée par le rétablissement du passé. De même, bien que dans une direction opposée, la discussion de 1831, stoppe les espoirs des plus conservateurs qui craignent les conséquences d'une consécration de la souveraineté nationale. Plus tard, l'acceptation nouvelle de ce principe, sous l'influence des doctrinaires, leur offrira une certaine tranquillité.

A travers ces deux épisodes, la rédaction d'un texte fondamental, qu'il se nomme charte ou constitution, apparaît précisément pour ce qu'elle est : un acte d'une nature hybride, politique

⁶⁹⁵ Daunou, à la séance du 1^{er} octobre 1831, « Conférer à des législatures suivantes, ainsi que le gouvernement vous le propose, le droit de modifier de nouveau l'article 23 de la Charte, ce serait laisser perpétuellement en question des dispositions fondamentales : il est temps qu'elles ne restent plus indéterminées. », *ibid.*, p. 288. Berryer, à la séance du 5 octobre 1831, « (...) il est difficile de ne pas sentir combien il serait nécessaire d'être fixé sur ces points importants », *ibid.*, p. 376. Viennet, à la séance du 6 octobre, « C'est encore du provisoire, et le provisoire seul a miné l'édifice du 7 août. (...) Ne prolongez pas, Messieurs, cet état d'incertitude », *ibid.*, p. 390.

⁶⁹⁶ Salvete, à la séance du 17 août 1831, « (...) la couronne héréditaire, la Chambre inamovible et la Chambre élective ne sont point des *pouvoirs* en France, mais des *institutions*, des institutions créées par le *pouvoir* unique dont toute autorité doit émaner, la souveraineté nationale, et créées uniquement pour l'utilité publique, sans considération d'aucun droit supposé, d'aucune prétention antérieure ; droits et prétentions essentiellement contraires au principe de notre régénération politique. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 69, p. 287. Le même, à la séance du 4 octobre 1831, « A côté de cette observation importante, une autre doit attirer toute votre attention, c'est l'état moral du peuple pour lequel vous achevez une Constitution. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 70, p. 352. Audry de Puyraveau, à la séance du 30 septembre 1831, « La Révolution de Juillet, produite par la misère et le besoin d'institutions, dont la nécessité s'était si impérieusement manifestée, devait régénérer notre patrie. Qu'a-t-elle produit ? Une répétition plus que complète de la Restauration. Elle a été tournée contre elle-même (...). Aurait-on oublié qu'une Révolution n'est jamais faite quand il reste quelque chose de l'ancien régime, et qu'elle est tout à fait compromise quand il est chargé de l'accomplir ? (...) », *ibid.*, p. 257. Marchal, à la séance du 1^{er} octobre 1831, « Depuis que les peuples ont senti le besoin d'organiser des gouvernements, les pouvoirs publics sont sortis de l'une des ces deux sources : *le droit divin ou le consentement national*. (...) Dans notre système de gouvernement, le principe réside dans la nation. (...) La dynastie actuelle règne du consentement du peuple », *ibid.*, p. 273.

⁶⁹⁷ Bérenger, à la séance du 19 septembre 1831, « (...) elle [la commission] a pensé que, dans le mécanisme du gouvernement constitutionnel, on ne saurait considérer la Chambre des pairs autrement que comme un pouvoir modérateur, chargé de maintenir, de conserver, de rendre stable. Par cela même il est pouvoir intermédiaire, placé entre le trône et la Chambre élective pour prévenir la collision qui pourrait survenir entre eux. », *ibid.*, p. 728. Thiers, à la séance du 3 octobre 1831, « (...) Nous travaillons tous à faire une monarchie, c'est notre intention sincère ; eh bien, il importe de savoir ce que nous ferons, il importe de nous expliquer sur les véritables conditions de la monarchie ; il n'y a pas de meilleure occasion de le faire que la discussion sur la pairie. (...) si, par une déférence aux opinions du jour, déférence que je comprends, vous portez une atteinte à ce beau gouvernement, je vous en conjure, Messieurs, que cette atteinte ne soit pas tellement profonde que la monarchie représentative y périsse. », *ibid.*, pp. 321 & 329. Royer-Collard, à la séance du 4 octobre 1831, « Est-ce à la légitimité qu'on oppose la souveraineté du peuple ? (...) Puis donc que la Révolution de Juillet a voté l'hérédité de la nouvelle monarchie, c'est-à-dire une suite de rois par droit de naissance, on ne peut plus soutenir que l'hérédité politique soit inconciliable avec la souveraineté du peuple », *ibid.*, p. 360.

avant d'être juridique. La décision qu'il formalise est d'abord l'expression d'un projet de société que les maîtres de la puissance constituante ont réussi à imposer. Il fixe le principe d'organisation qui présidera ensuite à la détermination des droits de chacun autant qu'à l'organisation des pouvoirs publics ou la résolution de leurs conflits. C'est en ce sens que conclut le président du conseil Casimir Périer, par le rappel de la mission dont est investie la Chambre à travers la révision de l'article 23 : « Couronnez dignement l'édifice constitutionnel élevé pour *protéger notre Révolution* ! »⁶⁹⁸

Ce n'est donc ni par hasard, ni le fruit d'une stratégie quelconque que l'ordre de discussion des paragraphes du projet ministériel soit inversé. L'assemblée décide, sous l'impulsion de Mérilhou, de discuter d'abord le troisième paragraphe selon lequel la pairie ne sera plus héréditaire. Conformément à l'usage parlementaire, c'est l'amendement le plus éloigné qui a la priorité, à savoir celui de MM. Enouf et Jay qui tend à la maintenir⁶⁹⁹. Il est rejeté à une forte majorité (324 voix contre l'amendement, 86 pour) faisant de la fin de la discussion une longue dispute sur les modalités de nomination des pairs par le roi.

Il convient toutefois de noter que la métaphore des vagues successives, utilisée par le doyen Vedel pour décrire les progrès des idées libérales démocratiques à chaque changement de constitution dans l'histoire constitutionnelle française⁷⁰⁰, trouve une remarquable illustration ici. En 1815, le mandat confié à la Chambre a donné lieu à un affrontement, à partir de la Charte, entre une volonté libérale d'installer une monarchie constitutionnelle et une volonté royaliste de restaurer le principe de légitimité. A la faveur d'une conjoncture qui risquait de voir toute la royauté s'effondrer, c'est la première qui s'est difficilement imposée. En 1831 en revanche, la souveraineté nationale est défendue contre un vestige des velléités légitimistes, lesquelles n'ont plus la force nécessaire pour mener un combat à armes égales. L'alternative est donc contrainte de se rattacher à la seule institution qui porte encore une marque du passé, le roi, sachant qu'il symbolise lui-même le passage à une ère nouvelle puisqu'il inaugure une nouvelle dynastie.

Ces indéterminations de régime trouveront des échos à chaque moment où un projet de loi touchant, de près ou de loin, aux principes considérés comme fondateurs sera discutée. Ainsi

⁶⁹⁸ Périer, à la séance du 7 octobre 1831, *AP*, 2^{ème} série, Tome 70, p. 429.

⁶⁹⁹ Voir la séance du 10 octobre 1831 sur l'ordre de discussion, *ibid.*, pp. 480-486. L'amendement est ainsi rédigé : « Leur dignité est héréditaire ; elle se transmet dans la seule ligne directe et par ordre de primogéniture. », *ibid.*, p. 501.

⁷⁰⁰ « Mais ce qui est remarquable, c'est que chaque poussée de démocratie, même assortie d'un échec final, a laissé, incorporé à l'expérience et à la psychologie politiques françaises, un certain acquis irréversible, comme si la démocratie avait progressé en France par des vagues dont chacune se retire après avoir déferlé, mais dont chaune aussi part de haut que la précédente. », G. Vedel, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, p. 71.

des lois relatives aux élections, à la liberté de la presse ou, spécialement, à l'organisation d'une régence.

B. L'organisation de la régence ou le refus du pouvoir constituant

Le 13 juillet 1842 voit le prince royal Ferdinand mourir subitement. L'émotion est très vive partout en France. La réaction de Louis-Philippe est de convoquer la session de 1843 en avance afin de prévenir le risque, devenu probable, d'une régence⁷⁰¹. Le 26 juillet, le discours d'ouverture de la session est bref, mais il rend compte de la haute mission que le roi confie aux Chambres. En définissant les règles de la régence, il leur demande de parer aux dangers de la situation présente et d'assurer l'avenir de la France⁷⁰². Les Chambres répondent selon l'usage, chacune par une adresse. A leur lecture, on remarque que les Chambres appréhendent cette mission de manière très similaire : la Chambre des pairs pense « remplir une lacune de nos institutions »⁷⁰³ quand la Chambre des députés se prépare à « achever les institutions. »⁷⁰⁴

Il est alors assez étrange, ou peut être seulement prudent, que Guizot ne fasse grand cas de cette lacune de la Charte lorsqu'il présente le projet de loi à la Chambre des députés le 9 août⁷⁰⁵. Il concentre plutôt son effort de conviction sur la défense du choix d'organisation de la régence qui a été fait par le ministère, à savoir, de calquer la régence sur la royauté en l'instituant héréditaire ; « sinon, précise-t-il, l'esprit de notre Gouvernement (...) serait profondément altéré. »⁷⁰⁶ Cet argument sera plusieurs fois repris ou contesté à la tribune, ce qui, à notre sens, prouve qu'en 1842 la monarchie de Juillet peine encore à se définir. Entre tradition et modernité, l'origine légitime du pouvoir pose encore des questions identitaires profondes. Le rapport de

⁷⁰¹ Louis-Philippe, « Quand il plaira à Dieu de me rappeler à lui, il faut que la France, que la monarchie constitutionnelle ne soient pas un moment exposées à une interruption dans l'exercice de l'autorité royale. », *MU*, n° 208 du 27 juillet 1842, p. 1683.

⁷⁰² Louis-Philippe conclut : « Messieurs, assurons aujourd'hui le repos et la sécurité de notre patrie. », *ibid.*

⁷⁰³ Adresse de la Chambre des pairs, *MU*, n° 211 du 30 juillet 1842, p. 1701.

⁷⁰⁴ Adresse de la Chambre des députés, *MU*, n° 224 du 12 août 1842, p. 1775.

⁷⁰⁵ Il se contente en effet de remarquer que « La charte constitutionnelle ne contient aucune disposition sur ce grave sujet. », *MU*, n° 222 du 10 août 1842, p. 1768.

⁷⁰⁶ « La royauté est une, héréditaire, et passe de mâle en mâle, par ordre de primogéniture. Il faut qu'il en soit de même de la régence. Le régent doit être investi de la régence en même temps que le roi mineur de la couronne, et avec la même certitude ; (...) », Guizot, *ibid.*

Dupin sous estime manifestement le potentiel de discorde que véhicule le choix de l'hérédité, qu'il semble considérer comme déjà acquis⁷⁰⁷.

Shutzenberger fait preuve de plus de perspicacité. Il estime que « La question nettement posée est entre le principe d'une régence élective et le principe d'une régence héréditaire ; elle est entre les institutions propres à la démocratie pure et les institutions de la monarchie constitutionnelle. »⁷⁰⁸ Ce raisonnement binaire lui permet d'être lapidaire ensuite pour défendre l'hérédité qui seule, à ses yeux, offre la fixité⁷⁰⁹. Guizot reprend part à la discussion pour défendre une loi en accord non seulement avec l'esprit de la Charte et du gouvernement monarchique mais avec celui de la société même⁷¹⁰. Il dénonce finalement des velléités de perturbation de l'agencement institutionnel alors que celui-ci est bon et qu'il convient donc de le conserver⁷¹¹.

Contre l'hérédité de la régence, Lamartine dénonce le fait qu'elle serait en accord avec la monarchie comme une idée reçue. Il soutient que, si la doctrine monarchique reconnaît l'hérédité de droit divin du monarque, le régent n'a jamais existé autrement qu'en vertu du choix et du droit de la nation⁷¹². Si l'hérédité pouvait s'accorder avec la monarchie, ce ne serait qu'avec les « monarchies absolues des temps les plus barbares »⁷¹³, et certainement pas, donc, avec la monarchie de Juillet. Tocqueville, aussi, tord le lien entre hérédité et fixité parce qu'il le juge dangereux. Chaque régence réclame la faculté de s'adapter à la situation qui la voit survenir. La singularité de chacune d'elles appelle des réponses à chaque fois différentes, impossible à prévoir

⁷⁰⁷ Après avoir simplement défendu l'hérédité comme l'institution qui « fonde la sécurité des peuples », le rapporteur se félicite de répondre à la sollicitation du roi : « C'est ainsi, messieurs, que la loi aura répondu à ces paroles prononcées par Sa Majesté, dans cette enceinte, le 26 juillet, au moment de notre première réunion : "Il faut que la France, que la monarchie constitutionnelle ne soit *pas un moment* exposées à une interruption dans l'exercice de l'autorité royale." », Dupin, à la séance du 16 août, *MU*, n° 228 & 229 des 16 & 17 août 1842, p. 1797. Souligné dans le texte.

⁷⁰⁸ Shutzenberger, à la séance du 18 août, *MU*, n° 231 du 19 août 1842, p. 1808.

⁷⁰⁹ Shutzenberger, à propos des institutions monarchiques et démocratiques : « (...) si la mobilité est dans la nature des unes, la fixité est doit être le caractère des autres, et cette fixité, je ne la trouve que dans le principe d'hérédité. », *ibid.*, p. 1808.

⁷¹⁰ Guizot, à la séance du 18 août, précise *a contrario* : « Eh bien, nous pensons que la régence élective n'est en harmonie ni avec notre ordre politique ni avec notre ordre social... », *ibid.*, p. 1812.

⁷¹¹ « Vous, en établissant la régence élective, vous entendez changer la distribution des forces entre les pouvoirs, vous entendez changer l'équilibre constitutionnel ; vous entendez porter au sein de l'un de ces pouvoirs une force nouvelle, et l'y porter au moment même où le pouvoir royal est naturellement affaibli. (...) Eh bien, nous croyons que l'équilibre établi par la Charte est bon, nous voulons le maintenir ; vous voulez l'altérer, pendant les minorités, au profit d'un des pouvoirs... », Guizot, *ibid.*

⁷¹² Lamartine, à la séance du 18 août, « (...) cela est écrit textuellement dans les publicistes de l'ancienne monarchie et dans ceux dont le nom vous étonnerait le plus à cette tribune, dans Bossuet lui-même. Non, la doctrine de ce temps n'a jamais été que la régence appartient par hérédité légale, constitutionnelle, forcée, de droit divin, au régent. Elle a été, au contraire, que le roi était roi par droit divin, par droit légitime et indiscutable ; mais que le régent, dans toutes les constitutions, était régent par le choix et par le droit de la nation. », *ibid.*, p. 1810.

⁷¹³ Lamartine, *ibid.*

par avance⁷¹⁴. Il refuse donc l'hérédité de la régence qu'il regarde comme une menace pour le régime.

Au cours de cette discussion d'ailleurs, Tocqueville fait partie de ceux qui rappellent leur foi inébranlable envers la monarchie⁷¹⁵. D'autres répondent par une conviction et un attachement tout aussi fort mais à la souveraineté nationale⁷¹⁶. Ces divergences expliquent, en partie, l'acceptation ou le refus de l'hérédité avec toutefois, des positions hybrides comme celle de Tocqueville. L'aspect de la question qui départage plus nettement les orateurs est alors relatif à la notion de pouvoir constituant. En présentant le projet à la Chambre, Guizot s'était gardé d'évoquer ce point de la question pour se concentrer uniquement sur celui de la nécessité d'une telle réforme. Le rapporteur Dupin, en revanche, se devait de relater les interrogations qui avaient animé les travaux de la commission : si le projet est un complément à la Charte, ne doit-il pas être adopté par le pouvoir constituant ? la Chambre ou les Chambres sont-elles investies de ce pouvoir ?

Dans son rapport du 16 août, Dupin nie que le projet constitue « un appendice à la charte »⁷¹⁷. La Charte est « notre pacte social, notre constitution, notre loi immuable »⁷¹⁸, dit-il, et elle offre elle-même la solution du problème posé. En 1830, l'article 69 a prévu qu'un certain nombre de matières seraient réglées par des lois que le rapporteur qualifie d'organiques et à propos desquelles jamais personne n'a posé la question de la compétence du parlement. La loi de régence relève de cette catégorie, la compétence de la Chambre n'est donc pas douteuse. En dernier lieu, Dupin complète sa démonstration, il s'appuie sur un certain réalisme, sur la nécessité d'une loi organisant la régence, en affirmant que puisqu'une constitution ne peut

⁷¹⁴ Tocqueville, à la séance du 18 août, « Qu'est-ce en effet qu'une régence, sinon une maladie dangereuse du corps politique ? maladie à laquelle il faut appliquer un remède qui varie selon les circonstances, remède qu'il est impossible et ridicule de prétendre prévoir d'avance. », *ibid.*, p. 1812.

⁷¹⁵ Larochejacquelin, indirectement, à la séance du 18 août, « Messieurs, ce qui m'effraye par dessus tout, c'est l'affaiblissement de l'esprit monarchique en France. », *ibid.*, p. 1808. Tocqueville, à la séance du 18 août, la question, dit-il, « intéresse au si haut point une monarchie que je veux défendre », *ibid.*, p. 1812. Thiers, à la séance du 20 août, « Je suis profondément monarchique », *MU*, n° 233 du 21 août 1842, p. 1829.

⁷¹⁶ Passy, à la séance du 19 août, « Je crois à la souveraineté nationale, j'y crois tellement que je la regarde comme existant partout et toujours, même dans les pays où elle est niée en principe. », *MU*, n° 232 du 20 août 1842, p. 1816. Odilon Barrot, à la même séance, « (...) nous nous considérons tous ici d'une même religion politique, comme admettant pleinement le principe sur lequel repose notre Gouvernement, le principe de la souveraineté nationale », *ibid.*, p. 1822.

⁷¹⁷ Dupin, rapporteur de la commission, à la séance du 16 août, *MU*, n° 228 & 229 des 16 & 17 août 1842, p. 1797.

⁷¹⁸ Dupin, à la séance du 16 août, *ibid.*, p. 1797.

raisonnablement tout prévoir, il faut admettre qu'elle offre les moyens de parer les difficultés qui résulteraient de ses lacunes⁷¹⁹.

Si cette position est globalement cohérente, elle est malhabile car elle repose sur une notion encore indéterminée du droit public français : celle de loi organique. Du coup, Ledru-Rollin s'empare immédiatement de la faiblesse : considérant qu'une loi organique est une loi fondamentale⁷²⁰, il soutient que la Chambre est incompétente pour l'adopter. De même, Odilon Barrot déduit de l'article 69, qui sert de base argumentative à Dupin, une conclusion exactement contraire à celle du rapporteur : si l'article 69 prévoit qu'il sera pourvu à tout ce qui n'est pas dans la Charte par voie législative, il s'ensuit que la Charte entière a reçu une immutabilité totale et que la réforme proposée ne peut avoir d'autre valeur que législative⁷²¹.

Ce sont alors les interventions des députés Hello et Thiers, malgré la distance qui les séparent, qui illustrent le mieux l'apport de ce débat relativement à la notion de pouvoir constituant. Hello, qui y est favorable, la lie à celle de souveraineté nationale et en fait la base du régime, tandis que Thiers y est défavorable et la lie alors à tous ces régimes déçus parce que précisément, ils prenaient le pouvoir constituant comme base de leur régime. La souveraineté nationale, qu'il reconnaît aussi, est alors d'une toute autre teneur.

Le premier de ces deux orateurs s'efforce de défendre ce qui est à ses yeux la « distinction fondamentale, distinction tutélaire (...) l'idée mère de notre révolution (...) l'avantage le plus précieux »⁷²² : la séparation du pouvoir constituant du pouvoir législatif. Cette considération le rapproche de Ledru-Rollin, puisqu'il en voit l'application concrète dans l'indisponibilité de la Charte. Il ne faudrait pas que la seule conviction, le seul attachement des parlementaires à ce texte soit son unique garantie⁷²³. Il faut admettre, dit-il, « le caractère particulier que nous lui avons

⁷¹⁹ Dupin, « La Charte elle-même vous en offre un exemple dans son article 69, portant *qu'il sera pourvu par des lois séparées*, aux objets qu'il indique (...). Ces objets important sont devenus, en effet, la matière d'autant de lois *organiques*, pour lesquelles personne ne s'est avisé de révoquer en doute le pouvoir du parlement. D'ailleurs, la raison seule indique qu'une constitution ne pouvant pas tout régler, ni tout prévoir, laisse nécessairement à l'avenir le soin de pourvoir à toutes les éventualités, à toutes les survenances, à tous les besoins de la société. », *ibid.*

⁷²⁰ Ledru-Rollin, à la séance du 18 août, « (...) l'honorable rapporteur a reconnu que cette loi était une loi fondamentale, une loi organique, qui posait certaines lois générales qui pouvaient être étendues d'un cas à l'autre ; en conséquence, si la loi, de l'aveu même du Gouvernement et de la commission, est une loi organique et fondamentale, je me demanderai, messieurs, par qui elle peut être faite. (...) Au nom du peuple je proteste donc contre votre loi, qui n'est à mes yeux, qu'une usurpation. », *MU*, n° 231 du 19 août 1842, pp. 1807-1808.

⁷²¹ Odilon Barrot, à la séance du 19 août, « Le jour où la charte a fait sortir de ce cadre inviolable et immuable le droit électoral, précisément pour l'abandonner aux appréciations des pouvoirs, aux variations du temps, aux nécessités sociales, ce jour-là la distinction entre les lois immuables, entre les lois auxquelles il ne nous est pas permis de toucher, et celles que vous pouvez modifier, cette distinction est devenue constitutionnelle et fondamentale ; et là est la sécurité publique, là est la puissance même de vos actes (...), », *MU*, n° 232 du 20 août 1842, p. 1821.

⁷²² Hello, à la séance du 18 août, *MU*, n° 231 du 19 août 1842, p. 1807.

⁷²³ Hello, même séance, « Que la Charte, messieurs, ne soit pas seulement défendue chez nous par le sentiment de respect que nous lui portons tous ; qu'elle ait encore quelque chose de plus pour sa défense ; (...), », *ibid.*

donné ; son inviolabilité propre. »⁷²⁴ Ce qui, en l'espèce, sera d'autant plus aisé qu'il ne s'agit pas, à son avis, d'une loi constitutionnelle⁷²⁵. S'il en avait été autrement, le pouvoir constituant aurait dû être appelé pour l'adoption du texte et ce très facilement : par une convocation spéciale des collèges électoraux⁷²⁶. L'assemblée ainsi réunie aurait été investie d'un mandat exprès lui conférant le droit de modifier la Charte et non un mandat législatif ordinaire. L'orateur s'inscrit donc dans la tradition de la décennie révolutionnaire qui exige la manifestation concrète de la volonté des commettants pour qu'une assemblée qui les représente puisse agir en matière constitutionnelle.

Quant à Thiers, il refuse absolument que la théorie du pouvoir constituant puisse s'appliquer sous la monarchie de Juillet. Il dénigre le pouvoir constituant qui, parce qu'il s'est exprimé sous différentes formes depuis 1789, ne serait finalement qu'une accumulation de « misérables comédies constitutionnelles. »⁷²⁷ Ainsi, selon Thiers, la force de la monarchie de Juillet est antithétique à celle de la Restauration. Elle réside dans le « principe du contrat réciproque avec la dynastie, au lieu du principe du pouvoir constituant, de l'octroi suprême de la dynastie qui ne pouvait venir que d'elle seule. »⁷²⁸ A partir de cet « argument massue » qui définit la monarchie de Juillet autant qu'il rassure en écartant le pouvoir constituant, Thiers peut développer un discours consensuel⁷²⁹ où, sans le dire, la souveraineté se trouve accaparée par les Chambres.

Au lieu de récuser la nature constitutionnelle de la matière qui les occupe, dans le but de prouver la compétence de la Chambre, il considère que tous les sujets dont la Chambre s'est déjà

⁷²⁴ Et l'orateur de compléter : « Que la charte reste isolée de la loi, tenons-la en dehors, au-dessus, dans une région supérieure, d'un accès non pas impossible, mais au moins très difficile. Mais quand on confond la charte avec la loi, quand on efface la différence qui les sépare, savez-vous bien ce qu'on fait ? Ce n'est pas la loi qu'on élève, c'est la charte qu'on abaisse ; (...) », *ibid.*

⁷²⁵ Hello, à la même séance, « Comment, va-t-on me dire, après cette profession de foi sur la distinction du pouvoir constituant et du pouvoir législatif, votez-vous pour la loi ? Par une raison bien simple, c'est que si vous ne pouvez pas tout, l'acte qu'on vous propose n'a en lui-même rien de constituant. », *ibid.*, p. 1808.

⁷²⁶ Hello, à la même séance, « Il y a une manière bien simple et bien naturelle qui frappe tous les esprits de réaliser chez nous le pouvoir constituant sans remuer la population dans toute sa profondeur. C'est une convocation spéciale des collèges électoraux. Cette mesure sauve tout et ne compromet rien. », *ibid.*, p. 1807.

⁷²⁷ Thiers explique, à la séance du 20 août : « En effet, il a été [le pouvoir constituant], dans les assemblées primaires, à la suite des factions ; sous le consulat et sous l'empire, il a été au service d'un grand homme ; il n'avait alors pas la forme d'assemblée primaire, il avait la forme d'un sénat conservateur qui, a un signal donné par cet homme qui faisait tout plier sous l'ascendant de son génie, faisait les constitutions qu'on lui demandait. Sous la restauration, il a pris une autre forme, il s'est caché sous l'article 14 : c'est le pouvoir d'octroyer la charte et de la modifier. Voilà les divers rôles qu'a joués le pouvoir constituant depuis cinquante ans. », *MU*, n° 233 du 21 août 1842, p. 1829.

⁷²⁸ Thiers, à la même séance, *ibid.*

⁷²⁹ Thiers, à la même séance, « J'y tiens, au gouvernement représentatif, comment se pourrait-il que je n'y tinsse pas ? (...) je le respecte profondément, mais quand vous me donnez l'anarchie à la place du gouvernement représentatif, de quelques belles paroles vous entouriez ce présent, je le repousse et je persiste dans mes convictions profondes. », *ibid.*, p. 1830.

occupée, sans se poser la question de sa compétence, sont des matières constitutionnelles⁷³⁰. Il peut ainsi défendre l'immutabilité de la Charte en raison de son origine, en même temps que la loi projetée qui n'est pas autre chose qu'une loi⁷³¹. Ici réside le faite de sa démonstration et l'argument qui emporte la conviction de l'Assemblée. Thiers ne fonde par la régence sur l'hérédité mais sur la loi elle-même, de sorte que les règles qu'elle instaure aujourd'hui sont révocables⁷³². Il emporte ainsi la conviction de ceux qui, du fait de l'hérédité, considéraient la loi immuable. Sûr de l'effet produit, Thiers s'offre même le luxe de se faire menaçant pour convaincre les derniers indécis : « je vous défie, dit-il, de vous adresser à autre chose qu'aux pouvoirs constitués. »⁷³³

Au fond, cette mise en garde traduit la conception que Thiers et la grande majorité de l'Assemblée⁷³⁴ ont de la souveraineté nationale, invoquée comme fondement du régime. Selon cette conception, l'origine contractuelle de la monarchie de Juillet est plus dûe à l'action des représentants de la nation qu'à l'acclamation de l'Hôtel de ville car, ce jour là, n'était présent que le peuple de Paris. Seul le recours aux représentants permet donc de défendre que l'ensemble de la population a contracté, que la Révolution s'est faite à l'échelle du pays. C'est encore grâce aux représentants que la révision de la Charte du mois d'août 1830 a été menée, au nom de la souveraineté de la nation. S'il convient alors de ne pas toucher à l'œuvre de 1830, c'est plus par respect symbolique que par considération juridique.

Le concours des trois pouvoirs est désormais admis pour adopter n'importe quelle réforme, sans qu'il soit besoin de se pencher sur le fait de savoir si elle participe d'une matière constitutionnelle, administrative ou civile. La conception majoritaire ici à l'œuvre est non seulement convaincue de la fragilité de ces distinctions, mais aussi et surtout persuadée que rien ne peut être refusé au concours des trois branches du pouvoir législatif précisément parce que la

⁷³⁰ Thiers, à la même séance : « Vous pouvez changer les ministres, décider de la paix et de la guerre, modifier toutes vos institutions civiles. Or, y a-t-il dans votre constitution quelque chose de plus précieux, de plus important, *de plus constituant*, que l'égalité civile résultant du Code civil, que vos lois de liberté individuelle résultant du Code d'instruction criminelle (...). Eh bien, vous pouvez modifier tout cela par une loi, vos institutions civiles, votre Code d'instruction criminelle, et vous ne vous trouvez pas un pouvoir assez élevé pour décider des grands intérêts de l'Etat. (Marques d'adhésion au centre.) », *ibid.*, p. 1829. Nous soulignons.

⁷³¹ Thiers, « Je suis d'avis que jamais il ne faut avoir la prétention d'élever un seul de nos actes à la majesté de ce jour où nous avons contracté avec la dynastie qui est appelée à régner sur nous, et, je l'espère, pour longtemps. (...) Mais de ce que nous ne pouvons pas faire un article de la charte, et je le reconnais, en résulte-t-il que nous soyons dans l'impuissance de créer un pouvoir légal, de faire une loi qui investisse un régent du pouvoir de gouverner, de faire respecter les lois, de protéger le pays, de l'agrandir même s'il en a le génie ? (...) », *ibid.*, p. 1829.

⁷³² Thiers, « Nous faisons un article de loi révocable. Voilà tout. », *ibid.*

⁷³³ Thiers, *MU*, n° 233 du 21 août 1842, p. 1830.

⁷³⁴ Thiers est le dernier orateur de la discussion générale. La discussion des articles est ensuite très rapide et aucun argument nouveau n'y est soulevé. Le projet est finalement adopté par 310 voix pour et 94 contre.

Charte est intangible⁷³⁵. Ultimes conséquences de cette doctrine, le pouvoir de révision n'existe pas car le pouvoir législatif est habilité à faire tout ce que la nécessité réclamera de lui, et le pouvoir constituant n'existe plus, intervenu au moment de la fondation du régime, il s'est éteint avec la proclamation de la Charte⁷³⁶.

Reste alors à comprendre comment cette mise à l'écart du pouvoir de révision, terme d'une réflexion entamée en 1814, va influencer de manière décisive sur l'histoire du pouvoir de révision de la constitution.

Sous-section deux. Mutation et permanence des doctrines de la Révolution

Paul Bastid a bien résumé la situation entre 1814 et 1848 concernant la distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires. Après avoir retracé rapidement les origines politico-philosophiques de la théorie du pouvoir constituant chez Vattel et Sieyès, Bastid conclut : « Il y a donc eu à cet égard le plus grand flottement dans les idées. »⁷³⁷ Le constat est indéniable si l'on s'attache au suivi des doctrines professées à tour de rôle par les ultras puis les libéraux, quand ce n'est pas le roi lui-même qui change d'avis entre l'immuabilité et la mutabilité de la Charte.

Néanmoins, lorsque l'on reprend la distance qui convient au cadre de notre étude, eu égard à ses bornes temporelles, le constat diffère. La période apparaît sous un jour nouveau, d'abord favorable à l'épanouissement d'une nouvelle manière d'envisager la révision constitutionnelle à partir de la notion transformée de souveraineté (§1) ; cette période est aussi tributaire des idées passées, comme en témoigne le vœu permanent d'instituer une procédure de révision ou des réflexions relatives à sa fonction (§2).

⁷³⁵ A la séance du 20 août, avant la discussion des articles, Dupin résume ainsi les positions favorables au projet : « Messieurs, l'objection porte à faux ; nous ne faisons pas un article de la charte, nous ne sommes pas obligés de revourir au pouvoir constituant. (...) La chambre est assez édifiée sur ce point ; nous ne faisons pas un charte, mais une loi ; une charte est immuable, elle seule est immuable. », *ibid.*, p. 1832.

⁷³⁶ Dupin s'aide de Portalis (« l'ancien », le rédacteur du Code civil) pour définir et repousser le pouvoir constituant : « “On parle du pouvoir constituant comme s'il était toujours présent, comme s'il faisait partie des pouvoirs constitués ; erreur. Quand la constitution d'un peuple est établie, le pouvoir constituant disparaît. C'est la parole du créateur qui commande une fois pour gouverner toujours, c'est la main toute-puissante qui se repose pour laisser agir les causes secondes après avoir donné le mouvement et la vie à tout ce qui existe.” (*Sensation.*) », *ibid.*

⁷³⁷ P. Bastid, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814 – 1848)*, Paris, Sirey, 1954, p. 156.

§1. *La mutation de la souveraineté et la révision constitutionnelle*

Sous la Restauration et la monarchie de Juillet, la notion de souveraineté est d'abord l'objet d'une querelle relative à son titulaire. Les prétendants au titre ne sont pas nombreux : il y a le roi ou le concours des trois branches du pouvoir législatif. Selon le régime dans lequel on se place, la souveraineté sera plutôt reconnue au premier (Restauration) ou aux seconds (monarchie de Juillet). La théorie de l'octroi de la Charte va de pair avec la défense de la souveraineté du roi et avec le projet que porte la Restauration, tandis que la justification de la révolution de 1830, basée sur la souveraineté nationale, emporte le transfert de la souveraineté du roi à la nation. En apparence, c'est 1789 qui est alors rejoué mais, au fond, la pièce est revisitée car la notion de souveraineté a muté particulièrement rapidement au cours de la Restauration et la mutation est consacrée sous la monarchie de Juillet.

Le professeur Guillaume Bacot a retracé cette évolution dont il identifie les prémices sous le Directoire. L'auteur explique que l'opposition classique systématisée par Carré de Malberg entre souveraineté nationale associée à 1791 et souveraineté populaire associée à 1793 est fautive car démesurée⁷³⁸. En effet, dit-il, durant la décennie 1790, si la souveraineté a été mise en œuvre selon des procédés variables, elle a été entendue de manière constante, comme étant « concrète et collective »⁷³⁹. Cette double dimension de la souveraineté, le professeur Bacot l'illustre à travers deux exemples.

Celui, d'abord, de la distinction entre citoyens actifs et citoyens passifs de la Constitution de 1791. Dans la conception de Carré de Malberg, l'abstraction qu'est la nation doit permettre l'intégration des citoyens passifs à ce corps souverain qui les réunit tous (actifs et passifs). Erreur historique selon le professeur Bacot. Dans la pensée des constituants d'alors, nous explique-t-il, on ne fait partie du souverain qu'à la condition de participer concrètement au bien-être collectif de la société, au moyen de son travail⁷⁴⁰. C'est donc bien sur la base d'un critère tangible, concret,

⁷³⁸ G. Bacot, « On est alors en droit de se demander s'il subsiste des différences significatives, à cet égard, entre ces diverses tendances, et particulièrement entre la Constitution de 1791 et celle de 1793. Il semble en réalité qu'il faille tout bonnement conclure qu'il n'y eu qu'une seule conception de de la souveraineté, tout au long de la Révolution, qu'elles qu'ait pu être les variations auxquelles son application a donné lieu. », *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Paris, CNRS, 1985, p. 89.

⁷³⁹ G. Bacot, « On ne peut saisir la logique de la Constitution de l'an III, qu'à condition de comprendre qu'elle repose entièrement sur une *conception à la fois concrète et collective* de la souveraineté. Ceci ne fait d'ailleurs que confirmer ce qui a été dit précédemment à propos des Constitutions de 1791 et de 1793 », *ibid.*, p. 104.

⁷⁴⁰ G. Bacot, « Il faut en réalité se rendre à cette évidence quelque peu triviale, qu'il n'est pas possible de "concourir" sans être "actif". (...) on doit en effet constater que les citoyens passifs ne sont pas, pour l'Assemblée nationale, de véritable citoyens, au sens politique de ce terme, puisqu'ils n'ont que des "droits naturels et civils" et ne font que "jouir des avantages de la société" sans contribuer à son établissement ; dépourvus de tous les droits politiques, ils demeurent éternagers à la puissance publique et ne sauraient donc participer à l'expression de sa volonté. », *ibid.*, p. 65.

que le souverain est identifié ; le souverain est aussi un être collectif puisque ce sont *tous ceux* qui paient une contribution de trois journées de travail qui sont admis à concourir, par leur suffrage, à la formation de la représentation.

Celui, ensuite, de la formation de l'entité souveraine. Contrairement à ce qui est couramment admis depuis la *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, le professeur Bacot explique que, pour les conventionnels, ce n'est pas la somme des portions de souveraineté que chacun porterait en soi qui réalise *le* souverain, c'est la réunion des individus pour une prise de décision collective qui imprime le caractère souverain à cette décision⁷⁴¹. La grande différence avec 1791 réside alors dans la justification de la représentation : « (...) c'est uniquement pour des raisons pratiques, ce n'est qu'une affaire d'opportunité et non plus une nécessité logique (...) »⁷⁴². En 1791, il est admis que la nation, du fait de sa taille, ne peut s'exprimer par elle-même. Les représentants sont donc chargés de dire la volonté nationale avec le risque qu'ils se croient eux-mêmes souverains. L'effort de 1793 est donc d'écarter ce risque⁷⁴³. Ce qui entraîne une évolution dans l'acceptation de l'exercice de la souveraineté : elle demeure une notion concrète et collective mais dont l'objet n'est plus tant de faire la loi que d'en être la source⁷⁴⁴.

Finalement, que le Directoire, soit une période charnière, n'est dû ni à son système représentatif avec élection à deux degrés, ni à son bicaméralisme, ni à toute autre mesure de cet ordre qui ne font que confirmer la dimension synthétique de la Constitution de l'an III eu égard à celles de 91 et 93⁷⁴⁵. Cela engendre une évolution décisive, qui est que « Pour la première fois, ni la déclaration des droits, ni la Constitution de l'an III, n'affirment en quelque endroit que ce soit que les lois doivent nécessairement avoir une portée générale. »⁷⁴⁶ Si la Constitution de 1791, par

⁷⁴¹ G. Bacot, « La volonté générale est une volonté commune unique. Si elle est aussi la volonté de chaque citoyen, ce n'est pas, comme le pense Carré de Malberg, parce que les volontés individuelles constitueraient la volonté générale (...). Ce ne sont pas les volontés particulières, nécessairement diverses et contradictoires qui forment la volonté générale ; mais c'est la volonté générale qui se réalise simultanément, identique dans la conscience de chacun des citoyens, quand ceux-ci sont unis en un seul corps politique par l'intérêt commun. », *ibid.*, p. 24.

⁷⁴² G. Bacot, *ibid.*, p. 38.

⁷⁴³ G. Bacot, « Dans ces conditions, les décisions des représentants seront bien conformes à la volonté générale, (...) parce que toutes les précautions auront été prises pour que leurs délibérations rendent bien compte de la volonté du peuple. (...) les constituants de 1793 ont d'autant plus pensé qu'ils empêcheraient suffisamment ainsi l'usurpation de la souveraineté du peuple, que le pouvoir de décision de ses représentants était limité aux seules questions secondaires qui font l'objet des décrets. », *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Paris, CNRS, 1985, p. 40.

⁷⁴⁴ G. Bacot, « (...) la souveraineté tend maintenant à devenir plutôt la source des pouvoirs, alors que pour Rousseau elle était essentiellement l'exercice d'un pouvoir, celui de faire les lois. », *ibid.*, p. 40.

⁷⁴⁵ G. Bacot estime qu'une prise de conscience est décisive : celle que « même l'expression directe de la volonté générale par le corps des citoyens peut être fallacieuse. » C'est cette considération qui justifierait tous ces mécanismes dont le rôle était « non pas d'assurer l'autonomie de la représentation, ainsi qu'on le croirait trop volontiers aujourd'hui, mais bien au contraire de garantir que les lois faites par les représentants refléteraient toujours la volonté générale de la collectivité souveraine toute entière. », *ibid.*, p. 113.

⁷⁴⁶ G. Bacot précise : « Elles ne le disent ni expressément, comme les déclarations de 1789 et de 1793, ni même implicitement à travers une énumération des matières de nature législative, qui n'est jamais faite dans la nouvelle Constitution, comme c'était le cas à l'article 54 de la Constitution montagnarde. », *ibid.*, p. 114.

le transfert de souveraineté qu'elle opéra, et celle de 1793, par l'élargissement qu'elle imposa, avaient toutes deux porté l'enjeu de la souveraineté sur son titulaire, celle de l'an III, par l'imprécision relative à ce que doit être la loi qu'elle comporte, transforme l'enjeu de la souveraineté. « On passe insensiblement de l'idée de que les représentants doivent exprimer la volonté du souverain, à celle qu'ils exercent un pouvoir en vertu de cette volonté ; (...) »⁷⁴⁷.

La Restauration offre alors l'étrange spectacle d'un retour à la question qui occupait les constituants de 91 et 93 (qui est le souverain ?) et d'un approfondissement de l'évolution amorcée sous le Directoire.

Si Louis XVIII et ses partisans se sont efforcés de voir en lui le souverain, c'est que le principe de légitimité sur lequel ils entendaient fonder à nouveau le pouvoir le commandait. Toutes les concessions faites à l'esprit libéral à travers la Charte n'étaient qu'un acte souverain, qu'il était loisible au roi de retirer quand bon lui semblerait. Le sens profond de l'octroi de Charte tient dans cette conception qui fait du monarque un pouvoir au-dessus de la Charte elle-même. Un des arguments les plus forts pour défendre cette conception de la souveraineté sous la Restauration, au-delà du rappel de ce qu'a toujours été la monarchie en France, c'est l'article 14 de la Charte qui confie la sûreté de l'Etat au roi⁷⁴⁸.

Si Joseph de Maistre peut être considéré comme la figure emblématique de la défense de cette conception de la royauté, fidèle à ce qu'elle a été, il faut remarquer toutes les variantes qui coexistaient en cette période. Qu'il s'agisse de Chateaubriand dont la promptitude à défendre des libertés modernes, comme celle de la presse, fait de lui un franc conciliateur de la légitimité qu'il n'a de cesse de réclamer avec les conditions nouvelles dans lesquelles elle doit s'insérer ; qu'il s'agisse de Bonald dont les rapprochements entre volonté générale et volonté divine avaient de quoi désorienter ; ou qu'il s'agisse des diverses opinions au sein du courant libéral dont l'unité était surtout de défendre les libertés proclamées par la Charte plutôt que la souveraineté du peuple ou de la nation.

⁷⁴⁷ G. Bacot poursuit le raisonnement jusqu'à son terme : « Mais si on considère que le souverain ne s'exprime plus dans l'activité législative, mais seulement à l'approbation de la Constitution et lors des élections, on fait un pas décisif vers le positivisme juridique qui triomphera à partir du XIX^e siècle. On estime en effet d'abord dans ce cas, comme Carré de Malberg, que les représentants régulièrement investis sont libres d'exercer leur compétence à leur guise dans le cadre qui leur est imposé, et l'on fait prévaloir la forme sur le fond dans la détermination de la règle de droit. », *ibid.*, pp. 115-116.

⁷⁴⁸ Article 14 de la Charte : « Le roi est le chef suprême de l'Etat, il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois d'administration publique, et fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat. », L. Duguin, H. Monnier, R. Bonnard, continué par G. Berlia, *Les Constitutions (...), op. cit.*, p. 170.

Au milieu de cette effervescence théorique se sont dégagés quelques orateurs, les doctrinaires, dont « Il a été dit plus d'une fois, dans un esprit de sarcasme, que leur doctrine était paradoxalement, de n'en pas avoir »⁷⁴⁹. A défaut d'une doctrine systématique qu'ils pourraient défendre à la tribune en y subsumant l'objet particulier qui occupe la discussion, il est un point commun qui unit les doctrinaires : ils partagent une même conception de l'histoire qui a pour objectif d'enfin dépasser le clivage entre révolution et contre-révolution, les conduit à penser la Charte comme le produit de l'histoire de France. Cette vision historique leur laisse à chacun une marge de manœuvre intellectuelle personnelle.

En ce qui concerne Royer-Collard, à en croire Barante, cette conception remonte au Directoire et, précisément, au 18 fructidor⁷⁵⁰. Dès 1817, à l'occasion du débat relatif à la liberté de la presse, il prononce un discours profond dans lequel il situe la Restauration par rapport à l'Ancien régime et à la Révolution⁷⁵¹. Il a donc recours à l'abstraction qu'est la nation, pour en donner l'état actuel : « La Nation dont je parle, dit Royer-Collard, innocente de la Révolution dont elle est née, mais qui n'est point son ouvrage, ne se condamne point à l'admettre ou à la rejeter toute entière : ses résultats seuls lui appartiennent »⁷⁵². C'est-à-dire que les droits consacrés dans la Charte et la forme représentative du gouvernement sont des acquis, des produits d'un conflit (temporairement) résolu en 1814 et qui dépasse les différentes classes qui composent alors la société.

Ce détour par l'histoire conduit le doctrinaire à choisir entre deux éléments, tous deux présents dans la société : l'élément matériel d'une part, « qui est l'individu, sa force et sa volonté », et l'élément moral d'autre part, « qui est le droit résultant des intérêts légitimes. »⁷⁵³ Fonder la société sur le premier serait faire confiance à la majorité des individus, ce qui n'est pas sans risque de despotisme ; fonder au contraire la société sur le second, c'est faire preuve de raison car alors

⁷⁴⁹ J.-J. Chevalier, « La pensée politique des doctrinaires de la Restauration. », *EDCE*, 1964, p. 14.

⁷⁵⁰ Le jour où de nombreuses élections furent annulées et de nombreux élus déportés par le Conseil des Cinq Cents. « Dès lors, M. Royer-Collard jugea qu'une monarchie légitime pouvait, mieux qu'un gouvernement issu des désordres de la Révolution, assurer le règne des lois et le respect des droits de la nation, sous la condition que le roi ne serait pas le chef d'un parti et qu'il accepterait la France telle qu'elle était devenue, telle qu'elle avait voulu être au moment où les Etats-Généraux s'étaient assemblés. Ce fut de la sorte qu'il devint royaliste, précisément lorsque cette cause semblait perdue, lorsque ses partisans étaient persécutés. – “Bien des gens, disait-il, ont été proscrits pour des opinions qu'ils n'avaient pas, et que la persécution leur a données.” », Barante, *La vie politique de M. Royer-Collard, ses discours et ses écrits*, Tome 1, Paris, Didier, 1863, 2^{ème} éd., p. 45.

⁷⁵¹ « Voilà qu'enfin, après trente années qui se sont écoulées depuis l'origine de nos troubles, une *Nation* nouvelle s'avance, et se range autour du trône, renouvelée comme elle. A mesure qu'elle s'avance elle recueille dans ses rangs tous ceux qui n'ont été *ni Mazarins ni frondeurs, et qui n'ont voulu que le bien de l'Etat, espèce de gens*, dit le cardinal de Retz, *qui ne peut rien au commencement des troubles mais qui peut tout à la fin.* (...) Une révolution sans exemple s'est opérée au milieu de nous. Elle n'était pas dirigée contre le trône, quoiqu'elle l'ait renversé ; elle l'était contre la constitution intérieure de la société : ce sont les classes diverses qui ont combattu entre elle ; bien plus que la nation et son gouvernement. », Barante, *ibid.*, pp. 310-311.

⁷⁵² Barante, *ibid.*, p. 311.

⁷⁵³ Royer-Collard, à la séance du 27 mai 1820, *MU*, n° 150 du 29 mai 1820, p. 741.

la société est basée sur la justice⁷⁵⁴. De là vient la célèbre innovation de ne reconnaître qu'une seule souveraineté : celle de la raison.

Elle seule permet de comprendre la lutte de trente ans qui vient de se terminer lorsque Royer-Collard prononce ses premiers discours avec autant d'effet. La raison seule permet de voir dans la Charte la condition de la stabilité des institutions et par conséquent de penser sa radicale immutabilité. Enfin et surtout, considérer la raison comme seule souveraine, c'est écarter, parce qu'aussi dangereuses l'une que l'autre, celle du roi ou de la nation : elles renvoient toutes deux à l'élément matériel de la société et Royer-Collard nous a dit ce qu'il fallait en craindre. Dès lors, l'ultime avantage de cette théorie du plus fameux des doctrinaires est bien de subtiliser la souveraineté à tous ses prétendants, ce qui reste le moyen le plus efficace pour stopper les effets néfastes qu'elle produit depuis trop longtemps. Notons une conséquence que son inventeur n'avait pas précisément comme objectif, c'est de consommer la rupture avec la conception concrète de la souveraineté qui présidait à la pensée révolutionnaire, en lui substituant une conception abstraite.

Si Royer-Collard a marqué la Restauration, c'est peu dire que Guizot marqua la monarchie de Juillet. Formé par le premier, le second dut confronter ses convictions à l'exercice du pouvoir et si l'on en croit la longévité dont il fit preuve à la tête du ministère, ce ne fut pas sans adresse. L'aboutissement historique que son aîné identifiait dans la Restauration, il s'en réappropria la méthode et les prémices mais il se veut homme de 1830. C'est donc à travers la monarchie de Juillet qui est « indissociablement *compromis politique*, au sens le plus banal du terme, et *synthèse historique*, au sens où elle constitue une forme politique parfaitement adéquate à l'accomplissement du mouvement de la civilisation. »⁷⁵⁵ Selon Pierre Rosanvallon, « Il cherche avant tout à comprendre et à faire comprendre "la révolution considérée, non dans ses gestes, mais dans ses principes" »⁷⁵⁶.

Sur ce point, il faut bien admettre que la souveraineté de la nation ne fait pas partie des principes que Guizot veut transmettre à la société. Dès 1816 au contraire, il est identifié comme

⁷⁵⁴ Royer-Collard, « Voulez-vous faire la société avec l'élément matériel ? La majorité des individus, la majorité des volontés quelles qu'elles soient, est le souverain. Voilà la souveraineté du peuple. Si, volontairement ou malgré elle, cette souveraineté aveugle et violente va se déposer dans la main d'un seul ou de plusieurs, sans changer de caractère, c'est une force plus savante et plus modérée ; mais c'est toujours la force. Voilà l'origine et la racine du pouvoir absolu et du privilège. Il le savait bien, l'homme qui a si puissamment gouverné la France pendant quatorze ans (...). Voulez-vous au contraire faire la société avec l'élément moral, qui est le droit ? Le souverain est la justice, parce que la justice est la règle du droit. Les constitutions libres ont pour objet de détrôner la force et de faire régner la justice. Choisissez maintenant votre souverain. C'est la force, si votre gouvernement représente les personnes ; c'est la justice, s'il représente les droits et les intérêts. », *ibid.*

⁷⁵⁵ P. Rosanvallon, *Le moment Guizot*, Paris, Gallimard, coll. Bibliothèque des sciences humaines, 1985, p. 212.

⁷⁵⁶ P. Rosanvallon, *ibid.*, p. 205.

doctrinaire (bien que le terme n'existe peut-être pas encore) grâce à son ouvrage *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*. Il y écrit une véritable profession de foi : « Je ne crois ni au droit divin, ni à la souveraineté du peuple, comme on les entend presque toujours, prévient-il. Je ne puis voir là que les usurpations de la force. Je crois à la souveraineté de la raison, de la justice, du droit : c'est là le souverain légitime que cherche le monde et qu'il cherchera toujours »⁷⁵⁷.

Chez Royer-Collard avons-nous dit, la raison est une donnée abstraite, presque métaphysique. Chez Guizot, elle est hybride : à la fois transcendante⁷⁵⁸ et partagée au milieu des hommes. C'est cette seconde dimension de la raison qui justifie le suffrage capacitaire, entendu comme remède à l'anarchie démocratique et comme produit de l'histoire, vainqueur de la noblesse héréditaire. C'est donc à partir de l'observation de la société que le système capacitaire est pensé ; à partir du constat que la société est hiérarchisée naturellement depuis la Révolution et non plus juridiquement. La raison qui s'incarne de manière aléatoire en différents individus, instaure une hiérarchie entre eux, selon leurs capacités. Que certains soient admis à voter et d'autres non, relève donc d'une théorie du droit naturel où le droit, la justice, sont exprimés à travers la notion de raison. Cette dernière préexiste donc nécessairement à la reconnaissance précise et momentanée du cens et fait du droit de vote une fonction plutôt qu'un droit. Dans ces conditions, le souverain n'a pas de volonté propre, il faut la découvrir, par les capacités, conformément à la raison. Ici se réalise alors le détachement complet vis-à-vis de la conception révolutionnaire de la souveraineté : de concrète et collective, elle devient abstraite et individuelle.

Il est alors intéressant de croiser les réflexions des professeurs Bacot et Rosanvallon. Le premier nous montre l'évolution de l'appréhension de la souveraineté depuis une conception collective et concrète vers une conception individuelle et abstraite. Le second avance que le principe des capacités serait une théorie offerte à la distinction entre citoyens actifs et citoyens passifs de Sieyès⁷⁵⁹. Si l'on prend au sérieux les deux propositions, il n'y a d'autre conclusion possible que celle qui reconnaît chez les doctrinaires la même erreur qu'a commise Carré de Malberg. Comment sinon, les pressentiments de Sieyès, basés sur une conception concrète et collective de la souveraineté, pourraient-ils trouver une consécration théorique cohérente dans une conception individuelle et concrète de la même notion ? C'est soit impossible, soit un exemple parfait de la manière dont les idées évoluent.

⁷⁵⁷ F. Guizot, *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, Paris, Maradan, 1816, p. 201.

⁷⁵⁸ « Du point de vue de Guizot, le problème consiste à trouver un entre-deux : comment laïciser le pouvoir tout en le rappelant à sa source invariable et transcendante ? La doctrine de la "souveraineté de la raison" pourvoit à cette fin (...) », L. Jaume, « Guizot et la philosophie de la représentation », *Droits*, 1992, n° 15, pp. 141-142.

⁷⁵⁹ P. Rosanvallon, « Le principe des capacités donne ainsi un fondement théorique cohérent à l'idée d'une distinction entre citoyens actifs et citoyens passifs que Sieyès, puis Barnave avaient esquissée. », *Le moment guizot, op. cit.*, p. 98.

Nous sommes convaincus de la seconde réponse et cela étant, cette évolution n'exclut pas une certaine permanence entre 1791 et les doctrinaires. C'est la peur de la souveraineté concrète de la nation qui avait conduit les constituants à prévoir que la révision de la Constitution ne se ferait que « par les moyens pris dans la Constitution même »⁷⁶⁰. Pour les doctrinaires c'est le refus d'une telle souveraineté qui les conduit à s'attacher à la Charte et à construire son immutabilité, non pas sur sa perfection, mais sur sa complétude : si la nécessité devait soulever le désir de la modifier, il faudrait s'y refuser, sinon au moyen d'une loi qui serait inférieure à la Charte tandis que cette dernière qui resterait formellement intacte.

Il est donc une permanence entre ces idées, c'est la reconnaissance de l'imperfection des créations humaines qui, si elles entraînent le besoin de les corriger, ne doivent pas les emporter. Pour éviter ce qui serait alors une destruction, il faut prendre les moyens de la correction de l'œuvre, au sein même de l'œuvre. Ne pouvant se nier, sa réforme sera réalisée dans le sens de sa conservation. Ce constat ne doit pas, toutefois, masquer d'autres propositions pour les moyens de la réforme, élaborés en dehors ou à côté des idées des doctrinaires.

§2. *Un pouvoir hérité et en devenir*

Si les doctrinaires ont marqué leur temps et, avec quelque retard⁷⁶¹, la postérité, le système de révision constitutionnelle qu'ils proposent ne correspond pas à l'esprit du droit public français. Peut être trivialement parce qu'à l'image de leur réputation de n'avoir pas de doctrine, ils n'auraient pas pensé le pouvoir de révision. Ce n'est qu'imparfaitement vrai car l'ampleur de l'influence anglaise entre 1814 et 1848 a conditionné leur réflexion sur ce point. Leur attachement à une Charte immuable prenait le contre-pied de ce rapprochement de façade. En effet, l'omnipotence parlementaire qui gouverne la Grande-Bretagne depuis le XVII^{ème} siècle ne peut être transposée en France où, particulièrement durant la Restauration, la place du monarque⁷⁶² n'était pas celle du résident de Buckingham et interdisait de soutenir profondément la comparaison.

⁷⁶⁰ Constitution de 1791, Titre VII, article 1.

⁷⁶¹ C'est le jugement porté par Luis Diez Del Corral : « (...) il convient encore d'ajouter le peu de sympathie que ces hommes ont inspirée et qui explique pourquoi les historiens des idées politiques ne se sont guère occupés d'eux. », « Tocqueville et la pensée politique des doctrinaires », *Alexis de Tocqueville, livre du centenaire (1859 – 1959)*, Paris, CNRS, 1960, p. 57.

⁷⁶² Voir O. Ferreira, *Le pouvoir royal (1814-1848) – A la recherche du quatrième pouvoir ?*, Thèse, Paris-Est, 2010, 874 p. Spécialement le chapitre, « Le choix de l'archétype », pp. 486-554.

En revanche, à notre avis, leur conception de la Charte intangible mais dont les lacunes peuvent être comblées par voie législative, donc grâce à des textes qui d'une part, ne se hissent pas à la hauteur de la lacune qu'ils doivent combler, et d'autre part, demeurent susceptibles d'autant de variations que de majorités successives à la Chambre des députés, doit plutôt être rapproché de l'expérience américaine. S'il y a là une influence quelconque de Tocqueville, elle reste entière à prouver. Nous nous contentons ici de remarquer que la technique des amendements à la Constitution, déjà éprouvée à l'époque dans la jeune République des Etats-Unis, trouve de singuliers points communs avec la méthode préconisée par les doctrinaires. Toutefois, la stabilité des amendements à la Constitution aux Etats-Unis, du fait d'une procédure d'adoption plus rigide que celle d'adoption des lois, leur confère une supériorité certaine sur ces dernières. Une différence notable qui fait de ce système une meilleure garantie de la constitution que celui des doctrinaires.

C'est d'ailleurs sur ce point précis que la solution que proposent les doctrinaires pour (ne pas) réviser la Charte est la plus critiquée. Si elle est certainement la plus efficace, parce que la plus radicale, en ce qui concerne la protection de la Charte, elle est très imparfaite au regard de la pérennité des modifications apportées par voie législative, lesquelles sont inévitablement soumises aux variations à venir de majorité. Sous la Restauration et la monarchie de Juillet alors, une des quêtes initiée par les constituants de 1791 se poursuit : quel est le moyen institutionnel qui permet *à la fois* de protéger et d'améliorer la constitution ? Et comme pour les premiers constituants, c'est d'abord la protection qui nourrit la réflexion.

C'est au cours de la discussion relative à l'instauration du double vote, en 1820, à la Chambre des députés, que la nécessité d'une procédure de révision de la Charte est défendue. La gauche libérale met en œuvre toutes les ressources à sa disposition pour combattre ce projet de loi qui rompt l'égalité des droits qu'elle voyait figurer parmi les bases du régime. Dans la mesure où chacun des orateurs qui la propose a sa propre idée des détails de sa mise en œuvre, il ne s'agit pas d'un plan précis ni commun. Néanmoins, toutes les interventions en ce sens expriment la même intention : que le respect du fond soit garanti par l'observation de formes plus

contraignantes lorsqu'il s'agit d'adopter un amendement à la Charte que lorsqu'il s'agit de légiférer⁷⁶³.

Le même souci de protection se manifestera particulièrement nettement en 1824 à la Chambre des pairs⁷⁶⁴, au moment où la loi instaurant le renouvellement intégral et septennal de la Chambres de députés est discuté. Défendue par le ministère comme un renforcement de la stabilité du gouvernement parlementaire, les pairs y voient plutôt les prémices d'une concurrence accrue avec la chambre basse. Ils réfutent donc le projet sur la base de l'argumentation développée en 1820 par la gauche libérale. Le chassé-croisé des opinions techniques au service de considérations politiques contingentes, caractéristique de la Restauration, est une fois de plus illustré ici.

Globalement alors, les orateurs qui proposent cette innovation se basent sur le consensuel respect dû à la Charte pour défendre que si une modification doit lui être apportée, il faut qu'elle intervienne avec une certaine majesté, par des formes supérieures à celles de la procédure législative ordinaire. Aussi, malgré leur diversité, il n'est pas étonnant que ces propositions insistent sur les mêmes points. Ceux qui défendent cet ajout à la Charte, demandent que les Chambres soit d'abord revêtues d'un mandat spécial pour procéder à une révision de la Charte, le plus souvent sans préciser son origine⁷⁶⁵ ou plus rarement, exigent qu'il provienne du roi⁷⁶⁶.

⁷⁶³ Daunou, « (...) un point incontestable, c'est qu'une révision totale ou partielle ne résulterait pas légitimement et valablement de pures et simples délibérations législatives, prises dans les formes ordinaires (...) », *MU*, n° 142 du 21 mai 1820, séance du 20, p. 694. Constant, précisant les propos de Lafayette qui s'exprima juste avant lui, Mon honorable ami a seulement dit que les changements qu'une nation avait le droit de faire à sa constitution ne pouvaient être faits dans les formes ordinaires d'une loi ; or, cela a été reconnu, cela n'a jamais pu être attaqué. », *MU*, n° 149 du 28 mai 1820, séance du 27, p. 736. Verneilh-Puyraseau, « Je m'effraie, pour mon compte, de la hardiesse de ceux qui prétendraient que par les moyens ordinaires de la législation, c'est-à-dire à la majorité plus un, la Charte pût être modifiée ou changée (...) », *MU*, n° 162 du 10 juin 1820, séance du 8, p. 807. Souligné dans le texte.

⁷⁶⁴ de la Rochefoucauld, à la séance du 5 mai 1824, « (...) je pense, dans la plus intime conviction de mon jugement : (...) qu'aucune altération, à quelque titre que ce soit, de ce code constitutionnel, ne peut être faite dans les formes ordinaires et suffisantes pour la confection d'une loi. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 40, p. 311. Lanjuinais, à la séance du 5 mai 1824, « Devons-nous, pouvons-nous admettre le projet, l'admettre en ce moment, et sans formes spéciales ? Non, car il porte atteinte à la *Charte constitutionnelle* du royaume. Nous tenons d'elle nos pouvoirs. Ces pouvoirs consistent à faire des lois ordinaires, et non à faire sans solennité des chartes constituantes, et à déchirer ainsi la loi de nos lois, le *plus beau titre du Roi* et de la nation. », *ibid.*, p. 317. Souligné dans le texte.

⁷⁶⁵ Daunou, « (...) alors même que la chambre des députés des départements serait appelée à y concourir [à une révision de la Charte], elle aurait besoin d'avoir été revêtue à cet effet d'un caractère spécial (...) », *MU*, n° 142 du 21 mai 1820, séance du 20, p. 694.

⁷⁶⁶ de la Rochefoucauld, à la séance du 5 mai 1824, explique que la révision « ne peut être faite par les Chambres, sans qu'elles soient préalablement revêtues d'un pouvoir spécial donné par le Roi, puisqu'il n'a pas donné ce pouvoir par la Charte ; (...) », *AP*, 2^{ème} série, Tome 40, p. 311.

Parmi les points communs notables, notons la justification selon laquelle une délibération obligée à une certaine lenteur⁷⁶⁷ ou à une certaine difficulté⁷⁶⁸, serait plus mature⁷⁶⁹ ; dans le même but d'écarter le danger et la tentation de l'innovation trop prompte, on expose aussi à la tribune les vertus des majorités qualifiées ou de la confirmation d'un vœu exprimé à plusieurs reprises, voir plusieurs sessions, avant qu'il ne soit adopté⁷⁷⁰. Il faut remarquer que toutes ces considérations sont celles qui étaient défendues dès 1791, au moment même où le comité de constitution avait pris l'initiative d'ajouter une procédure de révision des décrets constitutionnels, avant sa discussion finale et son adoption le 4 septembre. Ce souvenir ne manque donc pas d'être rappelé⁷⁷¹. Il est intelligemment mêlé à une généralisation/banalisation de la question, en soulignant que tous les gouvernements prévoient ce genre de procédure de révision⁷⁷², que seule l'imprévoyance naïve de 1814 peut expliquer son absence dans la Charte⁷⁷³ et parce que, comme

⁷⁶⁷ Admyraut exprime « (...) le vœu formel de la loi fondamentale de l'Etat ne puisse jamais être modifié que partiellement, et avec des délais et des formalités telles, qu'on soit forcé d'y penser longtemps avant d'y pouvoir procéder. », *MU*, n° 139 du 18 mai 1820, séance du 16, p. 667.

⁷⁶⁸ Le comte de Ségur, à la séance du 5 mai 1824, « (...) je réclamerais au moins préalablement une règle, une loi, pour prescrire les formes à suivre, en procédant à ces changements qui seraient trop dangereux s'ils n'étaient pas rares et difficiles ; (...) », *AP*, 2^{ème} série, Tome 40, p. 368.

⁷⁶⁹ Daunou, réclame « de garantir par des formes plus lentes et plus solennelles, par la réunion d'un plus grand nombre de suffrages, la maturité d'un tel genre de détermination. », *MU*, n° 142 du 21 mai 1820, séance du 20, p. 694. Verneilh-Puyraseau, « Alors du moins il y aurait une garantie particulière et efficace de maturité et de sagesse. », *MU*, n° 162 du 10 juin 1820, séance du 8, p. 807. De la Rochefoucauld, à la séance du 5 mai 1824, « (...) cette révision ne doit avoir lieu qu'après une lente et sage maturité ; qu'après une mûre temporisation, et avec une solennité toute particulière ; (...) », *AP*, 2^{ème} série, Tome 40, p. 311.

⁷⁷⁰ Verneilh-Puyraseau, « (...) du moins faudrait-il que d'aussi graves délibérations fussent soumises à la formalité des trois lectures, avec des intervalles raisonnables, et ne pussent être adoptées, comme dans les matières criminelles, qu'à la majorité des deux tiers. », *MU*, n° 162 du 10 juin 1820, séance du 8, p. 807. De la Rochefoucauld, à la séance du 5 mai 1824, « (...) qu'une délibération aussi grave devrait être reproduite pendant plusieurs sessions consécutives ; et enfin qu'aucun changement à la Charte ne pourrait être voté qu'à une majorité, dans les deux Chambres, plus forte que celle suffisante pour l'adoption des lois ordinaires. (...) », *AP*, 2^{ème} série, Tome 40, p. 311.

⁷⁷¹ Par Lafayette, « Ces pouvoirs, dis-je, peuvent être modifiés ; et cependant nous n'avons jamais cru, l'acte constitutionnel de 91 en fait foi, qu'ils dussent être modifiés dans des formes de lois ordinaires, et moins encore au mépris des circonstances et d'une opinion publique manifestée de toutes parts. », *MU*, n° 149 du 28 mai 1820, séance du 27, p. 735.

⁷⁷² Lanjuinais, à la séance du 5 mai 1824, « Ces formes spéciales, leur nécessité est reconnue et réservée dans presque toutes les constitutions des *royaumes*, comme des *républiques* depuis 1776, ère des constitutions écrites jusqu'à présent, et notamment dans plusieurs constitutions européennes et nouvelles, toutes influencées depuis 1814, par la *Sainte-Alliance*. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 40, p. 317. Souligné dans le texte. Le comte de Ségur, à la séance du 5 mai 1824, « (...) il est impossible qu'un gouvernement quelconque puisse exister longtemps sans posséder en lui quelques moyens de perfectionner sa législation et de la dégager des obstacles qui pourraient entraver sa marche ; (...) », *ibid.*, pp. 367-368. Girardin, à la séance du 5 juin 1824, « Le moyen de perfectionner ou de corriger les institutions humaines existe dans tous les gouvernements représentatifs. Il n'est pas le même partout, et les formes employées pour arriver au même but varient dans ces différents pays. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 41, p. 244.

⁷⁷³ Lanjuinais, à la séance du 5 mai 1824, « Il est vrai que cette réserve n'est point énoncée dans la nôtre ; mais il n'y est point dit aussi que des lois ordinaires abrogeront notre constitution. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 40, p. 317. Girardin, à la séance du 5 juin 1824, « Ici, malheureusement, aucune formalité n'a été prescrite. Cet esprit de prévision paraît ne s'être pas présenté au moment où la Charte a été promulguée. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 41, p. 244.

en 1791 encore, il faut apaiser les craintes de ceux qui l'assimilent au pouvoir constituant⁷⁷⁴.

En réponse à ces discours minoritaires, les conceptions de la Charte immuable à laquelle il peut être apporté des compléments révocables par la voie législative ou la distinction entre dispositions fondamentales et réglementaires ont eu la préférence des majorités. Il est une objection qui mérite néanmoins d'être rapportée car elle fait partie de ces constantes des débats où le pouvoir de révision est l'objet de réflexion, et parce qu'elle est spécialement pertinente. C'est celle, destructrice, de Corbière, ministre de l'intérieur en 1824 : « Quant à la demande d'une loi destinée à régler le mode de révision, dit-il, comment n'a-t-on pas songé qu'en la réclamant, on se plaçait dans un cercle essentiellement vicieux ? Une pareille loi serait constitutionnelle de son essence : la demander, c'est reconnaître aux deux Chambres le pouvoir de la voter, et par conséquent d'ajouter à la Charte, d'en modifier les dispositions ; c'est reconnaître le principe que l'on prétend néanmoins contester. »⁷⁷⁵

La force de cette riposte est qu'elle est à double détente : Corbière ajoute, lapidaire, que l'exigence d'une majorité des deux tiers qui a été proposée, « ne pourrait en effet être exigée pour les modifications à la Charte qu'en vertu d'une loi rendue à la majorité simple, seul mode de délibération aujourd'hui connu, et qui dès lors pourrait toujours être abrogé à la même majorité. »⁷⁷⁶ Le ministre de l'intérieur se place ainsi sur le terrain de ce que les auteurs appellent aujourd'hui la double révision, ce qui prouve, si besoin était, que les termes du débat relatifs à la révision de la constitution n'ont que peu varié.

Une autre objection adressée aux partisans de l'instauration d'une procédure de révision de la Charte doit être mentionnée. Elle annonce quant à elle une idée que défendra bien plus tard Georges Burdeau. Pour l'heure, c'est Calemard de Lafayette qui la défend. Il dénonce à travers la volonté d'installer une procédure de révision, une violation de la forme du gouvernement⁷⁷⁷. C'est

⁷⁷⁴ Constant, à la suite de Lafayette, se veut rassurant : « (...) mon honorable ami n'a parlé que du droit que conservent toujours les nations de changer, de modifier leurs lois fondamentales, et cela dans des formes déterminées. (...) Mon honorable ami n'a pas dit autre chose : personne ne peut penser à cette souveraineté du peuple, illimitée, déplorable, qui entraîne les nations de révolutions en révolutions et de calamités en calamités ; (...) », *MU*, n° 149 du 28 mai 1820, séance du 27, p. 736.

⁷⁷⁵ Corbière, à la séance du 7 mai 1824, *AP*, 2^{ème} série, Tome 40, p. 388.

⁷⁷⁶ Et Corbière d'approfondir : « Or, si l'on suppose maintenant que, sous l'empire de cette loi, la nécessité d'une modification à la Charte vienne à être reconnue par le Roi, et par la majeure partie de l'une ou de l'autre Chambre, il arrivera nécessairement une de ces deux choses : ou les artisans de la modification composeront une majorité de plus de deux tiers, et alors la condition imposée sera inutile ; ou elle sera inefficace, s'ils ne forment qu'une majorité moindre, puisqu'alors ils auront toujours la ressource d'abroger à la majorité simple la loi qui en exigerait une différente. Cette abrogation serait régulière, car une loi peut toujours être abrogée par une autre émanée des mêmes pouvoirs ; (...) », *ibid.*

⁷⁷⁷ Calemard de Lafayette, à la séance du 7 juin 1824, « (...) plusieurs réclament des formes particulières et plus solennelles pour les améliorations de ce genre ; de sorte que pour défendre la Charte, ils proposent de commencer par y apporter un changement immense qui frapperait non sur une disposition secondaire ou réglementaire, mais bien sur des dispositions principales et fondamentales : ils s'agiraient de celles qui règlent la forme du gouvernement du Roi et les attributions des Chambres ; (...) », *AP*, 2^{ème} série, Tome 41, p. 267.

que cent ans avant que Burdeau ne l'affirme, recherches à l'appui, Calemard de Lafayette a vu que la procédure de révision d'un acte constitutionnel nous renseigne sur la teneur du régime qu'il organise. Dès lors, installer une procédure de révision de la Charte, quelle qu'elle soit, ce serait porter atteinte à la monarchie restaurée.

Sous la monarchie de Juillet, le débat est moins riche. Essentiellement parce que la théorie des doctrinaires s'est imposée. Ils ont dominé 1830 et ont ainsi contribué à porter le débat relatif au pouvoir de révision sur le terrain de l'amélioration de la constitution plutôt que sur celui de sa protection. Leur conception de l'immutabilité de la Charte le permettait, l'impliquait même : combler une lacune de la Charte, n'est-ce pas l'améliorer avant de la protéger ?

Même Bérard, qui était aux prises avec les doctrinaires en 1830 pour accélérer la réforme de la Charte était dans cet état d'esprit. Lors de sa prise de parole décisive à la séance du 6 août, il conseillait ainsi les députés : « Nos institutions sont incomplètes, vicieuses même, sous beaucoup de rapports. Il nous importe de les étendre et de les améliorer. »⁷⁷⁸ Lui qui en appelait à une franche rupture, se place ainsi sur le terrain de la modération et contribuera alors à ce que la transition de 1830 ne soit jamais vraiment vécue comme une rupture aussi radicale qu'il l'aurait souhaitée. En effet, en 1836, commentant la Charte, Berriat Saint-Prix n'est pas convaincu qu'il y ait eu changement de constitution mais plutôt modification, révision de la Charte⁷⁷⁹.

Les rares interventions qui demandent à instaurer une procédure de révision sont prononcées durant la session de 1831, lorsque l'hérédité de la pairie est discutée. Lherbette et Tardieu, notamment, se félicitent de voir dans ces procédures, « dans un fait de cette nature qu'une sage prévoyance, qu'une juste appréciation de l'époque de réforme et de progrès à laquelle nous sommes arrivés »⁷⁸⁰ pour le second, ou « l'accomplissement du plus cher de nos vœux, celui d'opérer le bien sans secousses, sans perturbations »⁷⁸¹ pour le premier.

⁷⁷⁸ Bérard, *AP*, 2^{ème} série, Tome 63, p. 51.

⁷⁷⁹ Dans son *Commentaire sur la Charte constitutionnelle*, Berriat Saint-Prix présentera le texte d'août 1830 d'une manière qui ne laisse pas de doute. Il décrit « le résumé des réformes qu'a subies la Charte de 1814 » (nous soulignons), et dénombre 46 articles conservés sans modification, 1 article conservé sauf nouvel examen, 15 articles conservés avec modification, 3 articles remplacés par des dispositions contraires, 11 articles supprimés et 4 articles ajoutés. Sa conclusion est que « les auteurs de cette déclaration [du 7 août 1830] n'ont pas entendu faire une constitution entièrement distincte et indépendante de la Charte de 1814. Il suit de là que l'expression *Charte de 1830*, que j'ai souvent employée moi-même, est tout simplement une manière de parler abrégée, pour indiquer l'amalgame des dispositions de la Charte de 1814 restées en vigueur avec celle qui ont été adoptées en 1830 pour sa réforme. » (Souligné dans le texte). *Commentaire sur la Charte constitutionnelle*, Paris, Videcq-Langlois-Delaunay, 1836, pp. 32-33 & 473.

⁷⁸⁰ Tardieu, à la séance du 1^{er} octobre 1831, *AP*, 2^{ème} série, Tome 70, p. 282.

⁷⁸¹ Lherbette, à la séance du 30 septembre 1831, « Frappé des inconvenients et de la nécessité d'y remédier, j'aurai, quand les circonstances me paraîtront convenables, l'honneur de soumettre à la Chambre une proposition pour remplir cette lacune de la Charte. Une telle disposition n'aurait pas seulement pour effet de permettre d'améliorer les lois, de les maintenir toujours en rapport avec les besoins sociaux ; elle offrirait, de plus, aux esprits impatient de perfectionnement une voie légale pour y parvenir, et les empêcherait de réclamer par la force ce qu'ils attendent de la sagesse et du temps. », *ibid.*, p. 256.

Un autre conséquence de la domination des doctrinaires sous la monarchie de Juillet, c'est que le débat de 1830 qui aurait pu être un grand débat relatif à la nature du pouvoir constituant a été étouffé. D'une part grâce à l'habileté de ceux qui cherchaient à tout prix à réitérer le 1688 anglais et d'autre part à cause de ceux qui auraient bien voulu mener ce débat mais qui ont choisi le silence et l'abstention comme signe de protestation⁷⁸². Aussi la discussion au cours de laquelle auraient pu resurgir ces questions, celle relative à la régence en 1842, a été *le* moment d'identification du pouvoir constituant et non celui d'identification du pouvoir de révision.

En vérité ces deux moments témoignent de l'ambiguïté du vocabulaire utilisé, à notre avis principale source des confusions et des classements que nous établissons ici. En effet, l'objectif principal des doctrinaires était de maintenir la nouvelle dynastie et les mots « pouvoir constituant » ne pouvaient que les effrayer comme les définitions qu'ils en donnent au cours des débats le prouvent. Quand ils y font référence alors, à travers l'action conjointe des trois branches du législatif, ils ne parlent, au fond, que du pouvoir de révision. O. Ferreira, l'a montré à travers le rôle qu'ils assignaient au roi, lequel avait tous les attributs du pouvoir de révision, notamment et surtout, l'initiative : « sa mission au regard des institutions devait s'apparenter, autant en fait qu'en théorie, mais aussi autant en situation ordinaire qu'en période de crise, à un pouvoir conservateur. En dehors, point de salut... »⁷⁸³

Ces idées enfin, doivent être rapprochées de la pensée républicaine qui se perpétue au moyen de presse ou de sociétés secrètes. C'est aussi à tout ce réseau que l'on devra la perpétuation des idées que les libéraux ont défendues sous la Restauration et qui sommeillèrent durant la monarchie de Juillet mais avec un accent bien plus démocratique. Le professeur Rosanvallon a ainsi recensé plusieurs projets et réflexions individuels ou de groupes, où la surveillance des institutions est confiée à un ou des organes, à côté de la représentation du

⁷⁸² Voir, tant pour la réflexion autour du pouvoir constituant et sa défense que pour les justifications de l'abstention, Cormenin, *Cinq lettres sur la charte, la pairie et le pouvoir constituant*, Paris, Sétier, 1832, 46 p.

⁷⁸³ O. Ferreira, *Le pouvoir royal (1814 – 1848), A la recherche du quatrième pouvoir ?*, Thèse, Paris-Est, 2010, p. 481. Voir la section qui est conclue par la citation que nous reproduisons ici, consacrée au pouvoir de révision de la constitution, pp. 438-481.

peuple. Leur mission est systématiquement doublée de celle de proposer des améliorations, des perfectionnements⁷⁸⁴.

En insistant sur la protection et l'amélioration des institutions dans des proportions variables, toutes les tendances de la période 1814 – 1848 tendaient donc vers le même objectif d'un organe constitué à qui confier ces fonctions. Chacune recherchait le moyen de fixer durablement la Constitution, la décision politique fondamentale pour laquelle elle se battait, au moyen d'un verrouillage des lois constitutionnelles.

⁷⁸⁴ P. Rosanvallon mentionne notamment, la Société des droits de l'homme et du citoyen et son « "Conseil permanent d'enquête et de d'amélioration", qui aurait pour fonction "la révision des institutions publiques". », puis « *La Tribune des départements*, l'organe montagnard de l'époque, qui se réclame de l'héritage de Robespierre, fait une suggestion analogue. », aussi le *Programme démocratique* de Charles-François Chevé qui « détaille longuement les tâches qui pourraient être dévolues à un "Comité de perfectionnement et d'enquête" », et encore le « Pierre Leroux [qui] suggère par exemple d'instituer un *Jury national* de trois cents citoyens tirés au sort dans les départements, qui aurait pour rôle de surveiller et de juger la représentation nationale ». Pour ce dernier, le professeur Rosanvallon renvoie à son *Projet d'une Constitution démocratique et sociale* ; voir *La contre-démocratie, La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, coll. Les livres du nouveau monde, 2006, p. 103. Le premier et le troisième de ces documents sont disponibles en ligne sur gallica.bnf.fr

Conclusion du Chapitre un

Deux enseignements peuvent être tirés de ce Chapitre. Le premier est un approfondissement de ce qui n'avait été que constaté au Titre précédent en ce qui concerne le lien entre Constitution et révision d'une part, et texte constitutionnel et révision d'autre part. Le second approfondit la spécificité du pouvoir de révision vis-à-vis du pouvoir constituant.

Le premier enseignement provient du fait que la Restauration et la monarchie de Juillet ont toutes deux souffert d'une indétermination de leur horizon politique au moment de leur installation, soit qu'on ne veuille l'avouer (1814), soit du fait de trop fortes résistances (1830). Il en est résulté, à chaque fois, une variabilité de la Constitution décelable et même visible, à partir des interprétations divergentes de chacune des Chartes, qui s'affrontaient à la tribune des assemblées parlementaires, dans le but de fixer cet horizon. Ces désaccords ont inévitablement conditionné, en retour, la manière d'envisager la révision de la Charte. Nous avons donc appris qu'un texte constitutionnel conditionne sa révision même quand il ne prévoit pas de procédure de révision (cette absence n'empêche pas la révision). Cela signifie également que la Constitution conditionne le texte constitutionnel et la révision de celui-ci, même quand elle n'est pas formellement prévue. Il existe donc une influence, sinon une supériorité, de la Constitution sur la révision du texte constitutionnel. Cette influence (ou supériorité) s'exprime non pas sur le terrain formel, procédural, car l'absence de procédure laisse libre cours à toutes les improvisations voulues par les acteurs politiques dans le cadre conceptuel posé par la Constitution. C'est alors dans ce cadre, dans ces limites, que devra être pensée la révision constitutionnelle qui ne pourra donc jamais être contraire à la Constitution.

Le second enseignement de la période 1814 – 1848 est une conséquence directe du silence des Chartes relativement à leur révision. Face à des circonstances impérieuses (comme en 1842), la nécessité d'adapter le texte constitutionnel est apparue comme une décision dont les enjeux sont distincts de ceux de la fondation du régime et de l'adoption initiale de ce texte. Partant, l'absence de disposition(s) explicite(s) venant limiter la révision constitutionnelle n'a pas empêché que des révisions se produisent mais a renforcé la conscience de la distinction entre une décision fondatrice et une décision correctrice, qui l'entretient.

Les réflexions théoriques à ce sujet ont donc cherché ailleurs que dans une procédure de révision les signes de cette différence et les moyens de la rendre effective. Il en est résulté deux innovations théoriques promises à un riche avenir dans notre histoire constitutionnelle : l'identification tout d'abord, de dispositions fondamentales et réglementaires au sein du texte constitutionnel. Les premières sont la pure retranscription formelle de la Constitution, au moyen de l'énonciation de principes, tandis que les secondes n'en sont que les modalités d'application. Il en résulte, non seulement que les premières sont immuables et les secondes modifiables, mais aussi que le pouvoir de révision ne doit s'exercer que dans le but de perfectionner les secondes afin de garantir les premières. Autrement dit, la révision est au service de la Constitution.

Chapitre deux. La passion de la protection (1848 - 1851)

L'étude du processus constituant de 1848 révèle un nombre surprenant de parallèles avec celui de 1789. Les premières mesures adoptées par le gouvernement provisoire à la fin de février 1848 sont un écho aux décrets de l'Assemblée nationale constituante d'août 1789 : à l'abolition de la société d'ordre dans la nuit du 4 août 1789 répond l'abolition des titres de noblesse le 29 février 1848 ; l'abrogation des lois de septembre 1835 sur la presse, l'abolition de la peine de mort en matière politique et surtout l'affirmation du suffrage universel sont autant d'approfondissements ou de réaffirmations de la liberté d'expression, de la suppression des lettres de cachet ou de l'avènement de l'égalité politique.

Le parallèle avec 1789⁷⁸⁵ est aussi et spécialement intéressant en ce qui concerne la souveraineté, son exercice et la représentation de son titulaire, le peuple. Il est crucial en effet de garder à l'esprit que pour les rédacteurs de 1848, « les députés ne représentaient pas leur circonscription mais la nation toute entière » et que « l'exercice de la souveraineté consistait principalement dans le droit de suffrage ». Le plus révélateur de l'évolution des idées dont ces traductions concrètes témoignent, c'est que les rédacteurs de 1848 adoptèrent ces solutions « sans qu'à la différence de leurs devanciers [de 1791 à 1795] ils s'en expliquassent »⁷⁸⁶. Cette absence de justification montre à quel point l'idée de souveraineté du peuple est ancrée dans les consciences des constituants de 1848. Plus encore, eux-mêmes, par la délégation reçue, se considèrent véritablement souverains⁷⁸⁷.

Enfin la comparaison peut être tenue jusqu'à l'affrontement final de 1851 où régime et texte fondamental périclissent simultanément. La cause de cette double chute est régulièrement

⁷⁸⁵ Ce parallèle peut être poursuivi grâce aux circonstances, extérieures à l'Assemblée, qui accompagnent son travail : une foule hétérogène endosse le rôle connu d'une puissance dictant par sa violence ses volontés à une Assemblée constituante réduite à l'enregistrement. Face au danger de voir l'Assemblée perdre l'ascendant, celle-ci réagit alors comme le fit la première Constituante : après Varennes, les décrets constitutionnels furent revisités dans un sens conservateur, telle est la décision de la commission de constitution de 1848 après les journées de juin. Ainsi, les événements au dehors de l'enceinte parlementaire ont une part significative de responsabilité dans la teneur finale de la Constitution.

⁷⁸⁶ Les trois citations sont de J.-J. Clère, « Les travaux de la Commission de Constitution », *La Constitution du 4 novembre 1848 : l'ambition d'une république démocratique*, Actes du colloque des 10 et 11 décembre 1998, Dijon, EUD, 2000, p. 94.

⁷⁸⁷ « (...) nombre d'entre eux se considèrent comme tout à fait libres d'exprimer une opinion personnelle plutôt que celle d'un parti (...) », F. Luchaire, *Naissance d'une constitution : 1848*, Paris, Fayard, coll. Histoire des constitutions de la France, 1998, p. 32.

attribuée à un agencement constitutionnel dont le fonctionnement problématique était prévisible. Au-delà du face à face que se livrent exécutif et législatif de chacun des régimes de 1791 et de 1848, la procédure de révision ne permet ni dans un cas ni dans l'autre de surmonter la crise. La première en raison de sa trop lente mise en œuvre qui l'écarte *de facto*, la seconde en raison du *statu quo* qu'elle prolonge après avoir été engagée.

La poursuite de ce constat, ne ferait que l'enrichir. Un exemple, qui nous intéresse particulièrement, est l'ambiguïté qui résulte de la lecture de la procédure de révision de la constitution. Celle de 1791 comportait une invitation qui n'était autre chose qu'un moyen d'écarter la puissance constituante ; celle de 1848 comporte une alternative entre une révision partielle et une révision totale⁷⁸⁸. Alors, la mission dont est investi l'organe de révision semble pouvoir être double, réviser ou constituer. En vérité, en 1848 et en 1851, la fonction de l'organe de révision devient secondaire par rapport à la majesté de celui qu'il représente. Dès lors, conséquence regrettable, le représentant censé recevoir une compétence prime le représenté qui la lui accorde. La marque quasi-indélébile que ces expériences constitutives (Section une) et de révision (Section deux) laisserons dans l'histoire constitutionnelle de la révision, s'explique, malgré la fugacité de la deuxième République, par leur grande proximité et l'intensité des débats auxquels elles ont donné lieu : elles installent les prémices d'une tradition de la révision dans le droit constitutionnel français.

Section une. La Deuxième République inscrite dans la continuité de l'histoire constitutionnelle française

Comme tous les régimes précédemment étudiés, il nous faut situer l'avènement de la deuxième République dans l'histoire constitutionnelle française. Le fil conducteur que symbolise le temps, révèle alors bien mieux ses ruptures, ses continuités ou même ses superpositions. Par ces dernières alors, la progression des idées, de leur contenu et de leur acception devient plus lisible. Il est donc utile d'identifier d'abord ce que doit la deuxième République au régime qu'elle remplace directement (Sous-section une) avant de sonder l'esprit qui l'anime intimement (Sous-section deux).

⁷⁸⁸ La procédure de révision de la constitution de 1848 est en Annexe 7.

Sous-section une. L'inscription dans l'histoire constitutionnelle immédiate

Deux points de vue complémentaires seront suivis pour comprendre la dette de la deuxième République envers la Monarchie de Juillet : le point de vue des personnes, gouvernants et gouvernés (§1) puis le point de vue institutionnel (§2).

§1. Du point de vue des personnes

L'universelle distinction entre gouvernants (A) et gouvernés (B), révèle ici quels sentiments dominant chacun de ces groupes et dévoile à leur aide, l'esprit accompagnant la venue de la deuxième République.

A. Le personnel politique et le pays légal

Si la réforme des lois électorales a été le point nodal pour la définition du régime de chacune des Chartes, la critique d'un collège électoral trop restreint se précise dans les années 1830 et trouvera un écho plus fort au tournant de la décennie suivante ; notamment à cause de la manière dont le vœu populaire est accueilli⁷⁸⁹ et à cause ensuite du symbole que devient Guizot à la tête du gouvernement à partir de 1840.

Pourtant, les propositions n'ont pas manqué. Ce sont aussi les plus pertinentes ou soucieuses de l'avenir du régime et de la légalité qui ont précédé les événements de février 1848. Ainsi de la brochure de Duvergier de Hauranne dans laquelle il dresse d'abord un constat réaliste et modeste selon lequel, « Dans l'état actuel des choses⁷⁹⁰, l'opposition ne peut espérer, ni désirer le pouvoir pour elle-même. Tout ce qu'elle peut demander, c'est que la portion la plus libérale, la plus éclairée de ses adversaires habituels, entre dans la voie des réformes, et prenne en main la

⁷⁸⁹ Crémieux rappelle ainsi les faits : « Mais que s'est-il passé depuis 1831 ? (...) Jusqu'en 1836 et 1837, toute demande de modification aurait été mal vue ; mais dès 1838, dans le pays, une véritable agitation, une agitation sérieuse, beaucoup plus importante que toute autre, s'est manifestée sur tous les points : on a envoyé ici une quantité de pétition, telle, que jamais la chambre n'a rien vu de semblable. Qu'avez-vous fait ? Sur une partie de ces pétitions, que vous avez déclarées radicales, la chambre a passé à l'ordre du jour ; sur une autre partie de ces pétitions, dans lesquelles se trouvaient notamment l'adjonction des capacités, le vote au chef-lieu et quelques autres indications aussi graves, la chambre a prononcé le dépôt au bureau des renseignements et le renvoi au ministre. », *MU*, n° 85 du 26 mars 1847, p. 607.

⁷⁹⁰ La préface à la seconde édition que nous utilisons est datée du 29 avril 1847.

cause de nos libertés »⁷⁹¹. De la concession première, il espère tirer plus de force et de légitimité pour la défense des idées qu'il voudrait voir mises en œuvre.

Cette brochure doit être appréhendée comme l'ultime appel de la minorité à la majorité pour un retour à la raison. Elle reprend une proposition du même Duvergier de Hauranne déposée le 8 mars 1847 dont le but était de réformer la loi électorale en vigueur depuis 1831. La discussion de cette proposition résume à elle seule l'ensemble des caractères de la situation rencontrée depuis seize ans : un système électoral qui ne favorise qu'une portion de la société, laquelle profite de sa domination pour la renforcer encore.

Au cours de cette discussion, la majorité répète à l'opposition que si elle n'est plus largement représentée à la chambre des députés, elle ne peut s'en prendre qu'à elle-même et aux idées qu'elle avance. C'est que manifestement elle ne convainc pas la population nombreuse dont elle se réclame. Une ambiance dédaigneuse entre majorité et opposition règne alors à la chambre des députés comme en témoignent les paroles de Guizot lors de la discussion de la proposition de réforme électorale⁷⁹². Pour l'opposition cependant, le mal vient aussi d'ailleurs ; d'une critique bien connue de la monarchie de Juillet selon laquelle la corruption par les places d'abord et par l'argent ensuite, fausse l'ensemble des mécanismes de représentation.

La longue progression des idées favorables à l'élargissement du collège électoral dispose donc d'une assise polémique dans la contestation de cette corruption de plus en plus décomplexée. Imprégnant toutes les sphères de la vie publique, elle n'était un secret pour quiconque et encore moins depuis que la discussion de la proposition de Duvergier de Hauranne donne lieu à quelques aveux.

Les premiers viennent de Duchâtel, ministre de l'intérieur dont les propos sont soulignés par Crémieux : « Encore un mot, messieurs, sur les dernières paroles de M. le ministre de l'intérieur. Il disait hier que l'on pouvait modifier la loi actuelle sans y toucher : “vous vous plaignez de la corruption ; si le mal existe, *il est bien moindre qu'il y a quelques années.*” »⁷⁹³. Dans la bouche du ministre, ils ne provoquèrent aucune réaction ; ce qui d'ailleurs, est un signe de la gêne occasionnée chez les députés concernés. En effet Duchâtel se réfugiait derrière une prétendue moralité des gouvernants mais il acceptait implicitement le point de départ : l'existence avérée de personnalités corruptrices et/ou corrompues.

⁷⁹¹ Duvergier de Hauranne, *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*, 2^{ème} éd., Paris, Paulin, Préface, p. V.

⁷⁹² « Guizot. Le principe du suffrage universel est en soi-même si absurde qu'aucun de ses partisans même n'ose l'accepter et le soutenir tout entier. - Garnier-Pagès. Son jour viendra. - Guizot. Il n'y a pas de jour pour le suffrage universel. Il n'y a pas de jour où toutes les créatures humaines, quelles qu'elles soient, puissent être appelées à exercer des droits politiques. », *MU*, n° 85 du 26 mars 1847, séance du 25 mars, p. 606.

⁷⁹³ Crémieux, *ibid.*, p. 607. Nous soulignons.

Les seconds aveux viennent de Guizot lui-même. Au cours de la même séance qui verra la discussion close, il demande cette faveur : « Permettez-moi donc, dans l'intérêt de notre dignité à tous, de la vôtre comme de la nôtre, permettez moi d'effacer ce mot de mon langage, et d'y substituer le véritable mot du sujet : au lieu de corruption, parlons de *l'abus des influences* »⁷⁹⁴. Surprenante décontraction face à un phénomène inévitablement néfaste pour l'avenir des institutions.

Durant la monarchie de Juillet, la proportion grandissante de la part des fonctionnaires dans l'effectif de la Chambre basse finit par poser problème. Sur un effectif total de 459 députés, 193 occupaient une fonction publique en 1847, contre (déjà) 139 en 1832⁷⁹⁵. Cette situation donnait une position plus que confortable au gouvernement dont les efforts pour réunir la majorité à l'Assemblée étaient considérablement réduits. C'est ce que regrette le plus Duvergier de Hauranne et qu'il interprète comme la très probable cause de chute du régime si aucun correctif n'y est apporté. Ces inquiétudes sont justifiées car au fond, c'est la fonction première de la chambre des députés, représenter, qui s'en trouve pervertie. Si une part importante d'élus, désignés pour incarner la nation, n'usent ni de leur statut ni de la liberté de parole qu'il leur offre, cette part des élus transforme quantitativement les formes censées produire la volonté générale. De plus, le fait que 193 élus votent presque automatiquement dans le sens que le gouvernement demande modifie qualitativement la production de la volonté générale⁷⁹⁶. Au point même alors de se demander s'il s'agit encore de la volonté générale ou de celle du gouvernement modifiée à la marge.

Le personnel politique de la seconde moitié de la monarchie de Juillet entretient donc l'image d'une caste, bien difficile à intégrer. Non-propriétaires, non-aisés en sont exclus de fait comme de droit. Le plus critiquable reste le fondement de la loi de 1831 que cette caste refuse de modifier en désaccord avec ses présupposés théoriques. La pensée doctrinaire dominante n'accorde de droits politiques qu'aux esprits éveillés, selon les capacités mais au moyen du suffrage censitaire qui ne sélectionnera jamais que les plus instruits. La proposition de Duvergier

⁷⁹⁴ Guizot, *ibid.*, p. 617. Nous soulignons.

⁷⁹⁵ L'auteur en donne le détail précis pour les chambres de 1832, 1842, 1846 et 1847 année du paroxysme de ce phénomène : « Administration centrale 24 ; Corps diplomatique 5 ; Conseil d'Etat 24 ; Cour des Comptes 10 ; Magistrature inamovible 47 ; Magistrature amovible 20 ; Administrations diverses 17 ; Armée et marine 31 ; Maison civile et militaire du roi 14 », *ibid.*, p. 149.

⁷⁹⁶ Le fait que le gouvernement garde le silence durant les trois premiers jours de la discussion ne passe ainsi pas inaperçu. Les parlementaires favorables à la réforme s'en inquiètent et font part de leurs préoccupations à l'ensemble des représentants.

de Hauranne qui à ce titre voudrait que tout un ensemble de personnes averties soit électeurs de droit, n'est même pas combattue⁷⁹⁷.

Le fond de la proposition, l'élargissement numérique de la représentation afin de mieux rendre compte des intérêts, est éclipsée au profit d'une importante et sérieuse polémique mais qui se déroule essentiellement en dehors de l'enceinte parlementaire, l'auteur de la proposition ayant choisi de la défendre par la brochure précitée. La majorité déplace alors le débat par des réponses qui nient ou minimisent la corruption et fait ainsi preuve d'une crispation coupable très impolitique. Par ricochet, elle entretient au-dehors une image d'immobilisme alors que les élections récentes l'avait poussée à modifier cette apparence. Son adoption durant la campagne électorale, du nom de « parti conservateur progressiste », devient un mensonge que les partisans de la réforme ne manquent pas de souligner⁷⁹⁸.

Cette attitude qui discrédite de manière globale la représentation nationale préoccupe la population. Cependant au cœur de ces inquiétudes, il est primordial pour la compréhension de la période de distinguer les revendications politiques des craintes d'ordre social.

B. Le pays réel

La révolution de février comporte une dimension de spontanéité indéniable. Il s'agit sans conteste d'un soulèvement populaire qui s'empare de la puissance constituante, cette force latente, indépendante du titulaire qui l'exprime et que les constitutions précédentes ont voulu canaliser avec plus ou moins de réussite. En février 1848, elle a surpris jusqu'à ceux qui comptaient sur son réveil mais pour l'orienter⁷⁹⁹. S'il est vain de vouloir imputer à un fait unique,

⁷⁹⁷ La proposition modifierait l'article 3 de la loi du 19 avril 1831 comme suit : « Art. 3. Sont en outre électeurs : 1°. Les membres et correspondant de l'Institut ; 2°. Les officiers des armées de terre et de mer (...) ; 3°. Les juges des cours et tribunaux (...) ; 4°. Les professeurs titulaires des facultés de droit, de médecine, de sciences ; ceux du collège de France et ceux du Jardin des Plantes ; 5°. Les avocats (...) après cinq ans d'inscription et de domicile réel dans l'arrondissement électoral ; 6°. Les docteurs des facultés de médecine (...) ; 7°. Les notaires et avoués (...) ; 8°. Les membres des chambres de commerce, des conseils de manufactures et des conseil de prud'hommes ; 9°. Les membres des conseils municipaux des villes chefs-lieux d'arrondissement, ou dont la population agglomérée s'élève au moins à 3000 âmes », *MU*, n° 68 du 9 mars 1847, p. 456.

⁷⁹⁸ Ainsi d'Odilon Barrot : « Vous vous êtes appelés *parti conservateur progressiste* ; vous avez voulu donner un démenti au reproche d'immobilité, vous avez dit : « Les réformes que d'autres vous promettent, nous les réaliserons. » Voilà votre programme. Eh bien, ce programme, tant que nous serons ensemble, nous vous le rappellerons incessamment, ou plutôt nous n'aurons pas besoin de vous le rappeler, votre conscience seule y suffira. », *MU*, n° 85 du 26 mars 1847, p. 611.

⁷⁹⁹ En commentaire de la campagne des banquets, A. de Tocqueville note en ce sens qu' « Une certaine inquiétude commençait à gagner les meneurs eux-mêmes, inquiétude vague, il est vrai, qui traversait leur esprit sans s'y fixer. J'appris de Beaumont, qui alors était l'un des principaux d'entre eux, que l'agitation créée dans le pays par les banquets dépassait non seulement les espérances mais les désirs de ceux qui l'avait fait naître. Ceux-ci travaillaient plutôt à la calmer qu'à l'accroître. Leur intention était qu'il n'y eût pas de banquet à Paris et qu'il ne s'y tint même nulle part après la convocation des Chambres. La vérité est qu'ils ne cherchaient qu'une issue pour sortir du mauvais chemin dans lequel ils étaient entrés. », *Œuvres*, Tome III, Paris, Gallimard, coll. La Pléiade, 2004, p. 740. Nous soulignons.

isolé, la responsabilité de l'étincelle qui déclencha le mouvement, il serait tout aussi utopique d'expliquer son impact sans en sonder les origines. Nous en décelons deux, intimement liées, autour d'un sentiment d'exclusion qui s'exprime d'une part sur le terrain politique et d'autre part sur le terrain social.

Pour toute la frange de la population exclue du droit d'élire depuis 1814, il existe un sentiment injustifié de mise à l'écart. Les souvenirs des consultations organisées par Napoléon I^{er} ressurgissent comme autant de signes d'un passé glorieux où le peuple avait la parole. Que cette parole ait été biaisée, dictée par avance, le temps ne le mentionne plus car « Dans un pays où la génération montante avait encore été élevée, comme dans les sociétés à prédominance rurale, par les grands-parents, elle n'avait plus, vis-à-vis de la Révolution, les réticences de celle qui l'avait précédée. Attachée aux souvenirs idéalisés des vieillards, elle ne voulait plus séparer dans son culte 89 de 93, et y ajoutait même souvent l'épopée impériale »⁸⁰⁰.

Il existe donc une réelle espérance autour du suffrage universel mais qu'il ne faut pas surestimer car même au sein du parti républicain son instauration est loin de faire l'unanimité avant les événements de février. Il n'est donc pas étonnant que « Presque tous les élus [à l'Assemblée constituante soient] des bourgeois qui [ont] payé le cens nécessaire pour être éligibles sous le régime précédent »⁸⁰¹, surtout lorsque la classe la moins éclairée et les milieux ouvriers avaient omis de s'inscrire sur les listes électorales.

Ce qui s'explique par la seconde branche du sentiment d'exclusion. Si la mémoire collective populaire associe 89 et 93 c'est à la faveur d'une assimilation entre réformes sociales et politiques que ces années ont portées. 1848 réveille ces attentes et l'espoir d'une amélioration de la qualité de vie. L'absence relative du peuple au moment du vote ne doit donc pas tromper, la conscience politique populaire n'en est pas moins réelle et vive. Depuis quelque temps déjà « les glorifications de la France révolutionnaire étaient multipliées et culminaient en 1847 dans les œuvres historiques lyriques de Michelet, Louis Blanc, Lamartine »⁸⁰². Lues par une minorité au

⁸⁰⁰ A. Jardin, « La chute du régime de Juillet », *François Guizot et la culture politique de son temps*, Paris, Gallimard - Le Seuil, p. 214. Nous soulignons.

⁸⁰¹ F. Luchaire, *Naissance d'une constitution : 1848*, Paris, Fayard, coll. histoire des constitutions de la France, 1998, p. 32. Nous soulignons.

⁸⁰² A. Jardin, *op. cit.*, p. 214. Il s'agit des œuvres suivantes : J. Michelet, *Histoire de la Révolution française*, Paris, Gallimard, coll. folio histoire, 2007, (1^{ère} éd. 1847), Tome 1, vol. 1, 800 p. vol. 2, 784 p., Tome 2, vol. 1, 848 p., vol. 2, 864 p. ; du même, *Le Peuple*, Paris, Flammarion, coll. nouvelle bibliothèque romantique, 1974, (1^{ère} éd. 1847), 252 p. ; L. Blanc, *Histoire de la Révolution française*, 12 Tomes, Paris, Langlois & Leclercq, 1847-1862. ; du même, *Histoire de dix ans : 1830 – 1840*, 5 Tomes, Paris, Pagnerre, 1842-1844. ; A de Lamartine, *Histoire des Girondins*, préface de M. Ozouf, Paris, Laffont, 2014, (1^{ère} éd. 1847), 2 vol., 2098 p.

sein du peuple, ces œuvres disposaient néanmoins d'une notoriété certaine : relayées par voie orale, leur message touche bien au-delà du cercle restreint de leurs lecteurs. Elles défendent plutôt la capacité politique du peuple qu'elle ne proposent un mode d'emploi des droits politiques. Ce qui contribue encore à comprendre l'absence relative des classes les moins éclairées à l'élection de 1848.

De même, le fait que les événements de février puis de juin 48 soient d'abord parisiens ne doit pas tromper. L'ensemble de la France selon les spécificités locales connut un élan mimétique de revendication dès l'annonce de la révolte dans la capitale. Ainsi la considération des événements urbains ou ruraux, dévoilent des motivations essentiellement sociales. Dirigées vers des symboles de la société industrielle qui a posé ses premiers jalons, les dégâts commis sont lourds de sens. « Les violences urbaines, violences populaires, sont souvent dirigées contre les objectifs emblématiques de la modernité que sont les “mécaniques” ou les chemins de fer »⁸⁰³ ; « Dans une France encore préindustrielle et proto-industrielle, les ouvriers de l'industrie rurale sont aussi “inspirés” par les bouleversements de février »⁸⁰⁴. Au fond, c'est bien la préoccupation du quotidien qui conduit le soulèvement.

Ce double sentiment d'exclusion trouve alors une expression double : dans la revendication d'une réelle intégration au corps politique et dans celle d'une meilleure prise en considération du travail. En ce sens, Michèle Riot-Sarcey note que si le suffrage universel était bien sûr une attente populaire, il ne constituait pas l'unique horizon des espérances. L'auteur prend appui sur une lettre d'un ouvrier tailleur, René Le Louédec, adressée à Etienne Cabet, dans laquelle ce travailleur adresse « une injonction à l'homme politique (...) : “Vous n'avez certainement pas la prétention de n'accorder au peuple que des droits politiques car, selon vous, il a le droit de s'asseoir au banquet de la vie (...)” »⁸⁰⁵.

Ces deux points de vue, celui des gouvernants et celui des gouvernés, ont leur importance pour saisir la chute de la monarchie de Juillet. Ils permettent également de comprendre la réaction que constitue de la Constitution du 4 novembre 1848 sur le plan institutionnel.

⁸⁰³ F. Chauvaud et J.-J. Yvoret, « Les provinces face à février 1848, Echos et contre-échos (22 février - 16 mars) », 1848, Paris, Créaphis, 2002, p. 262.

⁸⁰⁴ *Ibid.*, p. 265.

⁸⁰⁵ M. Riot-Sarcey, « De “l'universel” suffrage à l'association, ou “l'utopie” de 1848 », *ibid.*, p. 48.

§2. Du point de vue institutionnel

Restreindre la transition de la monarchie à la République en 1848 à une pure évolution réactionnaire serait une erreur. Bien qu'il soit difficilement concevable que les volontés de réforme qui se faisaient entendre sous l'ère du régime qui s'effondre ne conditionnent aucunement celui qui s'installe (A), le résultat final porte en lui les réussites des trente années passées (B).

A. Le risque connu de toucher aux lois électorales

L'observateur pressé de la seconde moitié du régime monarchique de Juillet est souvent tenté d'y voir un exemple de calme et de stabilité mais la présence continue de Guizot à la tête du gouvernement à partir de 1840 ne saurait éclipser la teneur des débats de la décennie, ni la régularité de formulation des vœux de réforme. C'est pourtant l'attitude défendue par cette majorité qui n'a de cesse de se cacher derrière un prétendu désintérêt des classes les moins aisées ou éduquées pour cette question. Cet argument est régulièrement invoqué en 1847 pour décrédibiliser le projet de Duvergier de Hauranne sous le prétexte de son inopportunité.

Ainsi se succèdent à la tribune différentes manières de souligner cette idée. Par exemple, en évoquant l'absence de pétition relative au sujet⁸⁰⁶, ou en minimisant (jusqu'à la négation) l'éventualité de l'existence d'un tel sentiment en dehors des fabulations de la minorité parlementaire. C'est par la voix de Duchâtel, ministre de l'intérieur et premier membre du gouvernement à prendre part à la discussion, que cette position extrême est tenue. Il s'exprime en ces termes tranchants : « Si la question n'a pas été soulevée, c'est qu'elle n'existe pas dans l'opinion, c'est qu'elle est factice, c'est qu'elle n'a pas de vie réelle dans le pays, c'est qu'elle n'a pas de racines, elle va de la chambre au pays, elle ne vient pas du pays à la chambre »⁸⁰⁷.

Cette technique oratoire vise à tourner en ridicule une proposition qui n'aurait pas lieu d'être et conduit à dénoncer sa dangerosité pour le travail de la Chambre, pour la stabilité de la Chambre et, *in fine*, celle des institutions attaquées par l'altération du texte fondamental⁸⁰⁸. Cette

⁸⁰⁶ G. de Beaumont rapporta les paroles de M. de Haussonville : « Et comme preuve de cette indifférence publique M. d'Haussonville ajoute qu'il n'y a pas même de pétitions pour demander la réforme électorale », *MU*, n° 84 du 25 mars 1847, p. 596.

⁸⁰⁷ Duchâtel, *ibid.*, p. 602.

⁸⁰⁸ De Golbéry amorce cette logique d'évitement de la discussion par le fait qu'elle engendrerait non seulement « la dégradation de notre système électoral [mais] le renversement de nos institutions », *MU*, n° 83 du 24 mars 1847, séance du 23 mars, p. 583.

technique est d'ailleurs très efficace à en croire le *Moniteur* qui relate la réaction de « Vive approbation au centre » par des « Très bien ! très bien ! » qui saluent l'intervention du député Moulin, rejetant l'opportunité de la réforme⁸⁰⁹. Les défenseurs de la réforme ramènent la discussion dans ses bornes. A l'aide parfois de réponses méthodiques, comme celle de Beaumont⁸¹⁰ qui reproche à la majorité une attitude de repli sur elle-même, de ne pas respecter les exigences du jeu parlementaire. Au moyen aussi de véritables défis à la majorité, en dénonçant son immobilisme. C'est le cas d'Isambert qui prévient : « Le gouvernement impérial a duré, Napoléon a régné quatorze ans ; la branche aînée des Bourbons a régné quinze ans : l'une et l'autre de ces dynasties ont méconnu les droits du pays ; elles ont successivement confisqué tout ou partie des libertés publiques ; elles ont usurpé le pouvoir constituant et ont absorbé toutes les influences dans leurs mains ; elles ont méconnu le vœu national : elles ont été renversées »⁸¹¹. Ces réponses sont bien maladroites dans la mesure où elles accèdent la thèse de la dangerosité de la proposition de réforme au lieu de la nier. Déjà, lors de l'exposé des motifs de son texte, Duvergier de Hauranne prêtait le flan à cette critique et annonçait la tournure du débat. Sa conclusion n'était pas rassurante puisqu'il y développait l'urgente nécessité d'adopter la réforme : « plus j'y pense, plus je reste convaincu que le Gouvernement représentatif est en péril, et que, sans la réforme parlementaire, sans la réforme électorale, il est impossible de le sauver »⁸¹².

Replacés dans le contexte global de la Restauration et de la monarchie de Juillet, la tournure que prennent ces débats de mars 1847 est conforme à la ligne tracée depuis 1814, où chaque fois que le mode de désignation des représentants à la Chambre des députés a été discuté, la discussion s'orientait vers la teneur et l'avenir de la Charte. Le refus de cette proposition de réforme n'est donc pas, à lui tout seul, l'élément déclencheur de la Révolution de 1848. La

⁸⁰⁹ Moulin, « Messieurs, nous avons autre chose à faire que de nous occuper de réforme électorale en ce moment. (...) notre programme (...) est assez vaste, étendu, sans que nous ayons à y inscrire la proposition de l'honorable M. Duvergier, sans qu'il soit besoin de nous jeter dans les hasards et l'inconnu d'une réforme inutile, inopportune, injuste, peut-être dangereuse », *MU*, n° 84 du 25 mars 1847, séance du 24 mars, p. 599.

⁸¹⁰ Beaumont, « On fait peu de pétition, cela est vrai ; mais est-ce qu'à une certaine époque on n'en a pas fait beaucoup ? Quel compte en a-t-on tenu ? Vous les avez repoussées. Savez-vous pourquoi on ne fait plus de pétitions ? C'est parce qu'on les croit inutiles. Savez-vous pourquoi on ne s'adresse plus par les procédés réguliers et parlementaires à la chambre pour obtenir la concession, l'exercice d'un droit ? C'est parce que vous laissez pénétrer chaque jour davantage dans l'esprit des citoyens cette idée déplorable, que désormais il n'y a de réforme possible que par les révolutions. Voilà l'idée que vous faites naître dans les esprits, et que vous tendez à accréditer en refusant même la prise en considération d'une proposition pareille. (*A gauche. C'est vrai !*) », *ibid.*, p. 596.

⁸¹¹ Isambert, *MU*, n° 83 du 24 mars 1847, séance du 23 mars, p. 586.

⁸¹² Exposé des motifs de sa proposition par Duvergier de Hauranne, *MU*, n° 82 du 23 mars 1847, séance du 22 mars, p. 576.

campagne des banquets qui accompagne les délibérations en dehors de l'enceinte parlementaire joue à cet égard un rôle bien plus important⁸¹³.

Le revers essuyé par les républicains de la veille en 1847 développe certainement un motif de leur audace lorsqu'ils seront constituant l'année suivante. De même, la frange instable du centre que Duvergier de Hauranne appelait à se rallier à l'opposition a sans doute moins de mal à la suivre.

B. Sa prise en compte par la Constituante de 1848

Au regard du nombre d'années qui virent la réforme électorale évoquée, l'adoption du suffrage universel dès l'élection de l'Assemblée nationale constituante en 1848 est un aboutissement. Malgré le peu de voix qui le réclamaient avant les événements de février⁸¹⁴, il reste quoi qu'il en soit le fruit d'une frustration au moins trentenaire. Simultanément, il constitue un symbole tourné vers l'avenir permettant de renouer la confiance perdue entre un peuple et sa représentation.

Aussi, le fait que cette élection intervienne à la suite d'une période où l'exécutif donnait l'image d'une concentration de l'impulsion et de l'action politique, renforce la marge de manœuvre des représentants élus : l'origine de leur pouvoir en comparaison à celle de cet exécutif

⁸¹³ Et d'autant plus important du fait de la force avec laquelle les revendications se sont radicalisées et imposées. Dans ses *Mémoires*, Odilon Barrot retrace cette évolution : « Il importe donc d'être édifiés sur ce point : le public veut-il ou ne veut-il pas d'une réforme ? La session allait finir. Nous fûmes unanimement d'avis qu'il fallait, dans l'intervalle des deux sessions, interroger l'opinion par la voie la plus usitée, celle des banquets ; (...) Le mot d'ordre devait être celui-ci : *Une réforme, pour éviter une révolution!* (...) le parti conservateur, qui avait d'abord affecté un grand mépris pour ces réunions (ses journaux étaient remplis de sarcasmes contre nos banquets), changea bientôt de langage lorsqu'il vit que l'agitation gagnait de ville en ville, et que plus de *cinquante* cités importantes y avaient déjà pris part. En effet, nous ne nous étions pas trompés lorsque nous avons soutenu que l'indifférence dont se prévalait M. Dufaure n'était qu'apparente, et nous ne tardâmes pas à nous en apercevoir à la rapidité avec laquelle le mouvement une fois commencé se communiqua dans toutes les parties de la France. (...) Une seule fois, l'élément radical et révolutionnaire tenta d'intervenir et de mêler son drapeau au nôtre : c'était à Lille. (...) Le coup avait été monté en arrière de mes collègues qui, pris par surprise, résolurent de s'abstenir de paraître au banquet (...) M. Ledru-Rollin y développa tout à son aise ses thèses révolutionnaires et socialistes : il n'eut pas de contradicteur. (...) Il était devenu évident pour tous, excepté pour les ministres et pour le roi, que deux courants d'opinions s'étaient formés : l'un poussant à une réforme ; l'autre à une révolution, et qu'il n'y avait plus de choix qu'entre les deux. », *Mémoires posthumes de Odilon Barrot*, Tome 1, Paris, Charpentier, 3^{ème} éd., 1875, pp. 462-468.

⁸¹⁴ La progression des idées à ce propos est remarquable. La Constituante avait mis en place une procédure spéciale pour l'élaboration du projet de constitution, lequel devait être examiné par les bureaux de l'Assemblée avant de lui être soumis. « Il est à remarquer que les bureaux se prononcèrent à l'unanimité pour le suffrage universel direct. Pas un d'eux ne fit même d'objection contre l'extension de ce droit aux soldats » souligne Odilon Barrot, *Mémoires posthumes de Odilon Barrot*, Tome 2, Paris, Charpentier, 2^{ème} éd., 1875, p. 391.

déchu⁸¹⁵ leur offre la plus grande licence pour créer le régime nouveau et rompre avec l'image d'immobilisme d'une caste dirigeante.

En ce sens l'article 28 de la Constitution adoptée le 4 novembre 1848 est une réponse explicite à la dérive observée et dénoncée durant la monarchie de Juillet. Il affirme que « Toute fonction publique rétribuée est incompatible avec le mandat de représentant du peuple. Aucun membre de l'Assemblée nationale ne peut, pendant la durée de la législature, être nommé ou promu à des fonctions publiques salariées dont les titulaires sont choisis à volonté par le pouvoir exécutif. » Cette volonté d'indépendance des élus ou plus précisément de spécialisation par l'interdiction de tout cumul, a grandement marqué le travail constituant⁸¹⁶, qui recherchait les moyens d'obtenir une représentation « pure » de l'opinion.

Le plus intéressant dans cet article reste peut-être son alinéa final : « Les exceptions aux dispositions des deux paragraphes précédents seront déterminés par la loi électorale organique ». Une solution déjà éprouvée pour les modifications à apporter au texte constitutionnel de 1793 après thermidor et par la Charte de 1830 mais sans que ni pour l'un ni pour l'autre cas en soit fixé la portée juridique⁸¹⁷. Toutefois, le problème se pose plus sérieusement en 1848 car les constituants s'interrogent sur la notion même de loi organique. Les réflexions du professeur Verpeaux montrent qu'il s'agit alors d'une notion particulièrement vague⁸¹⁸, dont le contenu serait constitutionnel sans en avoir la forme. Elles seront, après la présentation par A. Marrast le 30 août du second projet de constitution, un moyen de pacification relative mais certaine de la discussion des constituants.

Pacification relative, car la technique consistant à insérer à la fin d'un article constitutionnel que tel point sera précisé par une loi organique ne tranche aucunement le débat

⁸¹⁵ « le roi vieillissant était devenu de plus en plus autoritaire, de plus en plus vaniteux et persuadé d'avoir raison en toute circonstance. (...) L'obstination du roi finit par lui faire partager l'impopularité de son ministre... » (il s'agit de Guizot), A. Jardin, « La chute du régime de Juillet », *op. cit.*, pp. 215-216.

⁸¹⁶ Dire que ce débat a grandement marqué les débats ne signifie pas que ce débat fut aisé. En effet, comme le rappelle Odilon Barrot, lors de sa première mention en commission, il fut ajourné : « La redoutable question de l'incompatibilité des fonctions de représentant avec toute autre fonction à la nomination du pouvoir fut ajournée. », *Mémoires posthumes de Odilon Barrot*, Tome 2, Paris, Charpentier, 2^{ème} éd., 1875, p. 353.

⁸¹⁷ « Ces lois sont aujourd'hui définies par leur place dans la hiérarchie des normes, intermédiaires entre la Constitution et la loi : ce sont des normes destinées à compléter et préciser la Constitution ; elles ne sauraient y déroger et encore moins la modifier. Or la Convention a une idée bien différente et surtout beaucoup moins précise. Sans doute s'agit-il aussi de compléter la Constitution, mais leur fonction ne se limite pas à cela. Les lois organiques peuvent aussi la changer sur certains points, pourvus qu'elles en respectent les principes essentiels. », M. Troper, *Terminer la Révolution*, Paris, Fayard, Histoire des constitutions de la France, 2006, p. 42.

⁸¹⁸ M. Verpeaux, « Les lois organiques, en 1848, sont des lois spécifiques, qui font l'objet d'une loi spéciale et dont la nature politique va prendre le pas sur la définition purement juridique. Les lois organiques sont aussi des lois qui, faute d'être intégrée dans la Constitution, ont un contenu matériellement constitutionnel et complètent celle-ci. », « 1848 : la naissance des lois organiques ? », *La Constitution du 4 novembre 1848 : l'ambition d'une république démocratique*, Dijon, EUD, 2000, p. 284.

au fond. Il ne fait que le reporter dans le temps et ne clarifie en rien la portée juridique d'un tel texte. Faut-il considérer que le principe, puisqu'il est adopté en forme constitutionnelle, a valeur constitutionnelle mais que ses modalités de concrétisation étant adoptées plus tard, par une loi organique, n'auront pas cette valeur constitutionnelle ? Dans le cas qui nous occupe, l'interrogation se ramifie, car si l'Assemblée constituante décrète effectivement qu'elle sera l'auteur de ces lois organiques⁸¹⁹, elle n'en adopte finalement que trois sur un total initial de dix⁸²⁰. De fait, les sept lois restantes ne pourront être adoptées que par un organe qui ne disposera pas du pouvoir constituant. Pour elles donc, se posera plus délicatement encore la question de leur valeur (elles seront adoptées par un organe qui ne dispose pas du pouvoir constituant, ce qui obligera à se concentrer sur leur contenu pour décider de leur valeur constitutionnelle ou non).

La pacification opérée par cette technique est néanmoins certaine : elle accélère l'adoption de la constitution en permettant d'éviter des débats qui n'auraient pas manqué d'être houleux⁸²¹. Par exemple, concernant l'article 28, car il touche au droit électoral dont nous avons vu le potentiel de discordance tout au long de la période 1814 - 1848⁸²². Il faut aussi noter que si ce délai pour l'adoption des lois organiques est considéré si sérieusement, celui qui est imposé à l'Assemblée de révision par l'article 111 était alors envisagé comme une barrière solide au pouvoir de révision.

De là, une évolution cruciale. Celle qui prend au sérieux le moment d'écriture de la Constitution parce qu'il s'agit d'un moment unique. Ni la rédaction de lois organiques, ni l'adoption de révisions constitutionnelles ne pourront revenir sur les choix initiaux, entérinés par l'Assemblée constituante. La voie des lois organiques et de la révision ne pourront donc porter que sur des ajustements ultérieurs pour la réalisation des choix, des principes choisis par la constituante. Le fait d'avoir ainsi distingué le texte fondamental de ceux qui ont pour objet de le mettre en pratique est un retour à la volonté révolutionnaire de circonscrire le pouvoir législatif à

⁸¹⁹ Ce qui se produit après quelques hésitations sur la formulation et aboutit à cette disposition constitutionnelle : « Article 115. Après le vote de la Constitution, il sera procédé, par l'Assemblée nationale constituante, à la rédaction des lois organiques dont l'énumération sera déterminée par une loi spéciale ». Pour les hésitations, voir M. Verpeaux, *ibid.*, p. 289-292.

⁸²⁰ Voir la loi du 11 décembre 1848 qui fixe ce nombre.

⁸²¹ Kerdrel, à la séance du 8 février 1849 : « puisque le temps de vos travaux est invariablement limité, il faut limiter aussi votre besogne et calculer le nombre des lois organiques que vous pouvez mettre à votre ordre du jour », *MU*, du 9 février 1849, p. 421.

⁸²² La modification de la loi électorale le 31 mai 1850 ravivera d'ailleurs de sérieux débats quant au respect de la Constitution et prouve que nos conclusions tirées de la période 1814-1848 sont transposables à d'autres situations.

la seule adoption de la loi. La Restauration et la monarchie de Juillet avaient malmené cette limitation, la deuxième République, en revanche, la réhabilite. Il pourrait s'en suivre une réhabilitation de la souveraineté du peuple et de son pouvoir constituant mais la pensée doctrinaire relative au droit de suffrage et à l'étendue des droits qu'il confère à l'organe représentatif a, quant à elle, été réceptionnée sans altération : le suffrage universel confère pleine souveraineté à l'Assemblée nationale constituante.

Il faut alors mesurer l'ampleur des réceptions et des évolutions qui s'expriment en 1848 pour situer la Deuxième République dans l'histoire de la révision constitutionnelle.

Sous-section deux. L'inscription dans l'histoire constitutionnelle plus ancienne

Le souvenir d'un bond social qualitatif glorifie la grande révolution de 1789. En 1848, ce souvenir réveille la puissance constituante populaire grâce à la campagne des banquets où, comme dans les clubs de 89, sont diffusées des idées réformistes, progressistes ou même largement subversives. Les discours qui y sont prononcés permettent de mesurer la popularité de l'équipe gouvernementale en place et, par extension, celle du régime dans son ensemble. En cette période où le socialisme se structure à travers ses nombreuses variations, l'égalité et la liberté alimentent à nouveau mais *dans cet ordre*, les sentiments d'insatisfaction parfois difficile à exprimer par une partie de la population encore majoritairement privée d'éducation primaire. Ces idées, en dévoilant des alternatives, des utopies, réveillent la certitude de la capacité politique de décision du peuple.

Le principe le plus commenté, le plus désiré est de loin la souveraineté du peuple (§1) et parmi les réflexions qui s'y rapportent, la période du Consulat et de l'Empire bénéficie d'une aura particulière : le peuple y était invité régulièrement à se prononcer. Les bonapartistes insistent alors stratégiquement sur ce point afin que le souvenir de Napoléon soit tout aussi digne de louanges que la période révolutionnaire. Ce qui est rendu possible dès lors que l'on emporte l'adhésion à la seule mention de la souveraineté, concrétisée par les plébiscites (§2).

§1. *La réception du credo révolutionnaire*

En premier lieu, le lien significatif et symbolique qui unit 1848 à la Révolution Française, se manifeste par l'élection d'une Assemblée nationale constituante. Cette élection réitère l'expérience d'une telle assemblée pour la première fois depuis la Convention. Ce qui est d'autant plus remarquable qu'au regard du nombre de régimes qui se sont succédés depuis la Convention, ce moyen d'établir un nouveau texte constitutionnel, strictement conforme au dogme de la souveraineté nationale, aurait pu s'évanouir ou disparaître. En effet, c'est bien depuis 1792 que le peuple n'a pas été appelé à confier son mandat de constituant à des représentants chargés d'écrire le texte fondamental. Cette seule élection donc fait revivre l'idéal de la souveraineté du peuple et renforce l'idée républicaine qui s'appuie dès lors, sans rougir, sur l'époque révolutionnaire.

Par les premières mesures adoptées par la Constituante, l'identification du peuple à son représentant se fortifie également. La situation est bien celle qu'a décrite le professeur Bacot, où par confrontation de conceptions différentes mais apparentées, l'idée de souveraineté du peuple passe d'une dimension concrète à une dimension abstraite. Au terme de cette évolution où les doctrinaires jouent un rôle déterminant, le représentant *devient* celui qu'il représente. Ainsi l'Assemblée nationale constituante de 1848, au lieu de n'exercer que le mandat reçu du souverain (décréter la constitution)⁸²³, devient pour ainsi dire le souverain. La théorie de la représentation avait mûri et profondément pris racine au cours des cinquantes années qui séparent le soulèvement populaire du 24 février du soulèvement personnel du 18 brumaire.

Cette certitude des élus à cette assemblée est d'autant plus nette qu'après les journées de juin 48, le tournant moins démocratique que prend la rédaction du projet de constitution ne souffre pas de critiques. En effet, sans nier ou feindre de craindre une distance vis-à-vis du peuple, la Constituante, sûre de sa souveraineté, choisit et suit droitement sa marche. Elle n'en reste pas moins fidèle au principe qui la guide, la souveraineté du peuple, comme le prouve son choix d'une chambre unique pour l'exercice du pouvoir législatif.

Selon le professeur Morabito, c'est une intervention de Lamartine qui fait basculer le choix de l'Assemblée dans le sens du monocaméralisme. La seule évocation d'une dictature

⁸²³ Ce qui d'ailleurs, était bien la manière dont les constituants de 1789 envisageaient leur mandat : ils invoquaient sans hésiter les cahiers de doléances pour tempérer les audaces d'un élu téméraire. Et même après la décision d'interdire les mandats impératifs, le recours à l'argument des cahiers fusait encore : il était devenu un argument moral puisqu'on lui avait retiré toute portée juridique.

personnelle effraie et rend la dictature d'une assemblée bien préférable⁸²⁴. Toutefois, à suivre le professeur K. Fiorentino, le choix retenu en 1848 pour une chambre unique s'explique par l'imaginaire commun de la majorité des républicains (regroupant les radicaux et une partie seulement des modérés puisque des hommes comme Duvergier de Hauranne ou Tocqueville prendront énergiquement le parti du bicamérisme). Leur vision assimile, sans nuance, la seconde chambre à une pairie ; la seconde chambre dans le débat de 48 est victime de ce qu'elle a été, c'est-à-dire l'organe des représentants nommés, ce qui est une contradiction dans les termes. Le défi pour les modérés est alors de « prouver que le bicamérisme ne peut que défendre le modèle républicain »⁸²⁵.

Malheureusement pour eux, rien n'y fait. Ni le fait que depuis 1800 les institutions contiennent cette seconde chambre, ni le fait que privée de l'hérédité à partir de 1830 elle ait pu prouver sa modératrice nécessité, ni même celui que la Convention elle-même après thermidor, avait retenu cette solution institutionnelle comme leçon de sa propre expérience. Les efforts de Duvergier de Hauranne, de Lherbette ou d'Odilon Barrot ne changeront pas les esprits conditionnés par une équation simpliste ; laquelle dévoile une fois encore l'importance de 89 et de 93, ainsi que l'évolution de la manière d'envisager la souveraineté du peuple en ce moment constituant.

En effet, K. Fiorentino n'hésite pas à décrire un « retour au *credo* de 1789 »⁸²⁶, synonyme de l'existence d'une croyance : l'unité du peuple doit s'incarner dans un organe unique. La dualité de la représentation selon ce postulat devient non seulement dangereuse en ce que les deux chambres pourraient, à l'occasion d'un désaccord, figurer l'existence de deux clans, mais est aussi inutile, en ce que la volonté nationale ne peut qu'être singulière. Alors soit les chambres sont d'accord et l'inutilité de la seconde est confirmée, soit elles sont en désaccord et le péril encouru par l'édifice constitutionnel est bien réel.

Aussi l'unité du peuple va de pair avec l'unité du souverain. Instituer la dualité du corps législatif serait perpétuer les principes de la Restauration et de la monarchie de Juillet où chacun

⁸²⁴ « Une envolée oratoire de Lamartine suffit à faire basculer l'Assemblée en faveur d'une *Chambre unique* : “Contre les reflux des réactions étrangères et contre les entreprises des ambitions et des souvenirs, qu'auriez-vous en cas de guerre civile ? La dictature obligée d'une Assemblée unique.” Dictature en tout cas préférable à celle d'un homme : “Il y a deux noms dans l'histoire qui doivent à jamais, selon moi, empêcher une Assemblée française de confier la dictature de sa République, de sa révolution à un homme. Ces deux noms, citoyens, c'est le nom de Monk, en Angleterre, et en France, c'est le nom de Bonaparte.”», M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Montchrestien, Domat droit public, 13^{ème} éd., 2014, p. 238.

⁸²⁵ K. Fiorentino, *La seconde chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques (1789 - 1940)*, Thèse, Aix-Marseille III, 2006, p. 337. Souligné dans le texte.

⁸²⁶ K. Fiorentino, *ibid.*, p. 346.

des pouvoirs constitués était titulaire d'une part de souveraineté, c'est-à-dire perpétuer des principes contraires à l'idéal républicain rétabli. Lamartine, en plus de la dictature d'une assemblée préférable à celle d'un homme, joue sur cette exigence logique de l'unité. Il prévient ses collègues, qu'instituer une seconde chambre, serait agir contre l'égalité : « vous fondriez ce germe d'une aristocratie quelconque dans notre pouvoir législatif unitaire »⁸²⁷. Cet argument, cumulé à celui qu'invoque le professeur Morabito, fait de l'intervention de Lamartine un discours décisif car il convainc les indécis.

La portée de ce débat dans la présente recherche est loin d'être négligeable. Il doit en effet être considéré comme la confirmation, l'enracinement dans le droit public français que l'organe représentant le souverain en exerce pleinement les prérogatives. Cette assimilation du représentant au représenté est permise par la domination de la pensée doctrinaire durant la période 1814-1848. Par sa fusion de deux conceptions antagonistes de la souveraineté, cette pensée a su élaborer une troisième voie, la fameuse « souveraineté de la raison », détachée de toute base concrète. La souveraineté du peuple ne devient alors qu'une fiction que le personnel politique de la seconde République prône (pour les radicaux) ou admet (pour les modérés). Dire que le représentant du souverain exerce pleinement ses pouvoirs, n'est alors ni novateur ni problématique pour ce qui concerne l'Assemblée constituante mais pourra l'être pour une assemblée de révision. A ce stade (l'écriture de la constitution), il est essentiel (parce qu'évident) aux yeux des constituants quarante-huitards de fixer le couple assemblée unique - souveraineté. La progression de ce tandem dont le point culminant sera la troisième République, atteint ici en effet une dimension fondatrice : la souveraineté pouvait bien être attribuée à la raison par les doctrinaires dès lors que son exercice nécessitait l'intervention des trois pouvoirs (les deux chambres et le roi), le système de la deuxième République quant à lui, renoue avec « le credo » révolutionnaire qui faisait de l'Assemblée constituante l'organe unique du peuple souverain uni.

1848 participe donc du moment charnière identifié au chapitre précédent. Le succès du processus constituant participe de la dédramatisation du système monocaméral et l'adoption du suffrage universel pour l'élection du Président de la République clarifie la position du chef de l'exécutif (ce qui avait été un défaut majeur de la Constitution de 1791). La confusion autour de l'exercice de la souveraineté est augmentée en ce que le monocamérisme est planifié pour des assemblées aussi différentes que celle investie du pouvoir constituant nécessaire à l'écriture de la

⁸²⁷ A. de Lamartine, *Une seule chambre*, discours prononcé à l'Assemblée nationale, Paris, Michel Lévy, 1848, p. 13.

constitution, ou celle investie du pouvoir législatif ou encore celle investie du seul pouvoir de révision⁸²⁸. Or, la croyance en la régularité d'une telle solution institutionnelle s'inscrit d'autant plus fortement dans le patrimoine du droit public français qu'en 1851, ce n'est pas de l'assemblée elle-même mais de l'extérieur que viendra la chute de la nouvelle expérience républicaine.

Pour finir sur ce point, mentionnons un fait spécialement révélateur de l'état des esprits enclins à l'assimilation complète entre le titulaire du pouvoir constituant, le peuple, et son représentant, l'Assemblée nationale constituante : le fait que par deux fois, elle refuse de soumettre le texte constitutionnel à la sanction du suffrage universel. Il y a là un signe clair de la haute estime que portaient les constituants sur eux-mêmes et de l'enracinement de l'assimilation représenté-représentant. Une étape est bel et bien franchie par cette Assemblée qui admire, autant qu'elle craint, la Convention (ne surtout pas réitérer 1793). Cette dernière avait bien organisé la ratification de la Constitution avant de l'enfermer dans une arche ; Bonaparte aussi avait soumis la Constitution de l'an VIII et ses modifications à la sanction populaire contribuant ainsi non seulement à une certaine manière de réaliser la souveraineté mais aussi et réconcilier le pays avec le pouvoir exécutif.

§2. L'expérience des régimes passés, des leçons cruciales mais confuses

En plus de l'assimilation du représentant au représenté, ce qui fait de la Constitution de 1848 un moment crucial c'est sa tentative de réhabilitation de l'exécutif tout en le maintenant dans l'ombre du législatif.

Le professeur Morabito ne s'y trompe pas lorsqu'il souligne que dans ce texte, « Si la tradition révolutionnaire y est assurément prédominante, on y relève aussi des emprunts aux traditions parlementaire et plébiscitaire »⁸²⁹. L'auteur illustre ensuite son propos essentiellement à l'aide du mécanisme de responsabilité politique. Bien qu'il soit récent en France et ne trouve pas

⁸²⁸ « Avec ses ombres et ses lumières, avec ses chapitres plus ou moins bien venus, la Constitution de 1848 deviendra la source vénérée d'une "tradition républicaine" dont les axes majeurs sont le libre suffrage universel, les libertés publiques, la séparation des pouvoirs avec la délégation du pouvoir législatif à une Assemblée souveraine élue au scrutin majoritaire et celle du pouvoir exécutif à un chef responsable, une administration territoriale divisée en départements, (...) », O. Rudelle, « L'élaboration de la Constitution de 1848 », *Des Républiques françaises*, Etudes coordonnées et présentées par P. Isoart et C. Bidegaray, Paris, Economica, 1988, p. 411.

⁸²⁹ M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 13^{ème} éd., 2014, p. 240.

de consécration expresse dans le texte du 4 novembre 1848⁸³⁰, il n'est pas certain qu'il soit exclu de la pratique future des institutions. En effet, décisif durant les vingt dernières années, il est très certainement présent à l'esprit des constituants qui ont à cœur d'instituer une chambre supérieure à l'exécutif. De plus la responsabilité du chef de l'exécutif, novatrice quant à elle, implique logiquement que, dans le cas de sa mise en œuvre, l'équipe gouvernementale qu'il a désignée tombe avec lui.

Plus novateur encore et symbolique d'un héritage à poursuivre est le mode de désignation du Président de la République : son élection au suffrage universel direct. Décidée en pleine conscience du risque que constitue pour la République la popularité des idées bonapartistes, elle montre combien depuis le Consulat jusqu'à la monarchie de Juillet l'image et le rôle de l'exécutif a changé depuis la décennie révolutionnaire. Le Consulat et l'Empire ont laissé un souvenir de grandeur du pays mais au prix d'une tendance autoritaire de l'exécutif. La Restauration et la monarchie de Juillet ont relativisé cette grandeur mais sans changer l'image solitaire et paternelle du chef de l'Etat. Ce que retiennent alors les constituants en 48, c'est que le pouvoir exécutif est un rouage problématique de l'organisation institutionnelle depuis la Révolution de 1789. A la tendance autoritaire ou passéiste, ils substituent une solution originale mais dangereuse.

L'élection du Président de la République au suffrage universel doit lui assurer une assise incontestable, nécessaire à son action. Simultanément, la nature de son pouvoir exécutif justifie sa soumission au législatif autant qu'elle est conforme à la manière d'envisager la souveraineté par les constituants. Bien que séduisante en théorie, cette solution tirant les leçons de l'expérience ne le fait qu'imparfaitement : elle oublie la tendance des hommes au (de) pouvoir qui est de chercher toujours à élargir la sphère de leur compétence. Ainsi « *deux pouvoirs inégaux en droit - prédominance du Législatif - mais égaux par leur origine - suffrage universel direct* »⁸³¹ ne pouvaient que finir par entrer en conflit.

Ces innovations de l'Assemblée constituante trouvent une explication par l'évocation d'un modèle étranger. L'Angleterre cède la place aux Etats-Unis, bien que la constitution de ces derniers, souvent évoquée durant les débats, serve surtout de contre-exemple⁸³². Pour ce qui est de la seconde chambre, la forme fédérale de cet Etat exige qu'elle existe. En France, Etat unitaire, il n'est pas envisageable de transposer cette solution. Quant au Président de la République outre-

⁸³⁰ L'article 68 de la Constitution du 4 novembre 1848 manque de clareté. Son alinéa premier dispose en effet que « Le président de la République, les ministres, les agents et dépositaires de l'autorité publique, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'administration », mais cette rédaction ne permet pas de savoir s'il s'agit de responsabilité pénale et/ou politique.

⁸³¹ M. Morabito, *Histoire constitutionnelle (...)*, op. cit., p. 246. Souligné dans le texte.

⁸³² Voir G. Fritz, « La question de l'influence américaine », *La Constitution du 4 octobre 1848 : l'ambition d'une république démocratique*, Dijon, EUD, 2000, pp. 27-52.

Atlantique, organe caractérisé par sa pleine indépendance, il ne peut être imité. En effet cette indépendance pourrait trop facilement être comprise comme une modification superficielle de la fonction royale et relativiser le caractère républicain de la constitution malgré ses auteurs. En revanche, la responsabilité des ministres, expérimentée et perfectionnée tout au long de la période 1814-1848 est consacrée, de manière très imparfaite car confuse et même « inouïe » selon le mot bien connu de Tocqueville.

L'idée républicaine vit alors une étape décisive lors de cette deuxième installation en France. Enrichie d'expériences multiples, qu'elles aient été traumatisantes pour elle-même du fait de ses dérives (1793) ou du fait de la trahison de ses dirigeants (consultation de l'an VIII et suivantes), la République s'inspire de ces épisodes comme autant de matériaux indispensables à sa reconstruction. Comme si la vision de l'histoire selon Guizot présidait à l'écriture de la Constitution du 4 novembre 1848, de sorte qu'elle soit une leçon du passé toute organisée vers la planification d'un avenir radieux⁸³³.

Si la leçon est apprise, sa restitution en forme constitutionnelle reste confuse. Karl Marx l'avait noté dans un article concis de 1851, où il écrit que « Par sa seule rédaction, elle [la Constitution du 4 novembre 1848] rend *impossible* sa violation, car chacune de ses dispositions contient sa propre anti-thèse »⁸³⁴. Son examen exclut de cette sentence deux articles, celui relatif à l'élection du président de la République et celui relatif à la révision de la Constitution. Voyons alors en quoi l'article 111 organisant la procédure de révision est un article fort, autonome au sein du texte constitutionnel mais aussi partiellement tributaire des expériences constitutionnelles passées.

⁸³³ Odilon Barrot s'en plaindra dans ses *Mémoires*, où il n'a de cesse de déplorer l'idéalisation systématique de la majorité de la commission de constitution au détriment d'un sens pratique, politique dont doivent avant tout s'inspirer les auteurs de constitutions. La commission suivit une méthode opposée à celle qu'il préconisait et relate ainsi la prise de décision à ce sujet : « Il faut, disait M. Dupin dès la première séance, poser les principes culminants, puis en déduire les règles qui les doivent mettre en action. » C'était, on le voit, traiter l'œuvre constitutionnelle comme un syllogisme : dans ces seuls mots étaient déjà tracée d'avance la destinée de la future constitution. Pour compléter sa pensée, M. Dupin demanda qu'on réunît sur le bureau toutes les constitutions de la République française, non pour en étudier les vices et en corriger les erreurs, mais au contraire pour en suivre plus fidèlement tous les faux errements. », *Mémoires posthumes de Odilon Barrot*, Tome 2, Paris, Charpentier, 2^{ème} éd., 1875, pp. 331-332.

⁸³⁴ K. Marx, *Les luttes de classes en France* suivide *La Constitution de la République française* suivide *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte*, Paris, Gallimard, coll. Folio histoire, 1994, p. 163. Souligné dans le texte.

Section deux. La Deuxième République, un stade de l'histoire constitutionnelle de la révision

Au cours de l'élaboration de la Constitution, seul le 24 octobre 1848 verra l'article 115 du projet de constitution relatif à la procédure de révision débattu. Si les propositions d'amendements y sont très importantes en termes de portée juridique, il est clair que cette rapidité d'adoption fait de la procédure de révision un enjeu bien moins controversé que la question de la chambre unique par exemple. L'histoire constitutionnelle donne en fait, d'elle-même, les grandes lignes de cette procédure désormais appréhendée comme une nécessité par les constituants (Sous-section une). En revanche, sa mise en œuvre, la première dans l'histoire constitutionnelle, montrera de manière tragique aux acteurs de l'époque ce que nous avons constaté dans les chapitres précédents : sa seule présence, sa seule mise en œuvre même ne suffit pas à protéger la Constitution (Sous-section deux).

Sous-section une. La précision terminologique de l'élaboration de l'article 111

L'adoption de l'article 111 ne fait pas exception au schéma général de la discussion de la Constitution que nous avons dessiné : la procédure de révision qu'il prévoit s'inscrit, elle aussi, dans l'histoire constitutionnelle récente et plus lointaine. C'est alors la procédure elle-même qui par la forme qu'elle impose à la révision témoigne de cette double dette (§1) tandis que la portée de la révision souligne une fois encore la domination du credo révolutionnaire (§2).

§1. Rationalisation de la procédure de révision

De la même manière que la Constitution du 4 novembre 1848 doit certaines des solutions institutionnelles qu'elle retient à la situation que lui lègue la monarchie de Juillet, il est clair que le seul fait de prévoir une procédure de révision constitutionnelle au sein du texte fondamental est une réaction de prudence face à son absence dans les Chartes de 1814 et de 1830. Cette prudence est concrétisée par une double distinction appliquée à l'organe de révision : distinction de l'organe législatif (A) et distinction de l'organe constituant (B).

A. L'organe et la fonction, à propos des pouvoirs législatif et de révision

L'affirmation nette de la souveraineté du peuple donne lieu à la rédaction de la constitution par ses représentants ; la rédaction de la constitution donne alors lieu à l'anticipation de sa réforme. Ce qui n'a rien d'exceptionnel dès lors que le choix pour la République est décidé. Elle témoigne en revanche de l'empreinte déposée par la Restauration et la monarchie de Juillet dans la mémoire juridique collective : sous ces deux régimes, à partir de l'exemple Anglais pas toujours assumé, le pouvoir législatif s'était attribué la compétence d'altérer les Chartes, au motif d'une part, qu'il ne faisait qu'en préciser l'application, ne modifiait que des dispositions réglementaires, ou au motif d'autre part, que n'agissant pas seule, la Chambre basse pouvait très légalement décider en cette matière.

Sur ce point la réaction des constituants de 48 est claire et se résume à un mot : rupture. Rupture de cette confusion où l'on ne sait plus quand le corps législatif légifère et quand est-ce qu'il modifie la loi fondamentale. Du point de vue formel, les procédures étaient strictement identiques. Quant au fond, nous avons vu que la distinction entre ce qui est fondamental et ce qui est réglementaire était éminemment variable, dépendant des majorités. La stabilité de la Constitution en était rendue précaire. Cela étant, cette technique une fois élaborée, a permis par sa pratique répétée de révéler le caractère essentiellement et nécessairement modéré d'une atteinte aux lois fondamentales ; et ce malgré l'absence de garantie formelle qui distingue ces régimes de chacune des autres constitutions françaises.

C'est alors avant tout contre cette confusion formelle que les constituants de 48 se dressent. Sans attendre d'ailleurs (comme cela semblait être devenu l'usage durant la décennie révolutionnaire) le dernier titre de la Constitution pour décider d'une spécialisation des fonctions à laquelle correspondra une spécialisation des organes. En effet, dès le titre IV relatif au pouvoir législatif, deux articles permettent de pressentir cette spécialisation. A travers l'article 22 en premier lieu, selon lequel le nombre de membres « s'élèvera à neuf cents pour les Assemblées qui seront appelées à réviser la Constitution ». L'article 29 en second lieu, au sein du même chapitre, énonçant que « Les dispositions de l'article précédent ne sont pas applicables aux assemblées élues pour la révision de la Constitution »⁸³⁵.

⁸³⁵ « Article 28. Toute fonction publique rétribuée est incompatible avec le mandat de représentant du peuple. Aucun membre de l'Assemblée nationale ne peut, pendant la durée de la législature, être nommé ou promu à des fonctions publiques salariées dont les titulaires sont choisis à volonté par le pouvoir exécutif. Les exceptions aux dispositions des deux paragraphes précédents seront déterminés par la loi électorale organique ».

A la lecture du texte constitutionnel donc, une ébauche de distinction des assemblées législatives et de révision est dessinée rapidement. Elle est parfaite par le chapitre XI « De la révision de la Constitution » composé du seul article 111. Cet article ne peut être lu sans références aux articles 22 et 29 précités car selon l'article 111, la réunion de l'Assemblée de révision est « nommée », tandis que selon l'article 29 les Assemblées de révision seront « élues ». C'est alors grâce à la genèse de la révision que ces dispositions s'accordent à la faveur de l'article 29 : le vœu de révision doit être formulé « dans la dernière année d'une législature »⁸³⁶. Or, l'article 31 prévoit que l'Assemblée législative détermine elle-même, par une loi, l'époque des nouvelles élections, et que, dans le cas où cette loi ne serait pas votée, « les électeurs se réunissent de plein droit le trentième jour qui précède la fin de la législature »⁸³⁷.

Il faut donc déduire que l'Assemblée appelée à ouvrir la législature suivante, entamera son mandat par l'étude de la révision de la Constitution votée par la législature sortante. Ce qui peut également être déduit du dernier alinéa de l'article 111 : « elle pourra [l'Assemblée de révision], en cas d'urgence, pourvoir aux nécessités législatives ». La spécialisation des organes trahit ses limites : pourquoi raisonner à partir du postulat de spécialisation, pourquoi restreindre le mandat confié à l'Assemblée de révision à trois mois si finalement durant cette courte période, le pouvoir législatif pourra être exercé par cette Assemblée ? C'est une préoccupation bien connue qui démêle le raisonnement : celle qui n'accorde au peuple unique qu'une représentation unitaire. Comment admettre que le peuple soit représenté simultanément par deux assemblées, l'une législative l'autre de révision ? Puisque cela ne se peut, il y aura nécessairement suspension du législatif le temps de la réunion de l'Assemblée de révision. Si l'urgence le commandait, cette Assemblée de révision pourrait, par exception, user du pouvoir législatif.

Dans ces conditions, le fait que l'initiative de la révision revienne à l'assemblée législative n'est pas une contradiction. D'une part, il s'agit là encore d'un héritage des anciennes constitutions françaises, celles de la première République et celle de 1791. Le raisonnement est pragmatique et suppose que personne d'autre, mieux que le législateur, ne peut identifier précisément des défauts de la Constitution. Personne, sinon un oracle constitutionnel inexistant. Pour garantir alors la sagesse de la décision d'avoir recours à la révision constitutionnelle, l'article 111 impose sa triple délibération. Non pas par trois législatures différentes comme l'exigeaient les

⁸³⁶ Article 111, alinéa premier. Voir Annexe 7.

⁸³⁷ L'article 31 dans son intégralité : « L'Assemblée nationale est élue pour trois ans, et se renouvelle intégralement. Quarante-cinq jours au plus tard avant la fin de la législature, une loi détermine l'époque des nouvelles élections. Si aucune loi n'est intervenue dans le délai fixé par le paragraphe précédent, les électeurs se réunissent de plein droit le trentième jour qui précède la fin de la législature. La nouvelle Assemblée est convoquée de plein droit pour le lendemain du jour où finit le mandat de l'Assemblée précédente. »

constitutions de 1791 et de l'an III, mais par la même législature. La prudence que les anciens constituants recherchaient par la lenteur (extrême) de l'élaboration du vœu, ceux de 1848 la trouvent en raccourci dans le fait de ne pouvoir discuter cet objet que dans la dernière année de la législature et de séparer les trois votes par un intervalle d'un mois entre chacun. De plus, la majorité exigée est spécialement élevée, celle des trois-quarts des votants, et renforcée par l'obligation de présence de cinq cents députés au moins (sur les sept cents cinquante que compte l'assemblée législative⁸³⁸). Chaque branche de cette exigence s'explique par une origine qui lui est propre.

A la séance du 23 octobre 1848 lorsque l'article relatif à la révision vient à être discuté, le représentant Dabeaux propose un amendement ainsi rédigé : « le nombre des votants devra être de 500 au moins ». Eu égard à l'objet pour lequel cette exigence est proposée, elle ne suscite aucune réticence. L'amendement est appuyé, la commission y adhère instantanément par la voix de Dupin et est adopté en suivant⁸³⁹.

Quant à la majorité requise, c'est une idée de la commission de constitution. Kerdrel tentera de rabaisser ce seuil, au motif qu'une majorité des trois-quarts « C'est la chose du monde la plus rare »⁸⁴⁰ mais Dupin réagit instantanément (au nom de la commission) : « C'est ce que nous voulons »⁸⁴¹. A la suite de Kerdrel il prend la parole, régulièrement cette fois, pour n'exposer qu'une seule justification par ces mots : « Messieurs, la commission de constitution a pensé qu'en ouvrant la voie de la révision, il ne fallait pas la rendre trop facile ». Il emporte une nette approbation de l'Assemblée qui lui répond franchement : « Oui ! oui ! Très bien ! »⁸⁴².

En effet, la révision fait peur. La grande majorité requise pour initier la révision et qui permet à une petite minorité de la faire échouer rassure. Parce que la révision, en 1848, doit avoir ce caractère d'évidence que seul un vote aux trois-quart peut révéler du fait de la difficulté de réunir autant de voix⁸⁴³. Il est cependant un autre moyen d'affirmer la spécialisation de l'organe appelé à réviser et de se prémunir de son action, de la circonscrire : moins évidente mais bien

⁸³⁸ Chapitre II, article 21.

⁸³⁹ *MU*, n° 298 du 24 octobre 1848, p. 2954.

⁸⁴⁰ A. de Kerdrel, *ibid.*, p. 2953.

⁸⁴¹ Dupin, *ibid.*

⁸⁴² *Ibid.*

⁸⁴³ C'est ainsi qu' O. Rudelle trouve l'origine de cette majorité dans le vote de l'amendement Grévy : « Discutés ensemble - ce qui fait qu'ils passeront à la postérité sous le titre unique "d'amendement Grévy" - ces amendements [relatifs à la désignation et à l'organisation du pouvoir exécutif] seront rejetés par 643 voix contre 158 ce qui est une proportion considérable. C'est une majorité de l'ordre des 3/4 dans une Assemblée qui d'ordinaire se divisait en 2/3 - 1/3. Cette proportion des 3/4 est celle qui sera requise pour ouvrir la procédure de révision, et qui justement avait été choisie, car après l'expérience de l'Assemblée constituante, elle était considérée comme très difficile à atteindre », « L'élaboration de la Constitution de 1848 », *Des Républiques françaises*, Etudes coordonnées et présentées par P. Isoart et C. Bidegaray, Paris, Economica, 1988, p. 404.

présente dans les débats de cette fin d'octobre 1848, c'est le fait d'insister sur la distinction du pouvoir constituant et du pouvoir de révision.

B. Les limites formelles à l'exercice du pouvoir de révision

Si la distinction du pouvoir législatif et du pouvoir de révision est un objectif majeur du projet de constitution (qui se retrouve bien dans le texte finalement adopté), c'est que le cumul de ces deux pouvoirs par une assemblée installe une présomption : cette assemblée disposerait en fait et en droit du pouvoir constituant. Ainsi le 30 août 1848, lorsque A. Marrast après avoir lu l'exposé des motifs de la commission de constitution, lit le nouveau projet, c'est l'article relatif à la révision, et mieux, son dernier alinéa, qui provoque la réaction la plus nette : des « Mouvements »⁸⁴⁴. Ils sont nécessairement le fait des élus qui ne voient dans le pouvoir de révision, ni le cumul du pouvoir législatif, ni le pouvoir constituant qu'ils exercent à ce moment-là.

Durant la discussion d'octobre sur cet article, le député Boussi se positionne contre ces mouvements et ces craintes. Il affirme : « Je ne vois pas de motifs pour qu'une assemblée constituante n'ait pas toutes les qualités nécessaires pour être en même temps une assemblée législative. Assurément *l'assemblée constituante* chargée de réviser le pacte fondamental, chargée de réviser la constitution, a bien toutes les qualités nécessaires pour être une assemblée simplement législative : *Qui peut le plus peut le moins* »⁸⁴⁵. Mais il commet une double erreur.

La première est celle de voir dans l'assemblée de révision un organe investi du pouvoir constituant et de là, celle de lui attribuer le pouvoir législatif. Or, le pouvoir constituant est distinct du pouvoir législatif tout comme il est distinct du pouvoir de révision : ce n'est pas un pouvoir qui contiendrait les autres en lui-même. Ainsi, être titulaire du pouvoir constituant ne signifie pas être titulaire de tous les pouvoirs. Il est donc possible d'attribuer le pouvoir de révision à une assemblée sans lui conférer le pouvoir législatif. De même que le pouvoir constituant qui n'est que le pouvoir d'écrire et d'adopter une constitution, peut être exercé seul ou en plus d'autres pouvoirs⁸⁴⁶. Il s'agit alors d'un cumul de pouvoirs et non de l'exercice d'un seul qui les contiendrait tous.

⁸⁴⁴ MU, n° 244 du 31 août 1848, p. 2240. L'alinéa final est celui-ci : « Néanmoins, elle pourra, en cas d'urgence, pourvoir aux nécessités législatives. »

⁸⁴⁵ Boussi, MU, n° 298 du 24 octobre 1848, p. 2953. Nous ne soulignons que « l'assemblée constituante ».

⁸⁴⁶ La notion de pouvoir instituant est très éclairante sur ce point. Voir A. Le Pillouer, *Les pouvoirs non-constituants des Assemblées constitutantes : essai sur le pouvoir instituant*, Paris, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque des thèses, 2005, 390 p.

La seconde erreur découle de la première c'est d'interpréter littéralement l'adage « *Qui peut le plus peut le moins* » dans le but de lui faire produire des effets juridiques. Certes, dans l'ordre factuel il n'est pas douteux qu'une puissance s'exerce en fonction de ses besoins et adapte l'intensité de ses efforts en fonction de l'action à exécuter : elle n'exerce pas toute sa force systématiquement mais de manière proportionnée. En revanche, dans l'ordre juridique, les pouvoirs n'exercent que des compétences et ne peuvent s'attribuer ce qu'ils n'ont reçu. Même une compétence discrétionnaire est à distinguer de la licence. Dès lors, que le pouvoir constituant soit supérieur au pouvoir législatif ne signifie pas que le titulaire du premier puisse nécessairement exercer le second.

D'ailleurs, pour le cas qui nous occupe, l'amendement que Boussi propose n'est même pas appuyé. Il ne donne donc lieu à aucun vote, ce qui prouve que l'Assemblée est majoritairement d'accord avec la vision du pouvoir de révision que propose la commission et avec notre explication du fameux « *Qui peut le plus peut le moins* ».

A la différence d'une assemblée investie par le peuple du pouvoir constituant pour écrire une nouvelle constitution, la réunion d'un organe appelé à modifier le texte fondamental entraîne systématiquement la crainte de le voir outre passer sa mission, de le voir s'attribuer le pouvoir constituant afin d'écrire une nouvelle Constitution. Il est alors d'autres aspects procéduraux grâce auxquels la spécialisation de l'organe la fonction de révision est plus nette et doit dissiper cette crainte. Cette dernière était vive dans les débats constituants des deux premières constitutions françaises, et une solution avait été trouvée en l'an III, à l'aide de l'article 347 de la Constitution du 5 fructidor. Il disposait catégoriquement qu' « En aucun cas, la durée de l'Assemblée de révision ne peut excéder trois mois ». Inutile alors d'insister d'avantage sur l'origine de cette disposition dans l'article 111. Quant à sa formulation légèrement différente, elle n'en ôte pas le caractère impératif et inconditionnel.

Un autre aspect de cette procédure qui confirme la spécialité du pouvoir confié à une assemblée de révision est qu'elle ne dispose pas de la compétence pour décider de l'objet pour lequel elle est réunie. Dès le premier projet de constitution présenté le 20 juin, la procédure de révision contenait cette technique adoptée mais jamais mise en œuvre par les constitutions précédentes. Il s'agit de laisser l'initiative de la révision au pouvoir législatif. Le pouvoir de révision est ainsi privé d'auto-saisine d'une part, et sa mission limitée par avance d'autre part. Lui imposer les articles de la constitution à réviser est en effet une garantie supplémentaire contre la tentation qu'il pourrait éprouver de s'emparer de l'entière constitution.

A son tour ce point technique ne soulève aucune opposition, il est salué par Callet, au prix cependant d'une déception. Pourquoi, s'interroge l'orateur, s'être arrêté à ces prévisions ? Pourquoi autoriser le titulaire du pouvoir législatif à poser des limites à une assemblée plus puissante qu'elle-même, et ne pas en imposer dès maintenant, en tant qu'Assemblée constituante, aux futures assemblées de révision⁸⁴⁷ ? C'est que la confusion terminologique influe encore grandement sur la compréhension de ce que chacun désigne différemment.

En effet, pour répondre à Callet, Dupin s'adresse à l'Assemblée toute entière et veut la rassurer en allant au-delà des propos de Callet. Ce dernier ne réclamait ni plus ni moins qu'une énumération de dispositions constitutionnelles qui seraient hors d'atteinte du pouvoir de révision. Pour contrer cette proposition, Dupin l'exagère. Par conséquent, il présente celle de la commission comme l'expression de la modération sage et rassurante. Il conclut alors que, malgré l'absence des prévisions réclamées par Callet, « Il n'y a donc pas ici, la place d'une convention dont on a essayé de vous effrayer »⁸⁴⁸. Par cette déclaration, non seulement Dupin ne répond pas à la proposition de Callet mais il perpétue sous d'autres formes la confusion qui règne autour des termes désignant à la fois l'organe et les compétences d'une assemblée appelée à la révision d'une constitution.

Ici, c'est une convention qui est opposée à une assemblée constituante. La première serait ce monstre cumulant les pouvoirs législatif, exécutif et constituant (le modèle est celui de 1792, et tous ont ses dérivés de 1793 en tête). Dupin nie ce système pour la révision de la constitution et explique que la commission a voulu une assemblée constituante, semblable à celle qui statue au moment où il parle. Il distingue donc une convention d'une assemblée constituante par le fait que la première exerce tous les pouvoirs tandis que la seconde n'exerce que le pouvoir constituant. Cette compréhension est d'ailleurs celle de la commission. Tocqueville n'utilise pas d'un vocabulaire différent dans ses *Souvenirs* lorsqu'il écrit le récit des travaux de la commission sur ce point : « On

⁸⁴⁷ Callet s'exprime ainsi : « Le troisième paragraphe [de l'article 115 du second projet de Constitution] dit formellement que l'assemblée de révision "ne devra s'occuper que de la révision pour laquelle elle a été convoquée." Ainsi, messieurs, vous reconnaissez à une chambre législative, non pas le pouvoir matériel, mais le pouvoir moral, mais le droit d'enchaîner la liberté d'examen d'une assemblée future, plus nombreuse qu'elle cependant et plus puissante. A mon avis, vous avez raison de lui reconnaître ce droit. Ce n'est pas là ce qui m'étonne ; ce qui m'étonne, messieurs, ce qui confond ma pauvre sagesse, c'est que ce même droit que vous reconnaissez à une chambre législative, vous vous le déniez à vous-mêmes. Vous le refusez à l'Assemblée constituante, à cette assemblée que j'appellerai volontiers la mère et l'institutrice de toutes celles qui siégeront dans l'avenir. Il semble que tout, dans cette constitution, vous paraisse également incertain, également arbitraire, également sujet à révision. », *MU*, n° 298 du 24 octobre 1848, p. 2954.

⁸⁴⁸ Dupin, *ibid.*

décida sur la demande de Vivien que la Constitution ne pourrait être révisée que par *une nouvelle Assemblée constituante*, ce qui est juste »⁸⁴⁹.

C'est donc bien là l'idée qu'avait la majorité de l'Assemblée en 1848 du pouvoir de modifier la constitution et de l'organe qui doit s'en charger. Après la spécialisation originelle élaborée durant la décennie révolutionnaire, puis les improvisations du Consulat et de l'Empire avant la toute puissance parlementaire de la Restauration et de la monarchie de Juillet, voici venu le temps de la souveraineté de l'Assemblée. Qu'elle soit législative ou de révision, le suffrage universel lui confère un pouvoir sans limite. Ce qui n'exclut pourtant pas une direction vers laquelle ce pouvoir est supposé être utilisé.

§2. *Entre reprise et refonte des procédures de révision antérieures, la naissance d'une tradition*

Si l'objectif d'une révision de la constitution est sa protection comme nous l'avons constaté à travers les expériences constitutionnelles précédentes et comme le consacre la procédure organisée par l'article 111 (A), une question persiste : le pouvoir confié à l'assemblée de révision est-il nécessairement le pouvoir constituant (B) ?

A. L'article 111, une synthèse d'histoire constitutionnelle

Si l'article 111 de la Constitution de la deuxième République est étrangement similaire au titre VII de la Constitution de 1791, il ne s'agit pas de pur hasard ou d'une vague reprise. Il s'agit, au contraire, d'un choix délibéré qui témoigne de la forte confiance en l'héritage révolutionnaire qu'ont les constituants de 1848. Ainsi, dans le premier projet de constitution qui leur est soumis le 20 juin, l'article 136 justifiait la procédure de révision par cette fameuse formule : « La nation a toujours le droit de revoir ou de réformer sa constitution ». Cette maxime, qui disparut un temps⁸⁵⁰ du droit public français écrit, réapparût alors mais pour disparaître aussitôt. En effet le second projet présenté le 30 août l'a supprimé sans que l'on sache pourquoi, même

⁸⁴⁹ Tocqueville, *Œuvres*, Tome III, Paris, Gallimard, coll. La Pléiade, 2004, p. 883.

⁸⁵⁰ Elle était présente dans les deux premières constitutions que la France a connues mais fut systématiquement écartée depuis la Constitution de l'an III.

sommairement. Ni Odilon Barrot, ni Tocqueville ne mentionnent cette suppression dans leurs récits autobiographiques respectifs.

Le plus vraisemblable, puisque l'alinéa ne figure pas dans le second projet, est que ce sont les bureaux qui ont réclamé de l'enlever. Mal interprété, à l'instar du droit à l'insurrection, il peut se révéler dangereux : c'est bien dans ces deux dispositions combinées, jugées équivalentes, qu'est identifiée la justification des soulèvements et des révolutions alors qu'un texte constitutionnel n'a pas vocation à stimuler ces mouvements de révolte. Cependant une telle crainte n'est pas réellement justifiée. Si elle est compréhensible à la seule lecture (sommaire) de la décennie révolutionnaire, l'absence de ces dispositions dans les textes fondamentaux appliqués entre 1795 et 1848, n'a aucunement permis d'éviter que la puissance constituante agisse.

Alors leur présence ou leur absence a peut-être plus d'influence sur le caractère de la révision que prévoit un texte constitutionnel plutôt que sur les manifestations spontanées du pouvoir constituant. Présente dans le premier projet, la reconnaissance du droit de la nation de *revoir* et *réformer* sa constitution pouvait d'ailleurs être vue comme une modération du principe par rapport à sa formulation de 1789, selon laquelle on considérait que « la Nation a le droit imprescriptible de *changer* sa constitution »⁸⁵¹. Cette suppression à la demande des bureaux serait donc moins raisonnée qu'émotive. D'autant qu'au cours de la décennie 1790, changer la constitution n'était pas changer de Constitution. Il est alors encore moins compréhensible de lire dans l'article 136 (inchangé et non discuté sur ce point jusqu'à l'adoption du 4 novembre) que la révision modifiera la constitution en tout ou en partie. L'absence de reconnaissance du droit de la nation semble donc inutile si la révision peut refaire la Constitution.

Ce n'est pas ce que la commission a envisagé. Le rapport de la commission dont la rédaction est confiée à Marrast qui le lit à la séance du 30 août, est clair sur ce point : « Si parfaites qu'en fussent les dispositions [du projet de constitution] (et elles n'ont pas des prétentions aussi téméraires), elles ne sauraient enchaîner le temps et les esprits. Elles sont temporaires, faites pour une saison de la vie du peuple, et les générations qui se succèdent, et l'opinion qui se modifie, et la souveraineté du peuple, conservent toujours le droit de réviser la constitution. Nous nous sommes bornés à conserver ce droit, qui est de toute évidence, et à l'entourer de ces formes solennelles, qu'une assemblée doit toujours apporter dans ses actes quand il s'agit de toucher à la loi fondamentale d'une société »⁸⁵². Se retrouve ici l'obligation pour une constitution d'envisager le consentement du souverain aux lois qui le gouvernent. Règle d'abord défendue en France par Condorcet qui rendait périodique la consultation du peuple à propos de sa constitution. Puisque

⁸⁵¹ Constitution du 3 septembre 1791, Titre VII, article 1, alinéa premier. Nous soulignons.

⁸⁵² Marrast, *MU*, n° 244 du 31 août 1848, p. 2237.

la rédaction première de la constitution est l'œuvre du peuple souverain grâce à la technique de la représentation, l'époque où le peuple s'est renouvelé du fait de la succession des générations comme le moment d'une révision, doivent rappeler l'auteur de la constitution.

En chacun de ces cas, la forme est primordiale. Et, nous l'avons vu, les constituants de 1848 ont fait leur cette préoccupation. De là à reconnaître au peuple la possibilité de changer *totalemment* de constitution (ce que déjà Condorcet n'admettait pas réellement), il est un cap qu'ils ne franchissent pas. Marrast rappelle en effet aux membres de l'Assemblée, qu'ils sont « appelés non pas seulement à écrire des principes de liberté dans les pages d'un code, mais à *fonder la République* »⁸⁵³. Après avoir énoncé ce qu'est la France (une démocratie), Marrast en déduit la forme juridique du gouvernement qu'il convient en conséquence de lui offrir (une république) et peut donc enfin conseiller que cette identité politique soit garantie par le moyen de son *perfectionnement*⁸⁵⁴.

On retrouve ici l'idée selon laquelle la révision ne peut être menée que dans le but de rendre la constitution meilleure. A partir de la considération qui y voit une règle du jeu des institutions politiques, la manière obligatoire de se comporter des pouvoirs publics, il est possible d'envisager des blocages entre eux. Dès lors, il est nécessaire pour la stabilité du pays que cette règle puisse tirer les leçons de ses expériences. Maintenir ce qui est satisfaisant, réajuster les mécanismes vicieux ou défailants. Le choix du terme « modifier » par les rédacteurs de la Constitution n'est en ce sens pas anodin. Il signifie la portée, le sens, l'utilité qu'ils entendent attribuer à la révision : une entreprise limitée au perfectionnement.

Il est donc inenvisageable que l'œuvre de la révision soit une refondation. Perfectionner, modifier, suppose une base à partir de laquelle le travail d'amélioration peut trouver à s'appliquer. C'est d'ailleurs dans ce sens que Callet estimait les dispositions de la procédure de révision trop timides. Il réclamait fermement que certains articles de la Constitution soient mis hors de portée du pouvoir de révision et qualifiait tactiquement sa demande comme la correction d'un oubli de

⁸⁵³ Marrast, *MU*, n° 244 du 31 août 1848, p. 2237. Nous soulignons.

⁸⁵⁴ « En deux mots, la France est une démocratie, le Gouvernement de la France doit être une République. La constitution que nous avons à vous présenter doit donc être à la fois républicaine et démocratique ; c'est-à-dire qu'elle doit armer la démocratie de moyens de se régulariser, de se mouvoir, de se modifier pacifiquement », *ibid.*

la commission⁸⁵⁵. Cette position doit énormément à la Restauration et à la monarchie de Juillet où pour la première fois avait été formulée cette distinction entre des articles fondamentaux et des articles réglementaires de la constitution. De cette opposition, seuls les seconds pouvaient être à la portée d'un pouvoir autre que le pouvoir constituant. Callet reprend sans aucun doute ce raisonnement lorsqu'il affirme hardiment que « Les articles 41 et 43 sont essentiellement constitutionnels ; je les placerais hardiment au-dessus des atteintes des assemblées de révision. Si jamais, en effet, on les remet en discussion, il ne faudra pas parler de réforme ; on sera en pleine révolution »⁸⁵⁶.

Callet milite donc, pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle française, en faveur d'une limitation explicite de la révision. Sous la Restauration et la monarchie de Juillet lorsqu'a été élaborée cette différenciation des dispositions constitutionnelles intangibles d'une part et modifiables de l'autre, une trentaine d'années de réflexion avaient été nécessaires à sa formulation⁸⁵⁷. Aussi, l'immense lacune pour que cette théorie puisse recevoir application était l'identification des dispositions protégées et des autres. Aucun critère n'était suffisamment rigoureux pour être retenu, sans parler du caractère hautement avant-gardiste d'une telle technique de garantie de la Constitution⁸⁵⁸.

Cependant si l'amendement Callet est refusé, la révision n'en devient pas une procédure toute puissante en 1848. Et paradoxalement, le fait qu'elle soit attribuée à un organe que les hommes d'alors conçoivent comme titulaire du pouvoir constituant n'empêche pas non plus de limiter la révision.

⁸⁵⁵ Callet : « Il semble que tout, dans cette constitution, vous paraisse également incertain, également arbitraire, également sujet à révision. Vous ne tenez pas plus au suffrage universel qu'au conseil d'Etat, pas plus à la liberté de conscience qu'à l'article en lui-même le plus indifférent. Vous faites bon marché de tout. Ce n'est pas là, de votre part, j'en suis convaincu, un acte de scepticisme politique, c'est un oubli. Mais c'est un oubli qu'il importe de réparer et je laisse à la commission le soin de prendre, à cet égard, l'initiative qui lui appartient. », *MU*, n° 298 du 24 octobre 1848, p. 2954.

⁸⁵⁶ Callet, *MU*, n° 298 du 24 octobre 1848, p. 2954.

⁸⁵⁷ En effet, la décennie révolutionnaire avait senti sans parvenir à construire solidement une théorie de la limitation constitutionnelle. Le pressentiment de cette garantie nécessaire pour le cœur du texte fondamental n'avait alors trouvé que des barrières procédurales. Ce n'est que par une exégèse minutieuse et la recontextualisation de l'élaboration des constitutions de 1791, de 1793 et 1795 que nous avons pu expliciter la portée de ce pressentiment. Le Consulat et l'Empire ont donné lieu à une certaine continuation de cette logique mais dans le seul intérêt du chef de l'Etat ; ce qui suffit pour conclure à une altération fondamentale du procédé.

⁸⁵⁸ Et de fait, toujours minoritaire mais comparable pour son caractère novateur, toutes proportions gardées, à la proposition de Sieyès en l'an III d'instaurer un jury constitutionnaire.

B. Pouvoir constituant et pouvoir de révision en 1848, état des lieux d'une confusion

Les idées de Callet, tirées des expériences des régimes précédents, ne pénètrent que difficilement les esprits. Par conséquent, elles ne sont intégrées que fort lentement et imparfaitement au droit public français. Lentement, car il faudra désormais attendre la révision constitutionnelle de 1884 pour que renaisse et vive cette technique de limitation explicite du pouvoir de révision de la constitution et imparfaitement, car la confusion terminologique dont nous suivons l'évolution trouve ici une étape décisive.

La réponse que donne Dupin à Callet illustre ces deux aspects : elle témoigne du refus de consacrer certains articles constitutionnels plus fortement que les autres et, simultanément, elle entretient la confusion terminologique et conceptuelle autour du pouvoir de révision et du pouvoir constituant. D'une, part en effet, Dupin se base sur le vœu de révision formulé par l'Assemblée législative pour soutenir la limitation de l'action de l'Assemblée de révision⁸⁵⁹ mais, d'autre part, il soutient que le pouvoir nécessaire à l'organe chargé de réviser est le pouvoir constituant⁸⁶⁰. Il convient donc de s'attarder sur ce point pour comprendre l'importance de la Constitution de la deuxième République dans l'histoire de la révision constitutionnelle.

La période partage avec la Restauration et la monarchie de Juillet la primeur d'être le centre d'une mutation des esprits. Dans la mesure où de 1814 à 1848, le fait de modifier la loi fondamentale commence à être envisagé comme une possibilité, à la double condition de modération quantitative (les révisions doivent être suffisamment rares) et qualitative (les révisions ne peuvent apporter de changements que mineurs) pour ne pas entamer sa supériorité. A partir de 1848, ces caractères de la révision sont renforcés par le fait qu'elle devient une procédure dont la présence dans une constitution est naturelle, acceptée et surtout nécessaire. L'épisode du refus de la réforme en 1847 le prouve : la réforme avait pour objectif d'éviter une révolution.

Cependant, la révision reste crainte, elle est encore assimilée à une période de crise et là se joue le drame de la Deuxième République. Cet aspect est une dette de la pensée révolutionnaire où la constitution une fois acceptée ne peut être modifiée que très exceptionnellement ; au risque

⁸⁵⁹ Dupin, « la révision n'aura pas été provoquée par l'Assemblée sans qu'il y ait eu des indications, sans que des imperfections dans la constitution aient été signalées par l'opinion publique, qui aura elle-même poussé l'Assemblée à provoquer cette révision. Par conséquent, le suffrage s'exercera avec la connaissance des points qui sont à réviser, par la connaissance de ceux qui auront porté l'Assemblée à la demander, et qui auront amené les représentants à la provoquer. Ainsi ce que l'on demande n'est pas autre chose que la proposition de faire qu'il n'y ait qu'un pouvoir limité donné à ceux qui seront établis pour réviser la constitution », n° 298 du 24 octobre 1848, p. 2954.

⁸⁶⁰ « Que veut dire la révision ? Quand une assemblée législative aura pensé qu'il y aura lieu à révision, cela veut dire qu'elle remet ses pouvoirs à celui qui est la source de tous les pouvoirs, à la souveraineté du peuple. Le peuple, usant de sa souveraineté, nomme une assemblée constituante, il la nomme sans cahier, sans mandat, avec la plénitude des pouvoirs nécessaires pour réviser la constitution », *ibid.*

de saborder sa dimension fondatrice. C'est encore Dupin qui se fait l'éducateur des esprits et entretient cette manière d'envisager la révision comme un moment à fort potentiel catastrophique. Pour y parer, la réponse est la même en 1848 qu'en 1791, 1793 et 1795 : l'encadrement formel et précis du pouvoir de révision. Cette prudence, excessive à chaque fois, n'envisage la situation de crise que simultanément à la réunion du pouvoir de révision. Ce dernier est en effet perçu comme un facteur pouvant aggraver cette crise s'il est appréhendé à la manière d'un pouvoir constituant. Ultime conséquence de ce raisonnement, les limites formelles qui lui sont imposées ne répondent qu'à des préoccupations de non débordement de la crise (le pouvoir de révision ne doit pas s'emparer de toute la constitution). Il en résulte une véritable cécité : la situation de crise est indétachable du pouvoir de révision pour les constituants et celui-ci ne peut donc être envisagé comme moyen de *résolution* de la crise. Ce qui n'advient qu'après le refus de réviser en 1851, le premier de l'histoire constitutionnelle française mené régulièrement, selon la procédure établie.

Ces débats constitutifs sont alors capitaux dans la mesure où ils permettent l'énonciation d'un paradoxe encore accepté aujourd'hui par une large majorité de la doctrine, et justifié par l'éternelle défiance envers la puissance constituante populaire. Ce paradoxe est le fait de considérer le pouvoir constituant comme une compétence illimitée en soi mais qui tolère (doit tolérer) simultanément l'encadrement procédural pour son exercice. Quant à sa justification, il s'agit de la reconnaissance de la souveraineté du peuple, lequel se voit privé de son exercice. Ce raisonnement, tenu en 1848 et qui aboutit à l'appropriation de la souveraineté par l'assemblée, Edouard Laboulaye⁸⁶¹ l'avait identifié à l'époque. Il l'a aussi dénoncé, invoquant la tradition révolutionnaire selon laquelle *le peuple a toujours le droit de réformer sa constitution*. Il y retrouve l'invitation faite à la nation de ne pas user de sa souveraineté (i.e. de son pouvoir constituant) et de préférer convoquer une assemblée spéciale dont le mandat sera limité à l'amélioration des vices identifiés dans le texte constitutionnel.

Selon ces idées, le peuple n'est jamais dépossédé de sa souveraineté qu'il lui est loisible d'exercer selon les (non-)formes qu'il choisit. A cette lumière alors doit être envisagé l'article 111 de la Constitution de 1848 mais à cette lumière seulement si l'inaliénabilité de la souveraineté a un sens. Il convient donc d'attribuer, pour Laboulaye qui incarne à cette période la claire doctrine du pouvoir de révision, les caractères des procédures de révision des constitutions révolutionnaires à

⁸⁶¹ Pour une analyse détaillée de la pensée de Laboulaye, voir A. Dauteribes, *Les idées politiques d'Edouard Laboulaye, 1811-1883*, Thèse, Montpellier I, 1989, 2 vol., 604 & 154 p.

celle de 1848 : des limitations à un pouvoir qui ne peut emporter la constitution parce qu'il est appelé pour l'améliorer, pour la faire perdurer.

Il souligne avec une grande clairvoyance l'erreur qui fait la spécificité du droit public français : la trop grande confiance attribuée au représentant du peuple, aboutissant à la substitution du représentant au représenté. Il regrette alors que « pour le plus grand nombre, les constituants sont la nation même, et non pas ses mandataires ; qu'ils ont, par conséquent, un droit illimité, indéfini, comme la puissance qui les nomme »⁸⁶². Compréhensible à l'époque, eu égard à l'état des idées, du droit public français relativement jeune et de la ferveur républicaine, cette contradiction doit être tenue pour un archaïsme aujourd'hui. A l'heure du contrôle de constitutionnalité des lois de révision constitutionnelle chez nombre de nos voisins (et sur la base de dispositions presque exactement identiques à celles de l'article 89 de la constitution française de 1958), il n'est plus possible de soutenir cette attribution d'un pouvoir absolu à un pouvoir constitué.

Si ce débat existe encore aujourd'hui c'est qu'il contient plus de subtilités que nous avons bien voulu le dire jusqu'ici. Edouard Laboulaye, que nous avons présenté comme un partisan déterminé du pouvoir de révision distinct du pouvoir constituant⁸⁶³, n'est pas, lui non plus, exempt de confusion terminologique. Il défend ici la conception d'une assemblée de révision au mandat limité⁸⁶⁴ tandis qu'il assimile là, assemblée de révision et constituante⁸⁶⁵. Ce n'est que par l'évocation d'une convention que le lecteur d'aujourd'hui peut s'y retrouver. Ce terme renvoie à l'expérience traumatisante de l'assemblée élue en août 1792. Est ainsi désigné et méprisé un organe qui cumulerait tous les pouvoirs et deviendrait inévitablement source de despotisme. *A contrario*, le pouvoir constituant serait le pouvoir nécessaire à l'écriture d'une constitution. Dès lors, le pouvoir de révision puisqu'il consiste à réécrire partiellement la constitution supposerait le

⁸⁶² E. Laboulaye, « Quatrième lettre (...) », *Questions constitutionnelles*, Paris, Charpentier & Cie, 1872, p. 140.

⁸⁶³ Laboulaye avait vu la différence de nature qu'il existe entre le pouvoir constituant et le pouvoir de révision, en étudiant les constitutions françaises passées et notamment celle de l'Assemblée nationale constituante : « Elle fit une loi pour les modifications partielles de la Constitution, elle s'en remit à la volonté du pays pour un changement complet », « Sixième lettre (...) », *op. cit.*, p. 175.

⁸⁶⁴ « C'est la France, en pleine jouissance de sa souveraineté, qui nomme, non point une Convention de sanglante mémoire, mais une simple Assemblée de révision avec des pouvoirs définis, car elle sait par expérience que les pouvoirs illimités, en égarant le mandataire, font la perte de ceux qui l'ont nommé », « Onzième lettre (...) », *op. cit.*, p. 243.

⁸⁶⁵ « D'ailleurs, quelle prise aurait l'Assemblée de révision sur l'Assemblée législative, puisque son œuvre n'est rien avant la ratification du pays ? Et que pourrait faire la Législative, puisque la Constituante, portée d'ailleurs par l'opinion, est, dans l'accomplissement de son mandat, au-dessus de toutes les lois ? », *ibid.*, p. 244. Il apparaît bien ici, que « Législative » désigne « l'Assemblée législative » mentionnée à la première interrogation et par conséquent, que « Constituante » renvoie à « l'Assemblée de révision ». Ainsi une assemblée de révision serait constituante mais la confusion chez Laboulaye, est strictement terminologique. Elle s'explique par le fait que pour un organe constitué, toucher à la constitution entraîne le qualificatif de constituant ; sans lui conférer le pouvoir du même nom.

pouvoir constituant. C'est au cœur de cet enchaînement à la logique erronée que la confusion est perpétuée.

La vie politique de la deuxième République montre pourtant que les limites du pouvoir législatif sont désormais bien comprises. Il serait possible de croire que cette clarté s'applique au pouvoir de révision mais la tentative de révision de 1851 donne une bonne illustration de la persistance de la confusion sur ce point.

Sous-section deux. Accepter et mettre en œuvre la procédure de révision sous l'empire de la Constitution de 1848

Avant de nous pencher sur la révision de 1851 (§2) nous devons étudier des discussions révélatrices du point de bascule que constitue la Deuxième République relativement à la distinction du pouvoir constituant et du pouvoir de révision (§1).

§1. Des discussions révélatrices de l'évolution difficile des idées ou l'acceptation de la révision

Comme sous la Restauration et la monarchie de Juillet, l'élaboration des lois électorales est un enjeu majeur qui touche aux fondements du régime. S'il s'agit d'abord d'une question de compétence pour l'Assemblée nationale constituante qui hésite à confier le soin de cette élaboration à la législative (A), la refonte de cette loi en 1850 fera apparaître un sens étonnamment restrictif du suffrage universel et, par conséquent, une autre appréhension de la République (B).

A. La fin de la constituante et la loi électorale du 15 mars 1849, l'enracinement des principes

Le premier débat à entrer ici en ligne de compte se tient à la suite du dépôt d'une proposition du représentant Rateau dont le rapport est lu par Grévy à la séance du 9 janvier 1849. Ce projet tend à fixer la date des élections pour la réunion de la législative et à limiter le travail de l'Assemblée constituante jusqu'à la loi sur les élections et celle sur le Conseil d'Etat. La dimension problématique de ce projet tient dans le fait qu'elle remet en cause la précédente décision de l'Assemblée de ne se séparer qu'une fois les lois organiques adoptées⁸⁶⁶.

Le rapport Grévy se prononce donc contre l'adoption de cette proposition. Au fil des arguments accumulés par Grévy, de remarquables considérations sur l'Assemblée constituante sont énoncées. D'où vient l'incompatibilité du Président et de l'Assemblée constituante, demande Grévy ? « En quoi consiste-t-elle ? En ce que l'Assemblée réunit au pouvoir législatif le pouvoir constituant ? Mais toutes les assemblées de révision seront dans le même cas. Elles seront toutes un pouvoir constituant en face du pouvoir exécutif constitué, et cependant, elles ne seront point incompatibles avec lui »⁸⁶⁷. Sans que ces considérations ne suscitent la moindre réaction, la discussion est reportée. Ce qui est hautement remarquable car Grévy contredit ici l'article 111 de la constitution selon lequel le pouvoir législatif ne sera confié que par exception à l'assemblée de révision, pour les seuls cas d'urgence. Le fait de ne pas considérer l'Assemblée de révision comme l'un des pouvoirs constitués est, quant à lui, symptomatique d'un état des idées qui l'empêche d'être appréhendée comme tel.

D'autres remarques au cours de la prise en considération de la proposition Rateau sont toutes aussi significatives de l'ambiguïté qui imprègne le pouvoir de révision. Ainsi du citoyen De Sèze, premier intervenant, qui souligne la rigueur juridique à l'encontre du rapport Grévy : « Je répète que si, sans dommage pour le pays, deux assemblées pouvaient coexister, il n'est pas douteux, en principe et en droit, que l'assemblée constituante devrait être exclusivement occupée de son œuvre ; et que l'assemblée législative ferait les lois ordinaires »⁸⁶⁸.

Ainsi également d'Odilon Barrot, alors ministre de la justice et président du conseil, qui vient mentionner à son tour l'assimilation de la présente assemblée nationale constituante à une

⁸⁶⁶ Décision prise par la loi du 11 décembre 1848.

⁸⁶⁷ Grévy, *MU*, n° 10 du 10 janvier 1849, p. 77.

⁸⁶⁸ De Sèze, *MU*, n° 13 du 13 janvier 1849, p. 115.

future assemblée de révision de l'article 111⁸⁶⁹. Alors que son seul objectif paraît sincère (rappeler l'Assemblée à la sagesse, en la priant d'accepter de se fixer un terme sûr) il développe l'analogie en s'appuyant sur le fait que l'article 111 pose des limites claires et qu'une future assemblée de révision n'aura pas le loisir d'entrer en conflit avec le pouvoir exécutif. A plus forte raison, son mandat ne le lui permet pas ; pas plus que celui de l'Assemblée nationale constituante.

Il s'agit ici certainement d'une question d'orgueil de la part des représentants. Souvent, il a été avancé que la rigidité des procédures de révision constitutionnelle n'était que la manifestation de cette prétention des auteurs à l'éternité de leur œuvre. Si cette explication doit être prise en compte, c'est ici une autre considération qui témoigne de cette vanité : le fait de s'inquiéter de la composition de la législative future qui risque alors de porter atteinte à la constitution si son esprit diffère de celui de la constituante. De cette crainte, les constituants arguent qu'ils ne peuvent se séparer avant d'avoir terminé la constitution mais, par la loi du 11 décembre 1848, ils se sont engagés à rédiger les lois organiques. Dès lors, l'adoption de la proposition Râteau signifierait leur refus d'achever la constitution et ouvrirait de surcroît la porte à la crainte du nouveau législateur⁸⁷⁰. Mais de deux choses l'une : soit cette crainte est justifiée et alors pourquoi ne pas avoir accordé plus de crédit à l'amendement Callet qui prévoyait de placer certains articles de la constitution au-dessus des atteintes des assemblées de révision ? soit cette crainte n'est pas

⁸⁶⁹ Odilon Barrot s'exprime en ces termes révélateurs : « J'attache un très-haut prix aux témoignages de confiance de la majorité de cette Assemblée mais je ne croirais pas la mériter si je ne lui disais pas la vérité (Très bien !) ; cette vérité, ce n'est pas moi qui la lui dis, c'est la constitution que vous venez de faire. Elle a prévue une position bien moins tendue, bien moins forcée que celle dans laquelle les deux pouvoirs se trouvent face à face. Dans le cas où *une simple assemblée de révision vient accidentellement se placer en face du pouvoir exécutif*, la constitution reconnaît combien les deux positions respectives sont forcées et fausses (Mouvements divers). C'est la constitution qui, se plaçant, non dans les abstractions, mais dans la réalité des choses, a prévu *qu'un pouvoir constituant de sa nature tend à la toute-puissance* ; que cela est comme la conséquence forcée de sa mission ; elle a prévu qu'en face d'un tel pouvoir, le pouvoir exécutif était gêné dans son action, son indépendance, dans son avenir ; elle l'a si bien prévu que, par une disposition spéciale, par son article 111, elle n'a pas voulu qu'une telle situation se prolongeât au-delà d'un terme rigoureusement circonscrit, celui de trois mois. Elle a fait plus : elle a textuellement déclaré que cette assemblée de révision ne s'occuperait que de la question constituante, qu'elle ne s'occuperait d'autre chose qu'au cas d'urgence et de nécessité reconnue... (Interruption à gauche). Vous n'acceptez pas, je le sais, cette assimilation, Il est vrai, vous n'êtes pas dans une situation identique ; mais voulez-vous savoir pourquoi ? C'est que le danger de la situation actuelle est bien plus grand encore que celui prévu dans la constitution ; c'est que *vous êtes dans une situation plus exorbitante, plus exceptionnelle encore que ne le serait une assemblée de révision* en face d'un pouvoir exécutif », *ibid.*, p. 120.

Il est clair qu'ici Odilon Barrot, s'il attribue le pouvoir constituant à l'Assemblée de révision (deux premières citations soulignées par nous), il n'en souligne pas moins le caractère plus majestueux de l'Assemblée nationale constituante (troisième citation soulignée par nos soins également).

⁸⁷⁰ Il faut souligner ici l'habileté du citoyen de Montalembert qui rappelle à l'Assemblée un exemple de sagesse incontesté celui du général Cavaignac. « Qu'il pardonne à un adversaire de sa candidature d'invoquer ici son exemple d'une façon qui n'aura, j'ose l'assurer, rien de désobligeant pour lui. Quel a été, selon moi du moins, le plus beau jour de la vie politique de M. le général Cavaignac ? Ce n'a pas été (...) ; ce n'a pas été non plus (...) ; ce n'a pas même été (...). Non, le plus beau jour de la vie politique de M. le général Cavaignac, c'est le jour où, après avoir géré fidèlement le mandat qui lui avait été confié par vous, il l'a déposé loyalement, noblement à cette tribune, et a été reprendre sa place de représentant au milieu des applaudissements non pas de ses amis, ce qui n'est rien, mais de tous ses adversaires. (Très bien ! très-bien !) », *MU*, n° 13 du 13 janvier 1849, pp. 117-118.

justifiée et la situation présente de l'assemblée ou d'une future assemblée de révision n'a rien d'inconfortable.

Le scrutin concluant la discussion dévoile alors l'étendue de la division à l'Assemblée. Notons qu'il nécessita plusieurs épreuves et qu'on fit même voter les absents (Proudhon était malade mais son nom a été trouvé sur un bulletin blanc). C'est donc le lendemain d'une épreuve contestable que le Président annonce les résultats définitifs : sur 797 votants, 396 se prononcèrent en faveur des conclusions du rapport Grévy et 401 contre. C'est-à-dire que l'Assemblée acceptait la proposition Rateau et limitait⁸⁷¹ dès lors son activité à l'élaboration de la loi relative au Conseil d'Etat et la loi relative à l'organisation du suffrage universel.

Quelques séances plus tard, la question est alors traitée au fond : faut-il limiter le mandat de l'Assemblée constituante, ce qui suppose la contradiction du décret du 11 décembre 1848 énumérant les lois organiques qu'elle s'était engagée à élaborer avant sa séparation. Fresneau nie le problème en démontrant l'incapacité de l'Assemblée, en raison du mandat reçu : « J'entends beaucoup répéter depuis un mois, dit-il, que notre mandat est illimité (...). Il y a là le germe d'une confusion que je crois dangereuse (...) les pays libres (...) ne confient jamais dans aucune circonstance des mandats illimités (...). En réalité nous avons été nommés pour remplir un mandat très déterminé, pour accomplir une tâche très clairement définie, et qui, par conséquent, a des limites. »⁸⁷². L'orateur poursuit son raisonnement dans le but de prouver que, puisque la constitution est terminée et que les lois organiques, votées ou non par la présente assemblée pourront être modifiées par la législative, il n'y a pas lieu de prolonger plus avant les réunions de l'Assemblée nationale constituante. Ni juridiquement ni dans l'intérêt du pays⁸⁷³.

Victor Hugo formulera de la manière la plus avant-gardiste les données du problème : « je suis de ceux qui pensent que cette Assemblée a reçu un mandat tout à la fois illimité et limité ».

⁸⁷¹ Si limite il y a, sans aucun doute, elle n'est que provisoire car il ne s'agit alors que de la prise en considération de la proposition. La limite ne sera effective que lorsqu'elle aura été adoptée par l'Assemblée.

⁸⁷² Fresneau, *MU*, n° 30 du 30 janvier 1849, p. 307.

⁸⁷³ Fresneau : « nous sommes obligés de reconnaître les limites de notre mandat, il ne dépend pas de nous de le déplacer à notre fantaisie (...) Il suit de là qu'il y a une contradiction singulière à chercher les limites de notre mandat comme l'a fait votre commission dans les propres décisions, dans les propres décrets de l'Assemblée. (...) Dira-t-on avec la commission que nous devons faire les lois organiques parce que les lois organiques font partie intégrante du mandat de l'Assemblée constituante, sauf ensuite à laisser à l'Assemblée législative le soin de les défaire et de les refaire comme personne ne lui en conteste le droit ? (...) La limite de notre droit ne se trouve pas dans nos décrets, la limite de notre mandat n'est pas sur les distinctions sur lesquelles on s'appuie ; elle est dans les forces du pays qui ne peut pas supporter, au-delà d'un certain temps et d'une certaine mesure la prolongation de l'état révolutionnaire. (...) Permettez-moi de vous rappeler que nous avons établi dans la constitution d'abord des principes, et ensuite des dispositions formelles, auxquelles dans plusieurs circonstances, en vertu de notre puissance souveraine, nous avons dérogé. », *ibid.*

Il s'explique : « Illimité quant à la souveraineté, limité quant à l'œuvre à accomplir. Je suis de ceux qui pensent que l'achèvement de la constitution épuise le mandat, et que le premier effet de la constitution votée doit être, dans la logique politique, de dissoudre la constituante. »⁸⁷⁴ Cette séance se solde par le refus du rapport de la commission, laquelle tendait à la non-prise en considération des propositions. La solution premièrement défendue par Rateau est donc maintenue.

Les discussions reprennent alors, jusqu'au 15 mars 1849, jour où la loi électorale sera enfin adoptée. Pendant un mois donc, cette question inédite de la fixation du terme de l'Assemblée nationale constituante façonne inconsciemment la doctrine constitutionnelle de l'époque. C'est encore la viabilité du régime qui est le fond de la question et ici, les représentants la croient intimement liée au suffrage universel. Pagnerre aura ces mots inenvisageables sous les régimes précédents pour défendre celui-ci, énonçant les garanties de la constitution envers elle-même et envers la République : « Au chef du pouvoir exécutif vous avez assigné une existence de quatre années ; aux assemblées législatives trois ans ; aux assemblées constituantes de révision trois mois »⁸⁷⁵. Tous les pouvoirs étant limités temporellement, aucun danger n'est à craindre. Limiter l'Assemblée constituante, prévoir son terme, relève donc de la même logique protectrice.

Lamartine, au contraire, défend une vision de la souveraineté selon laquelle le représentant dispose de l'entier pouvoir du représenté⁸⁷⁶. Il parle du suffrage universel comme de « ce mode d'extraire la souveraineté populaire »⁸⁷⁷ mais ne lui dénie aucune des garanties que Pagnerre lui attribuait. Il faut donc remarquer que de cette manière d'envisager la souveraineté découle un pouvoir illimité pour celui qui reçoit ses suffrages. Faut-il alors comme Sénard affirmer que « la question est devenue une pure question de forme »⁸⁷⁸ ? Peut-être, mais cela ne permet pas de lui nier son caractère crucial comme l'espère l'orateur car le vrai problème, ici, est que l'Assemblée constituante consent à une auto-limitation⁸⁷⁹ qu'elle refusait à l'assemblée de révision lors de l'élaboration de l'article 111.

⁸⁷⁴ Hugo, *MU*, n°30 du 30 janvier, p. 310.

⁸⁷⁵ Pagnerre, *MU*, n° 38 du 7 février 1849, p. 396.

⁸⁷⁶ Pour comprendre cet aspect de la pensée de Lamartine, voir son étude : *J.-J. Rousseau son faux contrat social et le vrai contrat social*, Paris, Lévy, 1866, 308 p.

⁸⁷⁷ Lamartine, *MU*, n° 38 du 7 février 1849, p. 400.

⁸⁷⁸ Sénard, *MU*, n° 39 du 8 février 1849, p. 409.

⁸⁷⁹ Au 8 février, la proposition Rateau a déjà donné lieu à l'adoption d'un amendement de Lanjuinais, disposant que « L'ordre du jour de l'Assemblée sera réglé de sorte que, indépendamment de la loi électorale, la loi sur le conseil d'Etat, la loi de responsabilité du Président de la République et des ministres, et le budget de 1849, soient votées avant la dissolution. ». Lu par le Président de l'Assemblée en ouverture de séance, il sera très logiquement complété par des dispositions tendant à rapporter celles du décret du 11 décembre par lequel l'Assemblée avait adopté une liste plus conséquente du nombre de lois organiques à voter avant sa séparation. Voir *MU*, n° 40 du 9 février 1849, pp. 421-424.

Une fois fixé le plan de travail de la constituante avant sa séparation, reste l'élaboration de la loi électorale qui peut être vue comme un texte-test. En ce sens que, de son contenu, peut être évaluée la confiance des représentants en leur œuvre, en l'opinion populaire ou en leurs chances de voir la République évoluer dans un sens plus conservateur. Il est possible de mesurer cette tendance dès la première intervention, celle de de Champvans qui exprime sa pensée sans détour ni retenue : « La loi électorale est la clef de voûte de notre système démocratique, dit-il (...). On peut, en effet, la considérer à deux points de vue bien différents, au point de vue conservateur, ou au point de vue révolutionnaire »⁸⁸⁰. Le rapporteur du projet, Billaut, fera en sorte que les passions ne prennent le dessus sur le fond de la discussion. Il affirmera sereinement, que la « commission n'a pas cru qu'il fût convenable de définir dans une loi électorale ce qu'était qu'un Français jouissant des droits civils et politiques », cela étant « réglé par des lois antérieures et la jurisprudence »⁸⁸¹, il était effectivement sage de ne point y revenir. Ce qui permet des allusions pacifiées à la constitution de l'an III⁸⁸², pour la première fois.

Que cette allusion ne provoque aucune réaction, même timide, est remarquable de la part des représentants mais la surprise peut être levée de deux manières. D'une part, ce n'est plus la constitution de l'an I qui est évoquée, ce qui révèle une modération des constituants, non observées avant les journées de juin 1848. D'autre part, il s'agit bien là de l'attitude d'un pouvoir sûr de son œuvre et qui la contemple avec le souvenir des motivations sociales qui présidèrent à la révolte de Février. Leur mise en avant pour justifier la restriction du principe immensément large du suffrage universel est donc hautement stratégique. Il éclaire alors les reprises de législations antérieures afin de fixer les cas de suspension des droits politiques aux personnes condamnées ou, signe de l'évolution difficile des idées non combattues, pour les faillis non réhabilités.

Par ailleurs, une idée largement diffusée et critiquée trouve un écho considérable dans le texte de la loi électorale. C'est l'impossibilité de cumuler un mandat de représentant à la chambre et des fonctions administratives : la liste des incompatibilités donne lieu aux plus longs débats de cette loi et à une liste impressionnante d'incompatibilités multiples⁸⁸³.

⁸⁸⁰ de Champvans, *ibid.*, p. 424.

⁸⁸¹ Billaut, *MU*, n° 47 du 16 février 1849, p. 514

⁸⁸² Par l'intervention de Charton, à la même séance que Billaut, présentant un amendement selon lequel tout inscrit sur les listes électorales ne pourra l'être qu'en justifiant de son aptitude à la lecture et à l'écriture. « Je dois m'empresse de déclarer que cette pensée n'est pas nouvelle, et très probablement je n'aurais pas osé la soumettre à vos délibérations, si je ne l'avais trouvée inscrite sur l'un des monuments les plus mémorables de notre législation politique, la constitution de l'an 3 (...), *ibid.*

⁸⁸³ Voir les séances des 23 et 26 février 1849 respectivement aux *MU*, n° 55 du 24 février 1849 et n° 58 du 27 février 1849.

De tous ces exemples, il est un enseignement dont la leçon paraît apprise par les représentants. C'est de savoir distinguer la Constitution des lois ordinaires. Plus encore, la distinction entre Constitution et lois constitutionnelles existe avec certitude : Dupont de Bussac l'affirme en ces termes : « Assemblée constituante, envoyée, non pas pour écrire une constitution sur le papier, mais pour *constituer la République* »⁸⁸⁴. Ce qui constitue une formulation modernisée de la distinction entre dispositions constitutionnelles fondamentales et des dispositions constitutionnelles réglementaires. Si cette théorie n'est peut être pas pleinement intégrée par Dupont de Bussac, la formule ne sort pas du néant. Par des indices de ce type, au cœur du discours parlementaire, l'évolution poursuit son chemin. Vaillamment défendu dès les premiers temps de la Révolution de 1789, l'existence et la mission d'un pouvoir de révision distinct du constituant persiste, quoiqu'en position minoritaire.

Une évolution que l'on peut aussi mesurer à l'aune de la modification de la loi électorale du 31 mai 1850, où le suffrage universel subit une restriction massive. Cette réforme provoque à l'image des réformes électorales durant les années 1814 – 1848, de profonds débats, nourris d'accusations de violations de la Constitution. Cependant, l'existence de la procédure de révision canalise, en creux, les ambitions d'un législateur se sachant inférieur à un autre pouvoir constitué : le pouvoir de révision, que tous ne voient pas encore comme tel, mais comme le pouvoir constituant.

B. La loi électorale du 31 mai 1850, un défi à la Constitution

Si nous avons pu décrire une certaine modération dans les discussions précédentes ainsi qu'une accentuation des distinctions formelles entre constitution, loi organique et loi ordinaire, ces faits doivent être portés au crédit de la majorité de l'Assemblée constituante. En 1850, le parti de l'ordre a nettement progressé au point d'être à son tour majoritaire. Le Président de la République, dont il ne faut pas ignorer la vue lointaine, profite alors de la situation pour soumettre à l'Assemblée législative un projet de loi modifiant la loi électorale du 15 mars 1849. Les motifs avancés par le ministre de l'intérieur Baroche sont, à notre sens, si peu convaincants que même aujourd'hui l'esprit le plus neutre n'y verrait qu'un prétexte. En effet, « l'incertitude de notre avenir politique, dit-il, pèse sur tous les esprits [ce qui ne sera jamais démontré au cours de l'exposé], arrête les transactions, suspend l'essor de l'industrie, paralyse les développements du

⁸⁸⁴ MU, n° 413 du 8 février 1849, p. 411. Nous soulignons.

commerce »⁸⁸⁵ ; mais de même, le lien entre législation électorale, inquiétudes relatives à l'avenir politique et conséquences économiques n'est jamais abordé. Suit, au contraire, l'examen exhaustif de chacune des limites que la loi impose au suffrage universel et les qualifie toutes de trop timides ou d'insuffisantes de sorte que la loi elle-même serait « dangereuse »⁸⁸⁶.

La première prise de parole est d'humeur à provoquer un débat interminable auquel ceux de 1817, 1824 ou 1831 n'ont rien à envier. En effet, Michel de Bourges se propose d'énoncer ses propres motifs du projet sans détour : « La sagesse du peuple fait le désespoir de ses ennemis »⁸⁸⁷. Avec une telle amorce, cette discussion a le potentiel de ruiner les efforts des constituants et la position théorique défendue par Dupont de Bussac. Tout porte à croire que le débat va déborder la question électorale pour s'élever au respect du suffrage universel⁸⁸⁸ et, de là, à la violation de la Constitution. Si tel sera effectivement le cas, il est encore possible de voir un progrès de la pratique du constitutionnalisme dans les réponses apportées aux tentatives de débordement⁸⁸⁹ et dans l'issue de la discussion.

La demande d'urgence, qui n'apparaît pas mieux justifiée que la loi elle-même, dispose cependant de la même majorité qui écarta la question préalable⁸⁹⁰. Les débats seront donc brefs mais non moins tendus. En témoigne le dépôt d'un grand nombre de pétitions simultanément à la séance du 17 mai. Chacun des pétitionnaires ayant une phrase au moment de déposer, il en résulte une vive agitation qui tourne à l'affrontement personnel entre le Président Dupin et le député Miot⁸⁹¹.

Le rapport de la commission chargée d'étudier le projet est présenté par Léon Faucher. Il entérine l'écart existant entre les motifs du Gouvernement et la réalité dans la mesure où aucune circonstance pressante à l'extérieur des pouvoirs constitués ne soutient la prétention à résorber une agitation populaire autour de la loi électorale. Le rapporteur a même cet aveu :

⁸⁸⁵ Baroche, ministre de l'intérieur, *MU*, n° 129 du 9 mai 1850, p. 1576.

⁸⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁸⁷ Cette citation est précédé de celle-ci, non équivoque non plus : « Eh bien, puisque le ministre ne nous fait pas connaître la cause et les motifs de son projet, vous permettrez bien que je vous indique et ces motifs et cette cause, à mon point de vue », *ibid.*, p. 1577.

⁸⁸⁸ C'est bien sûr le chemin qu'emprunte Michel de Bourges mais plus subtilement qu'au début de son intervention quand il prévient : « je ne veux pas que le peuple croie qu'on veut lui enlever plus que vous ne voulez lui enlever ; en un mot, j'ai, comme vous, horreur de la guerre civile », *ibid.*

⁸⁸⁹ A cette séance, de Beaumont se fait modérateur : « je me bornerai à une explication qui pourra lui paraître froide après les paroles brûlantes que vous venez d'entendre et que je ne veux pas relever », *MU*, n° 129 du 9 mai 1850, p. 1578.

⁸⁹⁰ « La demande d'urgence est prise en considération à une forte majorité », *ibid.*

⁸⁹¹ Voir le *MU*, n° 138 du 18 mai 1850, p. 1729.

« Le Gouvernement pense que notre législation électorale est défectueuse et dangereuse »⁸⁹². Indépendamment des circonstances, ce sont donc bien les effets de cette législation qui sont attaqués. Et pour parvenir à resserrer le corps électoral, il faut une rigueur juridique irréprochable. Toute l'expérience de la Deuxième République aura cet apport déterminant vis-à-vis du respect de la forme car elle est garante du fond.

Ici, derrière le mépris certain du rapporteur, il y a ce souci de régularité dans l'élaboration du texte. Il s'étonne que « Pour les adversaires directs du projet de loi, c'est violer la constitution que de proposer une loi électorale »⁸⁹³, mais la constitution elle-même ne fixe qu'une double condition pour être électeur : celle de l'âge (21 ans, article 25) et celle du domicile pendant plus de six mois dans la commune (pour les électeurs de 21 à 25 ans, article 26). Toutes les autres restrictions sont énoncées dans la loi du 15 mars 1849 à partir de reprises des législations et jurisprudences existantes. Il est donc tout à fait régulier pour le gouvernement, et la commission partage son avis de procéder à la réécriture de cette loi, dès lors que le seul principe constitutionnel, l'universalité du suffrage, est maintenu. Le rapporteur prend alors le soin très politique de préciser qu'il ne s'agit là que d'une procédure toute régulière, et que si les adversaires directs ne le voient pas, c'est qu'ils sont mauvais publicistes ou mauvais joueurs⁸⁹⁴.

Cependant les arguments avancés contre la réforme projetée ont une portée plus profonde. A la lecture des débats, on assiste à un véritable cours de droit constitutionnel de la part des orateurs. Ainsi du Général Cavaignac qui, après avoir rappelé quelle répartition des compétences est opérée par l'adoption de la constitution, poursuit le raisonnement quant à la base, au fondement de cette constitution⁸⁹⁵. Il faut alors lui répondre avec la même sagesse, sur le plan juridique ; c'est Des Rotours de Chaulieu qui s'en charge, en utilisant de nouveau la

⁸⁹² Rapport de Faucher au nom de la commission, *MU*, n° 139 du 19 mai 1850, p. 1741.

⁸⁹³ *Ibid.*

⁸⁹⁴ « Nous ne les contenterons pas, dit-il, quoi que nous puissions faire : c'est notre inaction qu'il leur faut. », Rapport de Faucher au nom de la commission, *MU*, n° 139 du 19 mai 1850, p. 1741.

⁸⁹⁵ Cavaignac affirme : « La constitution a dit, selon moi, à tout citoyen qui a vingt et un ans, et qui est en possession de ses droits civils et politiques, qu'elle lui reconnaissait, non pas ce droit d'électeur qu'elle a regardé comme constitutif, inaliénable, mais qu'elle lui reconnaissait le droit d'en user là où la loi aurait constaté le domicile élu par lui de bonne foi et en vue de ses intérêts particuliers. C'est ainsi que je comprends la constitution. Et après avoir défini ainsi, dans toute son ampleur, dans sa généralité, la possession et l'usage du suffrage universel, la constitution a dit à la loi organique : *Maintenant j'ai défini le suffrage universel, je lui ai assigné sa valeur* ; il te reste, à toi, de le mettre en œuvre ; fais ce qu'il faut comme question de mécanisme, comme question de dispositif, mais jamais comme question constituante ; fais ce qu'il faut pour prévenir les abus et éviter les fraudes, autant que les lois humaines peuvent éviter les uns et les autres, *mais garde-toi bien de le restreindre* », *MU*, n° 142 du 22 mai 1850, p. 1761. Nous soulignons.

distinction des disposition fondamentales et réglementaires, à partir d'une certaine interprétation du suffrage universel qui « ne saurait être absolu »⁸⁹⁶. A un argument du respect de forme, il répond par une considération de fond (dont la conformité à la Constitution est douteuse), ce qui peut prolonger le débat de manière non négligeable.

En effet, le même type de reproche est formulé avec énergie au ministère et à la majorité : violation de la Constitution par l'anéantissement du suffrage universel qu'elle consacre, c'est-à-dire violation des fondements de la République. De fait, les attaques que subit le suffrage universel par ce projet de loi en mai 1850 sont niées dans leur régularité parce qu'ils portent sur le terrain constitutionnel, c'est-à-dire un domaine qui n'est pas de la compétence de l'Assemblée. Ainsi ces arguments contre le projet de loi ont une force considérablement plus forte que sous les régimes précédents puisque, sous la Constitution de 1848, la forme, la procédure devient une arme. Malgré cette évolution que la majorité ne manque pas de tourner à son avantage⁸⁹⁷, c'est la souveraineté du peuple qui, en dernière analyse, est attaquée ; le débat tourne autour d'un éternel défi, celui de s'accorder sur la réalisation fidèle d'un principe.

En l'espèce, est-il possible de considérer ce projet de loi conformément au principe du suffrage universel ? Il est permis d'en douter car si l'universalité juridique est conditionnée par l'universalité telle qu'entendue dans le langage courant, il est clair qu'elle supportait alors (et sans difficulté) l'exclusion des femmes du droit de suffrage. Il est clair aussi, comme en témoigne la loi du 15 mars 1849 rédigée par les constituants, que dans l'esprit des républicains cette universalité tolérait l'exclusion des personnes non-sédentarisées⁸⁹⁸, ou comme le montre la proposition acceptée de Charton, exigeant la preuve d'alphabétisation pour être inscrit sur les listes électorales.

⁸⁹⁶ Des Rotours de Chaulieu à la suite de Cavaignac : « J'accepte la loi qui nous est présentée comme disposition réglementaire d'un droit que j'ai depuis longtemps accepté comme principe. Mais, j'ai hâte de le dire, et j'ai besoin de la faire en parlant du droit au suffrage universel, il est des droits autant que des pouvoirs humains, aucuns ne sauraient être absolus », *ibid.*

⁸⁹⁷ De Greslan défend selon une rhétorique vicieuse, la constitutionnalité de la proposition par sa forme législative : n'étant pas une proposition de révision, il n'y a pas lieu de soutenir son inconstitutionnalité. « Je ne veux faire subir à la constitution aucun changement, aucune réformation de ses vices ; la constitution n'est pas en jeu, c'est vous sans cesse qui la mettez dans le débat ; la réformation de la constitution n'est pas dans le débat. Il ne s'agit ici que d'une loi électorale et non de la violation de la constitution. », *MU*, n° 145 du 25 mai 1850, p. 1797.

⁸⁹⁸ Mais là encore les vertus sont appréciées différemment. Les mots du rapporteur Faucher à propos des ouvriers sont éloquentes : « ces colonies nomades d'ouvriers ne m'intéressent pas le moins du monde. Si, en leur retirant un droit qu'elles ne méritent pas d'exercer, le législateur pouvait obtenir ce résultat, de les ramener au domicile, de leur donner une véritable patrie, de les rendre à la morale sociale, oh! alors la loi serait un double bienfait, car elle exclurait des indignes et elles ramènerait des repentants. », *MU*, n° 146 du 26 mai 1850, p. 1816.

Ces limites sont jugées vertueuses par les républicains⁸⁹⁹. Elles ne sont acceptées que dans la mesure où elles garantissent une expression sincère, éclairée et pacifiée du choix du souverain. D'ailleurs, c'est là toute l'argumentation de Victor Hugo pour qui la pureté du suffrage universel tient non seulement dans le fait d'attribuer « aux classes souffrantes leur part légitime de puissance, [mais surtout dans celui qu'il] leur donne nécessairement le calme »⁹⁰⁰. Le suffrage universel ne peut donc exclure qu'au motif d'une condamnation pénale ou d'une incapacité reconnue. Sinon c'est bien le fondement même de la Constitution qui est attaqué, la souveraineté du peuple qui lui donna vie. Et l'histoire l'a prouvé, c'est quand le peuple travailleur, le peuple exclu du droit de suffrage, s'est emparé de la puissance constituante qu'il a fallu confier la souveraineté au peuple entier. Ce que ne manque pas de rappeler Arago à la fin de la discussion générale. Ainsi les majorités peuvent varier en composition ou en ingéniosité pour abaisser celles et ceux qui ont été élevés au rang d'électeur, le peuple aura toujours le dernier mot⁹⁰¹.

Ici se mesure la distance qui existe encore, malgré l'évolution mise en lumière par le Professeur Bacot, entre la souveraineté entendue de manière révolutionnaire ou doctrinaire. En 1850, en effet, les opposants à la réforme de la loi électorale évoquent le principe qu'ils estiment éternel : la souveraineté du peuple. Le rapporteur Faucher leur répond par une autre manière d'envisager cette souveraineté : par la souveraineté de la nation⁹⁰². La progression de l'assimilation entre le représentant et le représenté suit donc son cours et se concrétisera, un peu plus d'un an plus tard, lors de la proposition de révision de 1851.

⁸⁹⁹ Canet défend ainsi les dispositions constitutionnelles et la loi du 15 mars 1849 : « N'est-il pas évident qu'en vous rappelant cette discussion vous voyez surgir immédiatement l'esprit de la constitution, que vous le voyez luire et briller dans les paroles des constituants ? N'est-il pas évident qu'en 1849 on a eu la volonté de respecter complètement le suffrage universel ; qu si l'on a exigé un certain temps de résidence, ce n'a été que pour empêcher les fraudes que la loi de cette époque empêche parfaitement, et qu'on a seulement voulu repousser une durée trop longue, parce qu'on fractionnait le suffrage universel, on privait pendant trop longtemps les citoyens des droits que la constitution leur avait assurés ? Cela est clair comme le jour ; cela me paraît évident », *MU*, n° 143 du 23 mai 1850, p. 1776.

⁹⁰⁰ Hugo, *MU*, n° 142 du 22 mai 1850, p. 1762.

⁹⁰¹ Arago s'écrie : « Je dis de plus que si les gouvernements de privilèges sont faibles, que s'ils reposent sur une base fragile, la souveraineté du peuple a des assises assez larges pour braver toutes les menaces, pour ne craindre aucun ennemi », *MU*, n° 143 du 23 mai 1850, p. 1781.

⁹⁰² Faucher : « La souveraineté n'appartient pas aux individus ; la nation est souveraine, les individus ne le sont pas. », *MU*, n° 146 du 26 mai 1850, p. 1816.

§2. *Le moment 1851, la première mise en œuvre d'une procédure de révision constitutionnelle*

Au-delà de l'analyse courante selon laquelle la question de la révision en 1851 a entraîné la chute de la République et ce, en grande partie, à cause de la prétention de son Président à briguer inconstitutionnellement un deuxième mandat, il faut s'interroger sur l'interprétation de l'article 111 qui a été retenue. D'une part, la commission qui étudia les propositions de révision s'écarte franchement de la portée qui a été reconnue à cet article en 1848 (A) et d'autre part, la discussion de ce rapport et l'issue de la procédure témoignent de l'attachement des républicains à cette portée originelle (B). Cet épisode illustre, au fond, les deux manières d'envisager la révision : l'une favorable à la réunion d'une assemblée constituante toute puissante, l'autre attachée à la rigueur constitutionnelle, défendant de remettre en cause l'ensemble des choix constituants initiaux.

A. Le rapport Tocqueville à l'encontre du rapport Dupin

En 1848, le rapporteur Dupin était aussi clair que la position de la commission de Constitution : l'article 111 avait pour objectif d'éviter le retour d'une Convention. On a vu qu'il fallait entendre cette qualification comme celle qui convient à une Assemblée cumulant les pouvoirs législatif, exécutif et constituant. Or, après s'être expliqué sur les motifs et les circonstances appelant une révision de la constitution, que propose Tocqueville au nom de la commission sinon la réunion d'une telle assemblée ? Rien d'autre. Certes il en appelle à la réunion d'une *constituante*⁹⁰³, mais faut-il y voir autre chose qu'une Convention quand il précise : « le seul [moyen] qui nous reste peut-être pour empêcher *tous les pouvoirs* d'arriver dans des mains inconstitutionnelles, ou de tomber en déshérence, c'est de les remettre *tous* momentanément à une assemblée constituante qui aura pour elle l'autorité de la nation même et la force de la jeunesse »⁹⁰⁴.

Comment Tocqueville lui-même membre de la commission de constitution en 1848 peut-il contredire son œuvre ? Quel motif le pousse à vouloir remettre en cause l'ensemble de la constitution, y compris la forme même du gouvernement ? C'est certainement son attachement à la rigueur des principes, lesquels exigent de suivre à ce moment-là, la volonté du souverain

⁹⁰³ « Dans la division actuelle des partis et parmi la confusion des esprits qui en est la suite, quelle idée commune peut être représentée par une *constituante* ? », Rapport de Tocqueville, *MU*, n° 190 du 9 juillet 1851, p. 1943. Nous soulignons.

⁹⁰⁴ *MU*, n° 190 du 9 juillet 1851, p. 1944. Nous soulignons.

constitutionnellement reconnu, le peuple⁹⁰⁵. Il rend ainsi compte de ses vraies convictions et simultanément d'une certaine confiance dans le peuple et dans l'action de ses représentants. Reste qu'il ne donne aucun élément tangible pour mesurer ce désir de changement radical du souverain.

Cette éventualité est uniquement entretenue par les intentions notoires du Président actuel, Bonaparte, de prolonger ses fonctions par un deuxième mandat et par le caractère déconcertant du calendrier électoral. En effet, celui-ci regroupe en un laps de temps spécialement court, les élections législatives et présidentielles. Tocqueville entretient alors le potentiel perturbant d'une telle situation, soulignant que « jamais constitution naissante n'aura été soumise à une si rude épreuve »⁹⁰⁶. Ayant aussi rappelé le potentiel de crise que représente une révision constitutionnelle⁹⁰⁷, Tocqueville en vient à exagérer la question institutionnelle⁹⁰⁸ en question constitutionnelle fondamentale : à la commission dit-il, « nous avons recherché, si en fait, il convenait de poser la question de la république ou de la monarchie »⁹⁰⁹.

Cet élargissement du problème posé par Tocqueville va nettement à l'encontre du texte constitutionnel : cet appel à une constituante est absent de l'article 111. Qui plus est quand il met en garde contre la tentation de l'encadrer. Sa plus grande préoccupation semble être de ne pas violer la souveraineté du peuple. Pour cette raison, il se borne à revendiquer la possibilité d'exprimer des conseils à la nation, de la guider dans le choix fondamental qu'il l'invite à exprimer. Le mystère s'épaissit alors quant à la préférence d'une constituante face à une assemblée de révision. La seconde ne serait-elle pas intrinsèquement plus prudente parce que juridiquement limitée à l'objet arrêté par la présente législative ? Sans plus de détails, non, répond Tocqueville : « parmi tous les périls formidables que renferme l'avenir, la réunion d'une constituante est encore le moindre »⁹¹⁰.

⁹⁰⁵ « On a tort sans doute de céder trop aisément au courant de l'opinion publique ; mais il n'est pas toujours sage ni patriotique de lui résister. (...) Dans les pays libres et surtout dans les pays démocratiques, où le bien comme le mal ne peuvent s'accomplir qu'à l'aide des masses il faut avant tout conserver leur affection et leur confiance », *ibid.*, p. 1944.

⁹⁰⁶ *Ibid.*

⁹⁰⁷ « (...) messieurs, si nous n'eussions considéré que les vices de la constitution en elle-même, nous aurions hésité à vous proposer de faire subir immédiatement au pays la crise d'une révision, crise toujours redoutable, mais particulièrement à craindre aujourd'hui. », *ibid.*, p. 1943.

⁹⁰⁸ Selon un argument courant qui voudrait qu'une modification de détail entraîne la réécriture de l'ensemble de la constitution : « On a vu que les critiques les plus vives et les mieux fondées qui ont été faites à celle-ci portent (...) sur l'origine et l'étendue des grands pouvoirs. Ce sont là, messieurs, les principales pièces de la machine du Gouvernement ; on ne saurait refaire celles-là sans toucher nécessairement à toutes les autres. Il y a donc obligation de remanier plus ou moins profondément, mais en totalité, l'ensemble de l'œuvre. La révision ne saurait être partielle. », *ibid.*, p. 1944.

⁹⁰⁹ *Ibid.*

⁹¹⁰ *MU*, n° 190 du 9 juillet 1851, p. 1944.

Au cœur de ce choix, se révèle malgré tout l'alternative qui nous préoccupe. Si Tocqueville voit tant d'importance dans le fait de réunir une constituante, c'est qu'il est convaincu (mais grâce à quoi ?) qu'une assemblée de révision serait insuffisante à surmonter la crise rencontrée. Juridiquement, les explications manquent. Seulement, la situation ressemble une fois de plus pour l'assemblée de la Deuxième République, à celle de son aînée, la première Législative de la France. Durant l'été 1792, à la procédure de révision existante, c'est la réunion d'une Convention⁹¹¹ qui a été préférée. Bien sûr, à l'époque, les délais prescrits par le titre VII de la constitution ne permettaient pas d'user de la procédure de révision mais en 1851, ces règles temporelles sont observées et peuvent aboutir à une révision légale de la constitution. Son échec à réunir les trois-quarts des voix, prescrit par l'article 111, fera que seules les ressemblances saillantes entre cet article et le titre VII de la constitution de 1791 seront retenues. Les limitations temporelles de la révision constitutionnelle subiront dès lors un ferme discrédit.

B. La discussion de la révision de 1851 : un précédent manqué

Puisque le fond du problème est identifié par Tocqueville au nom de la commission, les débats ne tourneront qu'autour de lui : faut-il voter pour ou contre la révision, sachant que la seule question qui y sera débattue consistera en une alternative entre la République ou la Monarchie ?

Il n'y a guère qu'Odilon Barrot pour se placer en dehors des querelles feutrées par l'évocation confuse d'une assemblée appelée à la révision totale de la constitution ou d'une assemblée constituante pour la révision de la constitution. Son analyse revient aux circonstances déterminantes, sur lesquelles il s'appuie afin d'étayer ses idées constitutionnelles refusées en 1848. Il affirme ainsi qu'au sein de la présente Assemblée, « il y a, d'une part, ceux qui demandent la grande révision de la constitution de notre pays, dans l'intérêt d'un seul homme, et, d'autre part, ceux qui la repoussent contre un seul homme ; je la demande, quant à moi, pour améliorer les institutions de mon pays, et pour cela seulement »⁹¹². Cherchant à se dégager le plus nettement des disputes de parti, il exprime la vraie portée d'une procédure de révision.

D'autres intervenants ne s'y trompent pas non plus, malgré leur parti-pris assumé. Ainsi Grévy qui rappelle que la révision est une procédure visant par définition à l'amélioration de la constitution, ajoute qu'en l'état de la question, il s'agit d'un masque dont se parent les ennemis de

⁹¹¹ Rappelons que Tocqueville usant du terme de « constituante » ne désigne rien d'autre qu'« une assemblée souveraine qui absorbe en elle tous les pouvoirs, et qui les exerce tous », *ibid.*

⁹¹² Odilon Barrot, *MU*, n° 201 du 20 juillet 1851, p. 2074.

la République⁹¹³. Mornay abonde dans ce sens déclarant, on ne peut plus clairement, que « l'amélioration de la constitution n'est pas le vrai but que l'on se propose ; ce n'est qu'un prétexte pour arriver à l'accomplissement de désirs que l'on n'ose avouer »⁹¹⁴. Enfin le général Cavaignac mérite d'être cité car il pose un diagnostic qui peut sembler sommaire mais touche la réalité du problème dans toute sa complexité. Il s'exclame : « Messieurs, il y a assurément beaucoup de pensées, beaucoup de sentiments divers qui se réunissent dans ce mot commun : *révision* »⁹¹⁵.

Il faut lire ce constat de deux manières différentes. Selon la première, le général dénonce le flou entourant le but recherché par les partisans de la révision dont, au-delà des adversaires déclarés de la République, on ne sait si la modification visant à autoriser un second mandat de Louis-Bonaparte ne cache pas de plus amples et non avouables ambitions. Selon la seconde, Cavaignac déplore le flou terminologique et conceptuel relatif au pouvoir de révision, dont nous nous efforçons de démêler les tenants et les aboutissants. C'est sur ce point que son intervention est la plus déterminante car pour Cavaignac, « La République ne doit pas être discutée. Il en fait même, nous dit le Professeur Charlot, un principe supraconstitutionnel ; la République est au-dessus de la Constitution, c'est un Droit antérieur et supérieur aux lois humaines »⁹¹⁶.

Le général relaye donc la pensée constitutionnelle la plus aboutie. Celle qui milite pour une distinction au sein même de la constitution entre des dispositions hors de portée des organes constitués, donc hors de portée du pouvoir de révision, et les dispositions restantes, fondamentales, laissées à la seule discrétion du peuple souverain. C'est aussi le but que poursuit Charamaule en proposant une rectification à la rédaction de la résolution. Cette dernière est conclue comme suit : « L'Assemblée, vu l'article 111 de la constitution, émet le vœu que la constitution soit révisée en totalité, conformément audit article ». L'intervenant souhaite que soient ajoutés les mots « pour l'amélioration et la consolidation des institutions républicaines ». Il y a bien là une tentative d'orientation de la révision, de toute révision, promise d'ailleurs à un avenir fructueux. Cependant, c'est une question de procédure qui règle le sort de cette proposition. Sous la pression des membres de l'Assemblée dont un certain nombre a déjà quitté

⁹¹³ Grévy, « C'est, sous le nom menteur de révision, la continuation et le couronnement de la lutte engagée depuis trois ans dans cette enceinte entre les adversaires et les défenseurs des institutions électorales. (...) S'il s'agissait réellement de réviser la constitution, c'est à dire d'y toucher pour l'améliorer, nous aurions avant tout, à nous poser et à résoudre ces deux questions : La constitution a-t-elle été expérimentée ? Peut-elle être jugée ? Est-on généralement d'accord sur les vices qu'elle renferme, sur les changements qu'elle réclame ? Ce n'est qu'après avoir résolu affirmativement ces deux questions, que nous pourrions, si nous sommes des hommes sérieux, prendre la mesure si redoutable qui nous est proposée. », *ibid.*, pp. 2023-2024.

⁹¹⁴ *MU*, n° 196 du 15 juillet 1851, p. 2014.

⁹¹⁵ *Ibid.*, p. 2016. Souligné dans le texte.

⁹¹⁶ P. Charlot, « L'article 111 : l'impossible révision ou le refus du suicide de la République ? », *La Constitution du 4 novembre 1848 : l'ambition d'une république démocratique*, Dijon, EUD, 2000, pp. 329-330.

les lieux, le Président énonce qu'il s'agit de voter une résolution et une loi ; dès lors la proposition de Charamaule ne peut être prise en compte. S'ensuit le vote de la résolution qui ne réunit pas la majorité des trois-quarts nécessaire à la poursuite de la procédure. C'est donc la révision toute entière qui échoue à se réaliser par les voies légales.

Il s'agit donc d'un précédent manqué. A cause du fait, en premier lieu, que cette tentative échoue, ce qui conditionne défavorablement les esprits envers une telle procédure, encore complexe bien que plus souple que celles des années 1790. Si la révision avait été menée à son terme, il serait permis de croire au fait qu'une certaine passion aurait commencé à se dissiper. La révision aurait pu amorcer une évolution au cours de laquelle elle n'aurait plus été systématiquement vue comme un élément de crise institutionnelle et politique, mais comme un moyen d'y faire face. En ce sens, le fait que la réunion d'une assemblée limitée à la suppression de l'interdiction d'un deuxième mandat présidentiel n'ait pas été plus soutenue peut surprendre. Le rapport de Tocqueville était si catégorique que cette éventualité ne pouvait être retenue : le rapporteur avait lui-même et directement lié cette question à celle, plus large, de l'alternative entre la République et la Monarchie.

En second lieu, et c'est là le plus remarquable, cet épisode est aussi un précédent manqué car le vote de ceux qui ont refusé la résolution est, en dernière analyse, un refus de convoquer une assemblée constituante au mandat illimité. Deux raisons décisives pour l'évolution de la notion de révision constitutionnelle expliquent ce refus. D'abord, protéger la République, passionnément, la conviction que le refus de la révision allait la sauver était réel et c'est bien cet aspect de la question qui détermina une bonne part des votes. Par ailleurs, les quelques interventions mentionnées ci-dessus le montrent, la nécessité de réviser ne semble pas partagée par tous : les sceptiques défendent l'idée que cette réforme n'est pas nécessairement une amélioration de la constitution que, dès lors, elle est superflue. Combinées au coup de force louis-napoléonien qui suivra, ces conditions du moment 1851 contribuent à en faire un véritable stade de l'histoire de la révision constitutionnelle.

Conclusion du Chapitre deux

La Deuxième République constitue un stade à partir duquel la révision constitutionnelle sera réévaluée. La première mise en œuvre régulière d'une procédure de révision en 1851 se solde par un échec qui emporte la République. Pour ses partisans, le traumatisme est d'autant plus profond, qu'à la passion de la Grande Révolution qui les animait durant le processus constituant de 1848, succède la même fin tragique par un coup d'Etat mené par Louis-Napoléon pour rétablir un régime d'autorité. Ainsi la confiance qui avait pu se construire envers une procédure de révision contraignante et ajustée aux leçons des expériences passées s'effondre.

L'impact est décisif car certains, durant la discussion de la révision, avaient changé de perspective : ils sentaient le danger qui pesait sur la République mais ont poussé la réflexion au delà du seul refus de modification comme exclusivité de la protection. Ils ont imaginé que l'utilisation de la procédure de révision devait être ce que Sieyès et Constant, notamment, avaient imaginé en leur temps : que l'organe chargé de la révision de la constitution soit le tribunal des pouvoirs constitués, que ses jugements soient un ajustement des mécanismes qui apparaissent défectueux. Cette réflexion est permise par une autre évolution relative à la souveraineté et à l'enracinement de la théorie de la représentation qui voit les élus convaincus de recevoir de leurs électeurs la plénitude du pouvoir souverain en 1848. Si certains ont pu se convaincre que l'assemblée de révision de l'article 111 serait la même que celle qu'ils formaient alors, le danger qu'une telle réunion faisait peser sur l'avenir de la République en 1851 les a convaincus du contraire.

Ainsi, à partir de la Deuxième République, l'appréhension de la révision constitutionnelle change radicalement car il est constaté que sa mise en œuvre peut être aussi destructrice que l'action d'une puissance constituante. C'est la passion de la République qui a conduit à cette prise de conscience et donc au refus de la révision. Il s'agit alors de la fin d'une période où la révision constitutionnelle était pensée avant tout comme une protection de la Constitution car le refus de mettre en œuvre cette protection a prouvé ses potentialités contraires au but poursuivi : la constitution de la Deuxième République a été maintenue mais à court terme seulement. Le coup d'Etat du 2 décembre 1851 l'emportera il et sera toujours permis de croire que si la révision avait abouti, la République aurait vécu ; au moins formellement.

Conclusion du Titre Deux

L'étude des discussions relatives à la révision de la constitution durant la période 1814 – 1851 a systématiquement dévoilé une hiérarchie entre la Constitution et les lois constitutionnelles. Mieux, ces discussions nous ont montré qu'elles sont conditionnées par la Constitution : son indétermination en 1814 puis en 1830 a forcé les débats de la Restauration et de la monarchie de Juillet à se positionner d'abord sur ce contenu fondamental, avant de proposer une solution à l'objet particulier qui provoquait la discussion d'une révision. Sa teneur précise en 1848 en revanche, permet d'identifier les volontés qui se paraient du masque de la réforme en 1851, pour atteindre les fondements de la République.

Ces différentes configurations prouvent chacune à leur manière que la teneur ponctuelle d'une Constitution, lors du moment constituant, conditionne l'ensemble des décisions à prendre par la suite : il est impératif que l'ensemble conserve une cohérence systématique, à la lumière des choix initiaux.

C'est pour cette raison que la procédure de révision sous la Restauration et la monarchie de Juillet était si variable. Le silence des Chartes à ce propos témoignait de la forte persistance de l'idée monarchique dans le régime installé. La présence d'un texte, par nature figé, devait être sujet à interprétations ou forcé aux adaptations malgré cette ambition initiale. De là, une controverse profonde qui renforce le lien identifié entre procédure de révision d'une constitution et nature du régime qu'elle instaure. Ces controverses quant au fond de la Constitution ont conduit à un nouveau rapport à la forme : le texte constitutionnel n'est plus appréhendé comme un tout monolithique mais comporte lui-même des dispositions qui sont l'expression même de la Constitution et, pour cette raison, sont immuables ; tandis que d'autres n'en sont que des applications sujettes à variations. La révision constitutionnelle ne peut donc porter que sur les secondes, les premières étant de la compétence exclusive du souverain, du pouvoir constituant. C'était, à l'époque, une nouvelle manière d'organiser la protection de la Constitution.

Quant à la passion de la République entre 1848 et 1851, elle s'est réapproprié l'esprit de 1793 tout en se libérant de ses excès. La Terreur du Comité de Salut Public mais surtout

l'exercice du pouvoir par la Convention (sa prétention à exercer tous les pouvoirs) sont jugés irréguliers, pour mieux défendre le pouvoir constituant du peuple, reconnu seul souverain. Il en résulte une délimitation de la notion qui devient autonome des autres pouvoirs et plus précise : il s'agit de la compétence d'écrire et d'adopter le texte constitutionnel. Toutefois, cette conception peine à distinguer pouvoir constituant et pouvoir de révision car elle évolue aux côtés de la théorie de la représentation qui elle, pénètre les réflexes des élites politiques avec constance.

C'est alors en insistant sur la fonction de protection de la Constitution qu'apparaît une seconde fonction, au service de la première : le pouvoir appelé à réviser la constitution construit petit à petit son autonomie vis-à-vis du pouvoir constituant, grâce à la mission qui lui est assignée, le perfectionnement, l'amélioration de la constitution.

Conclusion de la Première partie

Parvenus au point médian de notre recherche plusieurs enseignements peuvent déjà être tirés de nos observations qui tendent toutes à prouver qu'une révision constitutionnelle a pour fonction première de protéger la Constitution.

Par delà la diversité des procédures que nous avons rencontrées, une constante se dégage d'abord. La révision constitutionnelle est une procédure qui réclame le concours des pouvoirs publics. Parce qu'elle vise à modifier la loi des lois, il ne faut pas qu'elle soit livrée à l'action d'un seul qui éprouverait la tentation de l'user à son profit et mettrait la Constitution en danger. Il est donc nécessaire que les organes titulaires des principales fonctions de l'Etat participent tous à l'élaboration d'une révision constitutionnelle : chaque intervention est ainsi une garantie contre l'usurpation possible des autres. Cette procédure diffuse est donc un produit de l'esprit libéral hérité de Montesquieu, où l'organisation des pouvoirs publics doit être telle que le pouvoir y arrête le pouvoir et repousse le risque du despotisme.

Cet aspect formel de la protection de la constitution aboutit, sous l'influence d'un libéralisme qui se modernise, à en développer les moyens. Si l'intérêt d'une constitution est d'abord dans la normalisation des rapports entre pouvoirs publics, la procédure de révision qui permet de toucher à la constitution doit avoir pour but de corriger un agencement initial qui s'avérerait insuffisant pour assurer cette normalisation. De là, l'idée intimement liée mais qui ne se confond pas exactement avec celle du pouvoir de révision, d'un pouvoir arbitre des conflits entre les pouvoirs publics. Si la constitution assure la coopération de plusieurs puissances aux intérêts divergents, en leur confiant à chacune l'opportunité d'exercer un pouvoir, il est nécessaire qu'un autre pouvoir dénué d'intérêts soit prévu par la constitution pour sa propre sauvegarde.

En revanche, en deçà des objectifs universels de régularité et de stabilité qui peuvent être attribués à des mécanismes constitutionnels, les luttes entre puissances demeurent au cœur de l'élaboration d'une Constitution. S'emparer de la puissance constituante permet d'imposer ses vues au moment de cette élaboration. Prévoir une procédure de révision, qui permettra de maintenir le texte en vigueur, protège, *in fine*, la décision de celui qui s'est emparé de la puissance

constituante et élabore cette procédure. Néanmoins, il est possible que le pouvoir constituant soit exercé sans qu'une puissance soit parvenue à dicter ses volontés, de sorte que le texte constitutionnel est écrit sans Constitution. Dans ce cas, la révision sera utilisée par les puissances en présence pour décider la Constitution, selon leurs préférences car les opinions divergentes s'affrontent alors sans cet arbitre objectif qu'est censé être le droit écrit. Ces situations justifient donc de manière particulièrement nette le nom de droit politique pour le droit constitutionnel.

Par ailleurs, ces résultats éclairent la confusion permanente jusqu'en 1851, entre le pouvoir constituant et le pouvoir de révision, alors même que leur distinction existe depuis 1791. Théorisée au moment d'une Révolution totale, l'idée du pouvoir constituant devait justifier, par le droit, l'ensemble de la fondation nouvelle. A la faveur, ensuite, d'un double *a priori*, compréhensible mais erroné, le pouvoir constituant a été considéré comme le pouvoir habilité à réformer la constitution : le raisonnement tient d'une part dans la question oratoire qui voudrait que s'il peut la fonder, ne peut-il pas la réformer ? et d'autre part, à l'exigence, mal comprise dans ce cas, du parallélisme des formes.

Néanmoins, ces deux présupposés font la même erreur que nos observations contribuent à éviter. Ils appréhendent le pouvoir constituant de la même manière avant et après la fondation de l'ordre juridique alors que la théorie du pouvoir constituant justifie le pouvoir de droit exercé par une puissance de fait au moment d'une Révolution. Une force s'empare de la puissance constituante et renverse l'ordre établi ; à condition de bénéficier de l'assentiment général, elle sera reconnue légitime à exercer le pouvoir constituant, celui qui habilite à formaliser la Constitution, écrire et adopter le texte constitutionnel lors de ce moment fondateur. Qu'il existe un moyen de modifier les dispositions de ce texte par la suite relève d'une dynamique radicalement différente, puisque l'ordre juridique est installé et ne peut postuler que son remplacement sera possible : ce serait la négation de la décision sur laquelle il repose, ce serait nier la lutte qui a été menée en son nom. Or, c'est au cours de cette lutte qu'ont été prévu ou sciemment écartés, les mécanismes de révision de la constitution.

Il est donc inhérent à chaque Constitution de chercher à se protéger parce qu'elle est, par nature, une décision indérogeable. Le pouvoir de révision du texte fondamental qui la formalise peut tout, sauf la remettre en cause. Que la procédure à suivre soit souple ou rigide ne renseigne qu'imparfaitement sur la condition dans laquelle se trouve le pouvoir de révision : celle d'un subordonné, soumis à la décision qu'a prise le pouvoir constituant. En revanche, enfin, et paradoxalement, la souplesse d'une procédure de révision apparaît comme une protection faible

de la Constitution mais peut canaliser une puissance constituante en lui offrant un moyen rapide de modifier la constitution ; tandis que la rigidité d'une procédure de révision apparaît comme une protection forte de la Constitution mais stimule la puissance constituante à exercer le pouvoir constituant parce qu'elle l'empêche de modifier rapidement la constitution.

La dernière conclusion que nous pouvons donc formuler à ce stade de notre recherche, est que les critères de rigidité ou de souplesse, qui qualifient habituellement des textes constitutionnels, doivent en vérité être appliqués aux seules procédures de révision que ces textes comportent. Il nous reste alors à vérifier ces résultats partiels à la lumière d'une seconde partie de l'histoire constitutionnelle française, qui comporte la restauration d'un Empire, au moins trois formes de gouvernement républicain différentes et qui parcourt pas moins de cent soixante ans d'histoire, de 1851 à nos jours.

Seconde partie

-

Améliorer la constitution (1851 à nos jours)

Au cours de cette recherche, nous avons rencontré des procédures de révision constitutionnelle radicalement différentes qui ont prouvé qu'en dépit de leur rigidité ou de leur souplesse respective, l'objectif de protection de la Constitution est une fonction qui leur est constamment attribuée. Après ces riches expériences, un stade est atteint : toutes les possibilités ayant été expérimentées (procédure rigide, procédure souple, absence de procédure) et plusieurs constitutions ayant été emportées parce qu'elles n'ont pas été révisées, la sagesse recommande que la procédure de révision soit pratiquée. S'ouvre alors une seconde étape de l'histoire de la révision constitutionnelle qui va révéler une seconde constante à travers la diversité des situations : pour protéger la Constitution, la révision va s'affirmer comme une amélioration de la constitution.

Non sans heurt, ni sans résistance d'autres prétentions car reconnaître que la révision doit être une amélioration de la constitution, signifie que la révision doit se faire conformément à la Constitution. C'est-à-dire non seulement respecter la procédure qu'elle prévoit, mais aussi, et surtout, rester en conformité avec la substance de la Constitution. Autrement dit, attribuer la fonction d'amélioration de la constitution au pouvoir de révision, c'est penser la limitation de ce pouvoir, c'est le détacher de celui à qui il est assimilé jusqu'ici, le pouvoir constituant. Si la protection de la Constitution était d'abord pensée contre la puissance constituante, une force politique extérieure à l'ordre juridique, l'amélioration de la constitution est désormais pensée comme une protection interne, qui favorisera la poursuite du projet formulé par la Constitution.

Cela étant, cette évolution est très progressive, voire très lente. Deux régimes aux pratiques de la révision fortement dissemblables, l'un en use de manière nettement plus abondante que l'autre, marquent un temps où cette fonction de la révision s'intègre au cœur de la pratique des institutions et des réflexions doctrinales (Premier titre). Suit alors assez logiquement, une période où la révision, forte de ces expériences qui ont prouvé la possibilité de protéger la Constitution en améliorant le texte constitutionnel, ne provoque aucun bouleversement et peut alors être mise en œuvre plus, voire trop, fréquemment ; c'est le temps de la révision banalisée (Second titre).

Titre Un - L'amélioration intégrée

Dès lors que la révision constitutionnelle est intégrée à la pratique normale des institutions, et dans la mesure où elle ne provoque aucune crise politique majeure, elle peut être pensée autrement que comme le moyen de régler ce genre de crise. Elle peut alors protéger la Constitution par des moyens paisibles, elle peut adapter le texte constitutionnel à des circonstances nouvelles et suivre l'évolution de l'opinion sans pour autant remettre en cause la Constitution. L'identification du contenu de la Constitution est donc décisive : elle est le critère qui permet d'affirmer si telle réforme peut être considérée comme une amélioration. En d'autres termes, savoir dire ce que recouvre la Constitution ouvre la voie de la limitation du pouvoir de révision qui ne peut juridiquement l'atteindre ou ne serait-ce qu'entrer en contradiction avec elle.

Le Second Empire offre alors l'occasion de voir comment la pratique de la révision constitutionnelle a arbitré la concurrence qui habite le bonapartisme : entre, d'une part, la pratique autoritaire du pouvoir déduite de l'organisation des pouvoirs publics et des restrictions apportées aux libertés et, d'autre part, la revendication de l'héritage révolutionnaire en termes de consécration des libertés individuelles. La période est alors celle de l'implantation de la fonction d'amélioration de la constitution (Chapitre un) bien que, simultanément, l'accumulation de révisions successives interroge la stabilité de la Constitution. A tel point que la fonction d'amélioration de la constitution est soupçonnée d'être à son tour dangereuse pour la Constitution. La Troisième République vivra pleinement cette méfiance et poussera la réflexion si profondément avant d'engager une révision que cette dernière n'interviendra pas au moment où elle aurait été le plus nécessaire. Une prudence excessive qui tourne donc à l'obsession de l'amélioration (Chapitre deux).

Chapitre un. L'implantation de l'amélioration (1852 - 1870)

La prise du pouvoir par Louis-Napoléon Bonaparte le 2 décembre 1851 entame une période au cours de laquelle le texte constitutionnel a été le plus modifié depuis la Révolution et ne sera dépassée, en nombre de révisions, que par la V^e République. Il s'agit, comme a pu l'être le Premier Empire, d'un moment décisif, dans la mesure où des avancées contestées reçoivent une assise définitive ou quasi-définitive par le sens qui leur est conféré. Dans le cas du Second Empire, c'est la consécration progressive du régime parlementaire qui offre la possibilité d'observer une pratique inédite de la révision constitutionnelle. Cette évolution, au-delà de ses implications contingentes, nous renseigne à la fois sur les conséquences directes de la décision politique fondamentale et sur ses conséquences à long terme, c'est-à-dire la difficulté de la maintenir intacte.

Le souvenir peu glorieux qu'a laissé le Second Empire, eu égard à l'installation du régime par la force, à la pratique autoritaire du pouvoir qu'impliquait sa Constitution originelle et à sa disparition par la défaite de Sedan, a terni pour longtemps son image et a masqué ses apports à l'histoire constitutionnelle française. Il est pourtant admis que les agencements constitutionnels et une certaine pratique de la V^e République lui doivent un réel tribut. L'enracinement de quelques canons de notre droit public, particulièrement en ce qui concerne la pratique de la révision de la constitution, a été favorisé sous le Second Empire. En effet, la césure entre l'Empire autoritaire et son évolution libérale (Section deux) est riche d'enseignements relatifs à la notion de Constitution, aux moyens dont elle dispose et aux exigences qu'elle doit satisfaire, pour se maintenir (Section une).

Section une. Un régime méprisé pour sa Constitution

Le Second Empire resta longtemps comme le laissé-pour-compte de notre histoire constitutionnelle. A cause, d'une part, de l'exil des républicains⁹¹⁷, avant même le 2 décembre, ou de la passivité qui, majoritairement, caractérisa l'attitude du peuple face à la prise irrégulière du pouvoir. A cause, d'autre part, d'un texte constitutionnel dont l'unique source semble être la Constitution de l'an VIII et ses compléments. A cause encore, et la liste n'est pas exhaustive, du refus de pardonner la guerre franco-prussienne de 1870. Cette présentation connue, presque conventionnelle, sous-estime cependant le rôle que ce régime a joué pour la formation de la synthèse constitutionnelle qu'est la V^e République, comme la présente le professeur Morabito⁹¹⁸.

En conséquence, il faut, certes, d'abord considérer le Second Empire par sa naissance : prise de pouvoir irrégulière, coup d'Etat qui porta un coup d'arrêt à l'élan que 1848 avait ravivé (Sous-section une) mais pour mieux faire ressortir, par contraste, l'évolution du régime dans un sens libéral à partir des années 1860, même si les réformes concernent surtout l'installation très progressive d'un régime parlementaire et dont le but reste de légitimer l'acte de naissance irrégulier du régime (Sous-section deux).

Sous-section une. Un acte de naissance irrégulier

Un coup d'Etat a ceci de particulier qu'il évoque simultanément la violence faite aux corps, associée à une violence faite au droit. Cette violence est amplifiée dans la mesure où elle est attribuée à une seule personne qui en tire profit d'abord pour elle-même (§2) et qu'elle a été longuement mûrie (§1).

⁹¹⁷ Dans les lignes qui suivent, l'exposé de l'exil des républicains et des socialistes ne pourra être suffisamment détaillé. Voir à cette fin : A. Thomas, *Le Second Empire*, in *Histoire socialiste (1789 - 1900) sous la dir. de J. Jaurès*, Tome X, Paris, Jules Rouff, 1907, pp. 84 et s.

⁹¹⁸ Le manuel du professeur est ainsi structuré : « Première partie : La formation des traditions constitutionnelles françaises (1789 - 1848) ; Deuxième partie : Vers une synthèse constitutionnelle (1848 - 1879) ; Troisième partie : L'impossible réforme de l'Etat (1879 - 1958) ; Quatrième partie : La Cinquième République, une synthèse inédite (1958 à nos jours) », *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 12^{ème} éd., 2012, 547 p.

§1. Une ambition lointaine

En 1848, le suffrage universel a choisi ses représentants, majoritairement républicains, après un mouvement vraiment populaire. A peine plus tard, mais après que cette Assemblée a sévèrement réagi à une manifestation spontanée de la colère du peuple, le même suffrage désigne Louis-Napoléon pour présider la République. La distance symbolique qui sépare ces deux choix du suffrage électoral est troublante si l'on ne s'attache qu'au seul aspect autoritaire que véhicule Louis-Napoléon et que les différents auteurs vivants sous la Troisième République se sont plus à souligner et répéter. Il nous faut donc comprendre le choix du suffrage universel.

C'est au fond grâce à la synthèse entre innovations révolutionnaires et ordre nécessaire qu'avait mise en place Napoléon Bonaparte que Louis-Napoléon bénéficie quelques trente ans plus tard d'une sympathie populaire éparpillée mais franche. Les faveurs du bonapartisme se mêlent entre, d'une part, les souvenirs de gloire militaire et des consultations pour les grandes orientations du régime, et, d'autre part, les réalisations encore tangibles comme l'efficacité de la centralisation administrative et le monument du code civil⁹¹⁹. En revanche, l'Assemblée nationale constituante de 1848 ne tarda pas à tuer l'espoir que le gouvernement provisoire avait concrétisé par ses premières mesures. A sa suite, la mission de l'Assemblée était rude. Son manque de tact et de flair politique la conduisit au divorce d'avec le peuple qui la soutenait au départ. Ainsi l'interdiction faite à Louis-Napoléon Bonaparte de rentrer en France après son élection dans quatre départements devait être une première source de méfiance envers elle. Que l'élu choisisse de démissionner contribua, en retour, à faire de lui une victime injustement punie alors que l'Assemblée cherchait à se donner l'image du rempart contre l'autoritarisme.

Cette tentative fut vaine car les multiples tendances populaires allaient toutes se retrouver dans leur déception vis-à-vis de l'Assemblée quand éclateront les journées de juin. La répression de ce mouvement prononcera le divorce entre le peuple et sa représentation : « Le conflit se résout en un drame sanglant, au terme duquel la République se coupe *durablement* de ses ouvriers »⁹²⁰, écrit le professeur Morabito. Dans ces conditions, les élections partielles suivantes offrirent à Louis-Napoléon de mesurer autant que de montrer sa popularité. Les résultats ne

⁹¹⁹ Dans la déclaration accompagnant la proclamation de la constitution le 14 janvier 1852, Louis-Napoléon a cette question rhétorique à laquelle il faut accorder le statut de vérité : « (...) puisque la France ne marche depuis cinquante ans qu'en vertu de l'organisation administrative, militaire, judiciaire, religieuse, financière, du Consulat et de l'Empire, pourquoi n'adoptions-nous pas aussi les institutions politiques de cette époque ? ».

⁹²⁰ M. Morabito, *Histoire constitutionnelle (...)*, *op. cit.*, p. 234. Nous soulignons.

laissèrent cette fois d'autre choix à l'Assemblée que de valider cette nouvelle élection du neveu, nettement victorieuse⁹²¹.

Quand Louis-Napoléon se présente alors à la présidence de la République, en l'absence de candidat monarchiste et au moment où l'Assemblée a poussé l'affront jusqu'à nommer des ministres de Louis-Philippe, le choix de la population française est plus net encore. Son attitude à la tête de l'Etat ne laisse pas de place au doute quant à ses ambitions suivantes⁹²², facilitées par les élections législatives qui enregistrent un progrès du parti de l'ordre, au détriment relatif des républicains. Dupin accède à la présidence de la Chambre tandis qu'Odilon Barrot est nommé chef du gouvernement.

Dès lors, il est clair que le jeu mis en place par le président avec l'Assemblée a pour but de la discréditer aux yeux d'une population qui espère des réformes dans le domaine social. « Si les relations de Louis-Napoléon et de la majorité de l'Assemblée ne sont pas idylliques, résume A. Dansette, leur accord est maintenu par les succès électoraux que remportent leurs communs ennemis, les républicains »⁹²³. Les élections partielles du 10 mars 1850 renouvellent trente et un sièges laissés vacants du fait de la condamnation des acteurs du 13 juin. Bien que dix d'entre eux passent à la majorité conservatrice, l'élection de trois noms retint l'attention : ceux de « de Flotte [qui] symbolisait la réhabilitation de l'émeute de Juin ; Vidal [qui] représentait les doctrines sociales ; le nom de Carnot enfin [qui] était à lui seul une protestation contre la loi des instituteurs et la loi d'enseignement »⁹²⁴. C'est dans ce contexte que la loi sur le suffrage universel fut élaborée et adoptée. Le président voyait ainsi la majorité conservatrice fournir les armes de sa propre critique tandis qu'il conservait le prestige de sa désignation.

La manœuvre est en effet très habile puisque la loi électorale n'aura pas l'effet escompté ; ce qui poussera à la tentative de révision constitutionnelle. Là aussi Louis-Napoléon

⁹²¹ « Il est triomphalement réélu dans les départements où il avait déjà gagné le 4 juin, et en plus dans la Moselle malgré une candidature tardive. A Paris, il arrive cette fois en tête des trois élus, gagnant 26 000 suffrages. Les rancœurs populaires ne sont pas étrangères à cette progression. Un ouvrier déclare : "En nommant Bonaparte nous avons crié : haine au boucher de juin ; en votant pour Raspail, Vive la Sociale !" », B. Ménager, *Les Napoléon du peuple*, Paris, Aubier, coll. Historique, 1988, p. 97.

⁹²² A. Dansette relate à ce propos un incident très calculé de la part du Président récemment élu. Il s'emporta dans une lettre adressée à Malleville, ministre de l'intérieur, pour exiger la transmission d'archives (relatives aux événements de Strasbourg et de Boulogne) et une plus grande célérité dans la transmission de dépêches diplomatiques. Dans une seconde lettre adressée cette fois à Barrot, il s'en excusera très tactiquement : « Très vulnérable dans son isolement, le prince excèlent aux initiatives dont une prompte retraite fait excuser l'audace, mais non pas perdre le bénéfice. (...) Ainsi vient-il de jouer Malleville et Barrot. Il ne veut plus de Malleville mais il a besoin de Barrot. D'où sa brutalité calculée avec l'un, sa surprise et sa feinte humilité avec l'autre (qu'il est sûr de retenir, sachant fort bien son appétit ministériel). », *Le Second Empire - Louis-Napoléon à la conquête du pouvoir*, Paris, hachette, coll. Littérature, 1961, p. 293.

⁹²³ A. Dansette, *ibid.*, p. 322.

⁹²⁴ P. de la Gorce, *Histoire de la Seconde République*, Tome 2, Paris, Plon-Nourrit, 6^{ème} éd., 1911, p. 312.

se montrera prudent. Il ne s'engagera dans ce débat qu'à l'occasion de son déplacement à Dijon du 1^{er} juin 1851, au cours duquel il rappela les raisons pour lesquelles le peuple l'a choisi⁹²⁵, avec de sérieux sous-entendus. L'échec de la révision porte alors la touche finale qui permettra au président de parvenir à ses plus hautes ambitions. Les républicains minoritaires à l'Assemblée ont, certes, démontré leur vertu en tenant en échec cette révision constitutionnelle mais le prix en est élevé : leur fidélité aux principes, notamment celui de la soumission au droit tant formellement (la procédure est une contrainte inviolable) que matériellement (la République n'est pas qu'un mot) est une preuve de leur bonne compréhension de la liberté politique, ce qui leur était habituellement reproché jusqu'ici par la référence à la Première République. Mais la cohérence de cette haute et digne attitude parlementaire ne pouvait toucher largement les couches non lettrées de la population. Sans attaquer de front le peuple comme aux journées de juin, les représentants républicains n'en prononçaient pas moins un second divorce avec leur base populaire.

En dehors des cercles politiques, le président perpétue le bonapartisme en tant que compromis : « l'héritier de la Révolution, le garant contre un retour à l'Ancien Régime toujours redouté en temps de crise, une vivante protestation contre l'humiliation de 1815 »⁹²⁶. Ce sentiment populaire dispersé, mais réel, est construit de longue date et doit tout à l'illustre aïeul⁹²⁷. Cependant Louis-Napoléon a entretenu cette image patiemment, tirant profit de la légende. Ses écrits des années 1840 s'adressent aux classes laborieuses et leur promettent un avenir radieux, proche de celui que défendent les républicains modérés. Auteur, l'héritier se montre volontariste et frappe les esprits par des formules qui sont encore célèbres, comme celle déclarant que « La classe ouvrière ne possède rien, [qu']il faut la rendre propriétaire »⁹²⁸. Ainsi, plutôt que de dénoncer les vices institutionnels ou administratifs comme le fit son oncle à fins de justification du 18 brumaire, il s'attaque à la gestion du pays et au nécessaire rétablissement de l'ordre économique en France. C'est en appelant à une saine organisation et une juste répartition de la production que le futur Prince-Président attaque le pouvoir établi⁹²⁹.

⁹²⁵ « La France ne veut ni le retour à l'Ancien Régime, quelle que soit la forme qui le déguise, ni l'essai d'utopies funestes et impraticables. C'est parce que je suis l'adversaire le plus naturel de l'un et de l'autre qu'elle a placé sa confiance en moi », rapporte le professeur M. Morabito, *Histoire constitutionnelle (...), op. cit.*, p. 253.

⁹²⁶ B. Ménager note cette appréciation à propos de l'élection de Louis-Napoléon à la présidence de la République, *Les Napoléon du peuple*, Paris, Aubier, coll. historique, 1988, p. 104.

⁹²⁷ Voir A. Tudesq, « La légende Napoléonienne en France en 1848 », *Revue Historique*, Tome 218, Paris, PUF, 1957, p. 64.

⁹²⁸ L.-N. Bonaparte, *Extinction du paupérisme ou projet d'organisation agricole pour l'amélioration du sort des travailleurs*, Paris, Leveau, éd. populaire, 1848, p. 8. Souligné dans le texte.

⁹²⁹ « Aujourd'hui la rétribution du travail est abandonnée au hasard ou à la violence. C'est le maître qui opprime ou l'ouvrier qui se révolte. Par notre système [celui qu'il défend dans cette brochure], les salaires sont fixés comme les choses humaines doivent être réglées, non par la force, mais par un juste équilibre entre les besoins de ceux qui travaillent et les nécessités de ceux qui font travailler. », L.-N. Bonaparte, *ibid.*, pp. 27-28.

Les méthodes utilisées rappellent doublement la République consulaire et le Premier Empire. D'une part, Louis-Napoléon utilise le suffrage universel pour entretenir son soutien populaire : sa proposition du 8 octobre 1851 visant à l'abrogation de la loi du 31 mai 1850 fait de lui le défenseur des principes révolutionnaires⁹³⁰ et déstabilise simultanément l'Assemblée (qui du fait de sa majorité, n'adopterait vraisemblablement pas ce projet). D'autre part, le caractère autoritaire du pouvoir exercé à partir de l'an VIII voit clairement le jour lors des prémises du projet de révision constitutionnelle. L'intervention personnelle du Président dans ce débat s'est limitée à sa déclaration dijonnaise. Un public attentif pouvait y comprendre que si Louis-Napoléon désirait sincèrement une réforme légale afin de se maintenir à la tête de l'Etat, il n'hésiterait pas pour autant à prendre le corps électoral à partie⁹³¹. Et, de fait, Louis-Napoléon n'attend pas d'en arriver à ce point critique pour influencer directement son destin et modeler le sentiment populaire plus que de besoin. Pour preuve, les nombreuses pressions administratives qui accompagnent la collecte des pétitions citoyennes en faveur de la révision. Ainsi lorsque le professeur Ménager note que « Les pétitions colportées en ce sens [celui de la prolongation du mandat présidentiel] *sous la pression de l'administration* permettent de jauger les forces bonapartistes *réelles* dans le pays »⁹³², une certaine réserve paraît bienvenue quant au choix du terme « réelles ».

Le souvenir laissé par le Second Empire est loin d'être élogieux jusqu'aux années 1970 où les études à son sujet se multiplièrent (dans le but d'une réhabilitation⁹³³), les causes résident essentiellement en ses actes de naissance et de disparition plus que dans sa vingtaine d'années d'existence.

⁹³⁰ Alors qu'il avait lui-même introduit le projet qui devint la loi du 31 mai 1850.

⁹³¹ H. Guillemin retranscrit le discours de Dijon, avant de le traduire : « Si la France reconnaît que l'on a pas le droit de disposer d'elle sans elle, la France n'a qu'à le dire. Mon énergie et mon courage ne lui manqueront pas ! » Autrement dit : Députés, attention ! Le pays est bien capable, si je le lui demande, de passer outre à un vote de votre part qui prétendrait ne me point laisser où je suis. », *Le coup du 2 décembre*, Paris, Gallimard, nrf - La Suite des Temps, 8^{ème} éd., 1951, p. 277.

⁹³² B. Ménager, *Les Napoléon du peuple*, Paris, Aubier, coll. Historique, 1988, p. 108. Nous soulignons.

⁹³³ Une entreprise de longue haleine comme en témoigne le colloque *Pourquoi réhabiliter le Second Empire ?*, sous la dir. de J. Tulard, Paris, Giovanangeli, 1998, 240 p.

§2. 2 décembre 1851, réalisation d'une ambition

La caractéristique première du coup du 2 décembre semble d'être injustifiable. Inévitablement comparé à celui de brumaire⁹³⁴, il s'en distingue par le sang versé malgré une planification précise. Pour le jeune général de la période révolutionnaire, il a suffi de quelques années au cours desquelles il accumula les succès militaires et constata la dérive institutionnelle de son pays pour que l'ambition de le redresser devienne celle de le hisser à la domination européenne. En revanche, Louis-Napoléon souffre d'une carence : il est difficile de déceler quels maux il a contribué à effacer, quel enlèvement trouva une sortie grâce à sa détermination. Il y a bien la réhabilitation du suffrage universel mais instrumentalisée par le plébiscite et manipulé par la pratique des candidatures officielles, il en perd son aura progressiste.

Aujourd'hui cependant, il est une contribution que les spécialistes semblent lui reconnaître : celle d'avoir pratiqué un coup d'Etat exemplaire. Le 2 décembre serait par bien des aspects et devant brumaire, l'« archétype »⁹³⁵ du coup d'Etat. Son étude permet au professeur Saint-Bonnet de réhabiliter l'analyse juridique du phénomène « coup d'Etat », en montrant la pertinence de l'examen qu'en fit Gabriel Naudé dès 1639. Ce dernier place les coups d'Etat au sommet d'une hiérarchie des modes de gouvernements : ce sont des « actions hardies et extraordinaires que les princes *sont contraints d'exécuter aux affaires difficiles et comme désespérées*, contre le droit commun, sans même aucun ordre ni forme de justice, hasardant l'intérêt du particulier, pour le bien du public »⁹³⁶. Juridiquement alors, le coup d'Etat se distingue de l'état d'exception parce qu'il est secret et n'est justifié qu'à l'issue de sa réussite, parce que la communauté politique n'appréhende pas son impérieuse nécessité. Finalement, pour le coup d'Etat, le discours suit l'action ; tandis que l'état d'exception accompagne directement son action d'un discours justificatif.

Préparation et justification sont donc les deux éléments décisifs pour l'identification du coup d'Etat. A plus forte raison, ils sont les éléments d'analyse du 2 décembre. En ce qui concerne la préparation, ce sont les mesures d'arrestation qui sont les plus importantes : soixante-dix-huit mandats désignent autant de personnalités comme comploteurs contre la sûreté de l'Etat. Dans la nuit du 1^{er} au 2 décembre, des journalistes, des membres de sociétés secrètes,

⁹³⁴ Et ce très rapidement. Significatif est l'exemple de l'ouvrage de Karl Marx, *Le 18 brumaire de Louis-Napoléon*, in *Les luttes de classes en France* suivi de *La Constitution du 4 novembre 1848* suivi de *Le 18 brumaire de Louis-Napoléon* suivi de *Karl Marx devant le bonapartisme*, Paris, Gallimard, coll. Folio, 2002, 685 p.

⁹³⁵ E. Cherrier, « Le 2 Décembre, l'archétype du coup d'Etat », *Napoleonica. La Revue*, Paris, La Fondation Napoléon, n° 1, 2008, pp. 195-215.

⁹³⁶ Propos de G. Naudé dans ses *Considérations politiques sur les coups d'Etat*, cité par F. Saint-Bonnet, « Technique juridique du coup d'Etat », *Le prince, le peuple et le droit - Autour des plébiscites de 1851 et 1852*, Sous la dir. de F. Bluche, Paris, PUF, Léviathan, 2000, p. 128. Nous soulignons.

des personnes dont les activités connues pourraient mettre en danger la réalisation du coup, de même que seize parlementaires sont réduits au silence. Quant à la justification, ce sont les affiches placardées sur les murs de la capitale qui la répandent, le matin même du coup. Accompagnée d'un décret qui dissout l'Assemblée nationale, rétablit et convoque le suffrage universel, elle résume toute la stratégie mise en œuvre depuis que Louis-Napoléon a choisi de suivre l'ambition attachée à son nom.

Le texte remet en scène le conflit qui l'oppose à l'Assemblée et lui permet de se dégager des courants d'opinion majoritaires : ni monarchiste, ni républicain, il ne se présente pas même comme le rempart contre le désordre mais bien comme l'homme providentiel⁹³⁷, le continuateur de l'unique système qui apporta « le repos et la prospérité au pays »⁹³⁸. La confiance en la réussite de l'entreprise est telle que les affiches se réfèrent explicitement à l'Empire et non à la République de l'an VIII : le peuple est appelé à se prononcer « pour la première fois *depuis 1804*, (...) en sachant bien *pour qui et pour quoi* »⁹³⁹. Notons aussi, la manière claire et assumée par laquelle la puissance constituante est accaparée par les auteurs du coup. La proclamation affichée dans Paris contient ces mots de combat, dont le but est d'identifier un ennemi intérieur, à qui s'imposera la nouvelle Constitution : « Que les bons se rassurent et que les méchants tremblent ! »⁹⁴⁰

Alors que jusqu'ici la plupart des brusques changements constitutionnels étaient accompagnés ou même précédés de mouvements populaires, le 2 décembre 1851 semble faire exception à cette règle. Le matin même, c'est un Paris presque consentant qui découvre les affiches annonçant le renversement de l'Assemblée et la consultation électorale prochaine. Le récit qu'en fit Pierre de la Gorce est très instructif, dans la mesure où il révèle combien les préparatifs de ce 2 décembre ont contribué à tuer la révolte avant même qu'elle ne s'éveille. « Le premier jour, dit-il, la curiosité fut plus grande que la colère. A lire certains passages des proclamations, on eût dit que l'idée démocratique gagnerait tout ce que la liberté parlementaire allait perdre ; le rétablissement du suffrage universel semblait à cet égard un gage non équivoque »⁹⁴¹. L'action spontanée du peuple parisien avait donc été prise de cours.

Restait l'action des parlementaires dont les mouvements avaient été anticipés par les arrestations dans la nuit du 1^{er} au 2 décembre. Ils parvinrent néanmoins à souligner l'inconstitutionnalité de la manœuvre en cours, par des décrets de déchéance et de mise en

⁹³⁷ Une brochure anonyme usera peu de temps après du terme dans ce qui semble être la préface à un recueil de *Documents historiques relatifs au rétablissement de l'Empire : discours principaux de S. A. I. le Prince Président, rapport de M. Troplong, Etc.*, Paris, Dupont, 1852 : « Ils montrent [les documents publiés], dans l'éclat de sa sagesse et de son génie, l'homme providentiel qui a sauvé la société ».

⁹³⁸ Déclaration du 2 décembre 1851, publiée au *MU*, n°337 du 3 décembre 1851, p. 3019.

⁹³⁹ *Ibid.* Nous soulignons.

⁹⁴⁰ Cité par J. Rougerie, *Paris insurgé, la Commune de 1871*, Paris, Gallimard, coll. Découverte, 1995, p. 24.

⁹⁴¹ P. de la Gorce, *Histoire du Second Empire*, Tome 1, Paris, Plon-Nourrit, 7^{ème} éd., 1902, p. 6.

accusation du président⁹⁴². C'est donc pour l'application concrète de ces décrets que le ralliement de la foule leur était nécessaire ; il sera difficile. Relatant la suite des événements, de la Gorce rappelle en effet l'impopularité de l'Assemblée et le sentiment populaire général⁹⁴³ avant de préciser l'accueil des affiches placardées. Au sein de réactions paisibles et favorables, d'autres se faisaient plus critiques mais « les plus ardents étaient eux-mêmes troublés : car la vigilance du prince avait déconcerté toutes les anciennes pratiques révolutionnaires. La force publique gardait les imprimeries où l'on avait coutume de composer les appels aux armes ; elle occupait les clochers où l'on sonnait le tocsin ; plus de petits postes isolés faciles à surprendre ; plus de dépôts de munitions abandonnés comme à souhait pour le plus grand profit des émeutiers »⁹⁴⁴. C'est cette mainmise sur plusieurs places stratégiques qui est cruciale dans le déroulement des événements. Alors quand les barricades s'élèvent malgré tout, Morny et Maupas peuvent se disputer la tactique à adopter, elles restent trop peu nombreuses pour les inquiéter franchement.

Ainsi, le 4 décembre, « Le *nettoyage* est terminé à cinq heures. Il n'a pas fallu plus de deux heures et demie pour *écraser* l'insurrection qui n'aura plus que quelques soubresauts le soir et le lendemain matin »⁹⁴⁵. Pour autant l'indignation républicaine est bien réelle ; elle s'exprimera principalement par la voix des exilés : celles d'Hugo, de Callet, de Schœlcher pour ne citer que les plus célèbres mais la portée de leurs écrits⁹⁴⁶ est matériellement limitée et activement discréditée. Ainsi de deux déclarations collectives de Français réfugiés à Jersey signées « Les proscrits démocrates-socialistes de France » ou « La Société *la Révolution* » : publiées au *Moniteur*, leur potentiel subversif fut anéanti par la rédaction qui les inséra au sein d'un ensemble d'autres écrits politiques violents ou aux idées éloignées ou ennemies du régime elles aussi⁹⁴⁷. Les opposants au

⁹⁴² Anceau, « Le coup d'Etat du 2 décembre 1851 ou la chronique de deux morts annoncées et l'avènement d'un grand principe », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 12, 2009, pp. 33-34.

⁹⁴³ « En outre, l'Assemblée était impopulaire. Dans les faubourgs, on se rappelait les terribles proscriptions de juin 1848, et le souvenir de si récentes douleurs détournait de nouvelles séditions. Les masses sont d'ailleurs aisément attirées par les coups de la violence heureuse, et l'acte du président plaisait comme une partie bien jouée, poussée hardiment jusqu'au bout. », P. de la Gorce, *op.cit.*, p. 7.

⁹⁴⁴ P. de la Gorce, *ibid.*

⁹⁴⁵ Dansette, *Le Second empire (...)*, *op.cit.*, p. 396. Nous soulignons.

⁹⁴⁶ On se reportera principalement à V. Hugo, *Napoléon le petit*, Londres, Jeffs, & Bruxelles, Mertens, 1852, 385 p., à P.-A. Callet, *La voix mystérieuse*, Londres, Jeffs, 1852, 96 p., et à V. Schœlcher, *Histoire des crimes du deux décembre*, 2 volumes, Bruxelles, tous libraires, 1852, 399 & 384 p.

⁹⁴⁷ Schœlcher relate ainsi la tromperie : « Par un procédé que nous ne laissons pas au public le soin de qualifier et que nous appelons odieux, ils les placèrent à la suite du manifeste de M. Henri, l'héritier de Louis XIV et de Charles IX. Personne ne peut se méprendre sur l'intention injurieuse de ce rapprochement ; on voulait faire rire des républicains en assimilant leurs publications à celle de Frohsdorf. Ce ne fut pas là le coup d'adresse du *Moniteur* élyséen. Au milieu de plusieurs écrits individuels et isolés, en avait paru un à Jersey, signé *Le Comité révolutionnaire Socialiste au Peuple*. Cette adresse au peuple datée du 15 octobre 1852, n'avait pas plus de rapport avec le vote de novembre qu'avec les deux proclamations collectives du 31 octobre et du 3 novembre, mais elle était d'une violence folle. Les hommes de trahison la tirèrent de son obscurité, en firent un extrait tronqué et le mirent à côté des deux proclamations comme partant de la même source, conçue dans le même dessein, ayant le même objet et visant au même but. », *Le gouvernement du deux décembre, pour faire suite à l'Histoire des crimes du deux décembre*, Londres, Jeffs, 1853, pp. 629-630.

régime étaient ainsi tous pris les uns pour les autres et leur message rendu confus, devenait illusoire, insensé.

Entre le 2 décembre et la consultation du vingt et un, le pays verse dans un mélange de réaction spontanée et de réaction décrétée. Le combat des barricades parisiennes, qui retiendra l'attention des commentateurs immédiats et figera la date du 2 décembre 1851 comme celle d'un crime, éclipse les événements qui agitent les villes de France. Dans plus du quart des départements, la population manifeste sa désapprobation au renversement de la République. Sur ce point, les versions les plus opposées s'affrontent de manière spectaculaire⁹⁴⁸. C'est alors la synthèse que propose le professeur Ménager qui semble la plus mesurée⁹⁴⁹. Que nombre de villes moyennes et de villages aient subi des mouvements de foule n'est pas contestable. Les motivations ne sont pour autant que partiellement identifiées ou mêlées. D'une part, l'influence idéologique de sociétés secrètes républicaines a conduit une foule hétéroclite à se dresser contre le coup de force qui stoppa l'espoir placé dans les échéances électorales de 1852. D'autre part, les conditions sociales des travailleurs les poussent à réclamer ce que 1848 leur a vainement promis.

Alors le plus sûr résultat de ce mouvement spontané reste son habile récupération par les auteurs du coup d'Etat : qualifiés de « jacqueries », ces événements sont démesurément exagérés et permettent à la fois de renouveler les justifications du 2 décembre (le péril tant craint de 1852 n'était pas fictif) et de préparer le plébiscite du 21 décembre par des mesures de police renforcées. Ainsi la première circulaire envoyée dès le 2 décembre par laquelle Morny ordonnait une véritable épuration administrative⁹⁵⁰ ou la déclaration supplémentaire que De Maupas fait publier au *Moniteur*⁹⁵¹ annoncent des mesures plus sévères. A la lecture du quotidien officiel on sent d'ailleurs le climat d'instabilité et d'hésitation qui règne tant à Paris qu'en province, tant dans

⁹⁴⁸ La défense de ces actions qu'en fit H. Guillemin paraît en effet trop angélique lorsqu'on la compare au tableau plutôt modéré établi par A. Dansette. Voir leurs ouvrages précités, respectivement le chapitre VII et le chapitre XVI.

⁹⁴⁹ A notre sens, cette synthèse rend un lointain hommage au travail d'Eugène Ténot qui rassembla avec un réel souci de vérité les éléments à sa disposition dans le but de mettre fin au mythe d'une jacquerie généralisée en province. Voir, *La Province en 1851*, Paris, 1851, 360 p.

⁹⁵⁰ Elle ordonnait aux préfets en ces termes : « Vous remplacerez immédiatement les juges de paix, les maires et les autres fonctionnaires dont le concours ne vous serait pas assuré. Dans ce but, vous demanderez à tous les fonctionnaires publics de vous donner par écrit leur adhésion à la grande mesure que le Gouvernement vient d'adopter. », *MU*, n° 337 du 3 décembre 1851, p. 3019.

⁹⁵¹ Cette publication entretenait la thèse du complot anéanti par Louis-Napoléon : « Le Président de la République, par une courageuse initiative, vient de déjouer les machination des partis et de mettre un terme aux angoisses du pays. », *ibid.*, p. 3020.

les sphères officielles que dans les diverses couches de la population⁹⁵². C'est alors dès le 5 décembre que des mesures exceptionnelles sont prises, plusieurs départements sont déclarés en « état de péril imminent pour la sécurité publique », ce qui justifie d'y décréter l'état de siège⁹⁵³. Le point d'orgue est atteint le 8 décembre. Le décret rendu ce jour bannit de la capitale et de sa banlieue toute personne placée sous surveillance de la haute police ou accusée de participer à une société secrète⁹⁵⁴.

La victoire du camp bonapartiste n'est donc pas franche car elle ne se définit pas par elle-même mais par opposition : le projet bonapartiste est celui d'une restauration d'un style d'exercice du pouvoir plus que l'organisation d'une société. *A contrario*, si la Monarchie a été renversée par deux fois et si la République entretient des craintes, c'est qu'elles portent chacune une idée de ce que doit être l'organisation politique et sociale de la France : ces deux formes de gouvernement portent un projet qui leur est consubstantiel⁹⁵⁵. Le bonapartisme, en revanche, n'est pas vide mais sa substance est d'abord d'organiser le gouvernement pour le gouvernement : le bonapartisme, sous couvert de garantie des droits du peuple, véhicule et entretient la passion de l'ordre. L'effort de justification de sa mise en œuvre en est d'autant plus périlleux et d'autant plus nécessaire.

⁹⁵² Spécialement le n° 339 du 5 décembre dans lequel est publié le rectificatif des modalités de scrutin pour la consultation du 21 décembre (et la proclamation de Morny qui l'explique, publiée au n° 341 du 7 décembre 1851) ; mais également le n° 340 du 6 décembre où l'on peut lire les propos de Morny : « La France entière s'associe par une approbation unanime aux grands événements qui viennent de s'accomplir. Les actes du Gouvernement, connus depuis deux jours à Lille, à Amiens, à Reims, à Nantes, à Poitiers, dans tous les centres du commerce et de l'industrie, y ont reçu le meilleur accueil. L'ordre n'a été troublé nulle part. ». Cette déclaration est pourtant suivie d'un arrêté de Saint-Arnaud qui laisse sinon croire le contraire, du moins révèle l'inquiétude des auteurs du coup : « Tout individu, quelle que soit sa qualité, qui sera trouvé dans une réunion ou association tendant à organiser une résistance quelconque au Gouvernement, où à paralyser son action, sera considéré comme complice de l'insurrection. »

⁹⁵³ Voir les deux décrets publiés au *MU*, n° 341 du 7 décembre 1851, concernant la Saône-et-Loire et l'Allier ; celui publié au n° 342 du 8 décembre 1851 concernant l'Hérault et le Gard ; celui publié au n° 344 du 10 décembre 1851 concernant les Basses-Alpes ; celui publié au n° 345 du 11 décembre 1851 concernant ensemble, le Gers, le Var, le Lot, le Lot-et-Garonne.

⁹⁵⁴ Décret du 8 décembre 1851, publié au *MU*, n° 343 du 9 décembre 1851, p. 3047.

⁹⁵⁵ F. Bluche se penche sur le plébiscite à partir d'une lettre de Georges Sand, dans laquelle elle souligne le moment fondateur qu'a été la Deuxième République et que ce n'est qu'avec du temps que le projet qu'elle portait aurait pu produire les fruits que ses défenseurs en attendaient. Elle écrit : « Un peuple n'abandonne pas en si peu d'années l'objet de son engouement, il ne se donne pas un démenti à lui-même. (...) Le peuple, qui apprend aujourd'hui à faire les empereurs, apprendra fatalement par la même loi à les défaire. Notre erreur, à nous socialistes et politiques, (...) a été de croire que nous pouvions en même temps initier et mettre en pratique. », « Le sacre du constituant. A propos d'une lettre de Georges Sand », *Droits*, n° 32, 2000, p. 135.

Sous-section deux. Un régime en quête de légitimité

La plupart des régimes de l'histoire constitutionnelle française ont vu le jour par la violence et tous ont dû justifier leur installation. A ces fins, la République de Louis-Napoléon élabore sa raison d'être dans la continuité historique du Premier Empire, par exclusion des autres expériences institutionnelles passées (§1). Ce sont leur disparition par désapprobation populaire qui justifient le rétablissement de l'Empire, seul régime à avoir péri de l'extérieur. Il en résulte une traduction juridique dont le but est de rendre compte de cette évidence, par les mêmes techniques dont usa Napoléon Bonaparte : le choix du peuple est magnifié et ne pourra se prononcer à nouveau que pour sa totale remise en cause (§2).

§1. L'élaboration d'une légitimité historique

Les années 1851-1863, justement présentées comme constituant la phase autoritaire du régime mis en place par Napoléon III, se caractérisent par un discours inédit quant à la justification du régime : par l'évidence. Les écrits du « seul théoricien de ce régime »⁹⁵⁶, Raymond-Théodore Troplong, développent cet argument de l'inévitable avènement du Second Empire. Fort de ses remarquables recherches en droit privé, caractérisées par une érudition puisant au cœur du droit romain, l'ancien président de la Cour d'appel de Paris s'aventure à l'occasion sur le terrain du droit public. Il participe en 1851 à la rédaction du projet de constitution⁹⁵⁷ avant d'être nommé président du Sénat. Il le restera jusqu'à sa mort, juste avant la chute de l'Empire.

Eu égard à la nature du régime installé, c'est très logiquement que le point nodal de son analyse réside dans ce qu'il désigne comme « le principe d'autorité ». L'amorce de sa réflexion est une idée fort ancienne, forgée bien avant l'ère du constitutionnalisme moderne et selon laquelle : « Tant [que les dynasties] s'identifient avec les peuples, qu'elles s'inspirent de leurs besoins, et qu'elles sont le symbole de leur esprit, l'opinion les soutient et les élève. Mais quand l'opinion

⁹⁵⁶ M. Ganzin, « R.-Th. Troplong, théoricien du second Empire », *Du césarisme antique au césarisme moderne*, Aix-en-Provence, PUAM, 1999, p. 114.

⁹⁵⁷ Dont on ne sait malheureusement que très peu et selon des versions contradictoires. Il est ainsi presque sûr qu'une commission fut chargée par Louis-Napoléon de rédiger un projet et qu'elle ne parvint pas à se mettre d'accord. Henri Berton explique alors que Rouher dut proposer une version finale alors que, plus proche de nous, Jacques Godechot attribue ce rôle à Troplong. Voir respectivement, *L'évolution constitutionnelle du Second Empire*, Thèse, Paris, Félix Alcan, 1900, p. 14 et *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Flammarion, éd. corrigée et mise à jour par Hervé Faupin, 2006, p. 282.

s'éloigne d'elles, parce que cette intimité n'existe plus, la puissance s'éloigne aussi, et le pouvoir, compromis par ceux-là mêmes qui le représentent, devient la cause des révolutions qu'il est chargé de prévenir »⁹⁵⁸. Si cette présentation du lien qui unit les peuples à leurs gouvernants est fondée, elle est surtout pratique pour l'auteur : elle lui permet de prolonger sans le dire la tactique de Louis-Napoléon qui consistait à discréditer l'Assemblée auprès de la population. D'où la facilité d'affirmer ensuite que le principe d'autorité faisait défaut à cette Assemblée, au contraire de Louis-Napoléon qui l'incarne. Il est alors limpide que, pour Troplong, ce principe d'autorité est une manière mal masquée de parler d'ordre, de hiérarchie et de transcendance, nécessaires à une saine organisation politique et sociale⁹⁵⁹.

Il affirme ainsi : « Jusqu'en 1789, le principe d'autorité, qui est la clé de voûte de l'édifice social, avait été respecté par une nation que l'on disait idolâtre de ses rois »⁹⁶⁰. A partir de cette date, c'est au contraire pour l'auteur, la tempête, l'anarchie ou tout autre terminologie rendant compte d'un bouleversement terrible et furieux. Au moment où le lecteur attendrait de sa part un exposé détaillé pour lier cette Révolution aux temps présents de rétablissement de l'Empire, il ne s'agit que d'inéluctabilité historique ou de volonté divine⁹⁶¹. Une telle fresque ne pouvait véritablement séduire les esprits indépendants. Une partie des lecteurs ne s'y trompa pas et Troplong dut publier rapidement (la même année) de *Nouvelles considérations sur le principe d'autorité*⁹⁶².

Il s'y défend contre l'attaque selon laquelle il n'aurait nulle part défini son principe d'autorité. La rhétorique qu'il déploie alors met à nu le fond de sa pensée, laquelle ne manque pas de contre-dire ses prétentions démocratiques. D'une part, Troplong prie ses détracteurs « de ne pas trop se fier aux distinctions de langue littéraire, et de remonter, s'ils veulent savoir le fond des choses, à la jurisprudence romaine, qui possède l'origine de tous ces mots » ; d'autre part, après s'être référé à Joseph de Maistre, il peut affirmer à son tour que « Tout pouvoir vient de Dieu, comme nous l'apprend l'Apôtre ; et cette grande vérité se révèle dans la puissance paternelle que

⁹⁵⁸ R.-Th. Troplong, « Du principe d'autorité depuis 1789 », Paris, Les marchands de nouveautés, 1853, p. 7.

⁹⁵⁹ R.-Th. Troplong : « que le pouvoir est la base nécessaire de toute société policée et libre ; qu'il doit être *vénéré* et obéi » ; plus loin, « Il y avait dans l'ancienne monarchie, à côté de grands abus que les réformes de 1789 ont sans retour emportés, des principes d'ordre, de hiérarchie, de stabilité, le respect pour le pouvoir, la confiance dans le gouvernement, le sentiment profond de l'autorité et de l'initiative du monarque. », *op.cit.*, p. 7 & 21. Nous soulignons.

⁹⁶⁰ R.-Th. Troplong, *ibid.*, p. 9.

⁹⁶¹ R.-Th. Troplong : « Il semble qu'une *inexorable fatalité* condamne la France à subir une secousse violente chaque fois que la maison de Bourbon essaye d'enchaîner le désordre et l'anarchie. » ; plus loin, « La dynastie impériale est à l'abri de ces reproches ; elle n'a point de solidarité avec l'ancien régime, puisque ce sont les *combinaisons providentielles* de la révolution même qui l'ont fait surgir comme une de ces forces inespérées que Dieu tient en réserve pour les grandes crises des peuples. », *op.cit.*, p. 8 & 21. Pour les deux citations, nous soulignons.

⁹⁶² R.-Th. Troplong, *Du principe d'autorité depuis 1789 suivi de Nouvelles considérations sur le même sujet*, Paris, Plon, 1853, 74 p.

vous appellerez comme vous voudrez, autorité, pouvoir, puissance »⁹⁶³. De ces déclarations ressort la formation romaniste de Troplong qui transparait naturellement dans sa conception de la société : le modèle à suivre est la première cellule sociale, la famille. La science politique telle que l'envisage Troplong est donc une transposition, à l'échelle nationale, de la puissance paternelle dont le titulaire, quand il décide pour lui-même, décide pour l'ensemble. Cette manière d'envisager l'exercice du pouvoir ignore donc les transformations et les innovations qu'il reçoit depuis la fin du XVIII^{ème} siècle.

Cette rupture n'est pas le fait isolé d'un homme seul ou dont les opinions personnelles seraient exagérément attribuées à l'ensemble national. Dans le cas présent, au contraire, le fait que Troplong soit maintenu à la présidence du Sénat jusqu'au dernier souffle du Second Empire, institution *gardienne de la Constitution*⁹⁶⁴, témoigne de *l'attachement au principe d'autorité* qu'il faut garantir. L'orientation autoritaire du régime doit permettre de l'enraciner et de recomposer les institutions et la France sur son modèle. Cet objectif est alors servi par des mesures très concrètes qui touchent deux cibles : les institutions et le pays.

Relativement aux institutions, l'autorité publique doit renverser les transformations que l'exercice du pouvoir connaît depuis 1789 : le principe d'autorité ne pourra être effectif qu'à la condition de circonscrire nettement la parole collective. S'il existe toujours un corps législatif, son influence est totalement anéantie par le peu de compétences qui lui sont reconnues⁹⁶⁵ mais aussi, et surtout, par le fait que ses séances ne sont plus publiées. Seuls des résumés paraissent au *Moniteur* après avoir subi le contrôle du Président de la République (plus tard de l'Empereur). Ces publications sont donc des concessions de celui-ci car la Constitution ne prévoit que l'impression des procès-verbaux⁹⁶⁶. La parole des représentants est muselée, les représentés ne peuvent la

⁹⁶³ R.-Th. Troplong, *ibid.*, p. 50.

⁹⁶⁴ Article 25 de la Constitution du 14 janvier 1852 : « Le Sénat est le gardien du pacte fondamental et des libertés publiques. Aucune loi ne peut être promulguée avant de lui avoir été soumise ». J. Godechot, *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Flammarion, 1995, édition mise à jour, p. 294.

⁹⁶⁵ Certes la Constitution de 1852 prévoit que le Corps législatif exerce la puissance législative « collectivement » avec le Président de la République et le Sénat (article 4) et qu'ainsi, il « discute et vote les projets de loi et l'impôt » (article 39). Mais les modifications que les commissions et non le Corps législatif lui-même envisageraient, doivent recevoir l'aval du Conseil d'Etat pour être soumis aux délibérations du Corps législatif (article 40). Enfin quant à ses réunions, le Corps législatif dépend totalement du bon vouloir présidentiel qui « [le] convoque, [l'] ajourne, [le] proroge et [le] dissout » (article 46). *Ibid.*, pp. 293, 295 & 296.

⁹⁶⁶ Article 42 de la Constitution de 1852. *Ibid.*, p. 296.

connaître qu'à partir d'une reproduction indirecte certainement réduite et dénaturée, probablement de manière systématique⁹⁶⁷.

Relativement au pays, c'est par la voie de l'instruction que le principe d'autorité cherche à s'établir. Ainsi la jeune chaire de droit constitutionnel, créée en 1834 sous la Monarchie de Juillet à l'initiative de Guizot, est supprimée⁹⁶⁸. Marlène Pétroff montre bien quelles motivations sont à l'œuvre dans ce choix très stratégique : c'est sur l'étude de l'instabilité institutionnelle depuis 1789 que l'enseignement du droit constitutionnel aurait porté, dès lors, il est plus sage d'en prévenir les néfastes effets pour les institutions, en ne dispensant pas son étude. Le droit administratif, en plein essor, lui est préféré. Sont mêmes opposés « *l'utilité sociale* du droit administratif, droit empreint de juridicité, aux *risques* qu'engendre *intrinsèquement* le droit constitutionnel »⁹⁶⁹.

S'il est donc dans la nature même du droit constitutionnel de produire des secousses politiques qui emportent les institutions les plus stables⁹⁷⁰, l'effort de justification basé sur le principe d'autorité prend d'autant plus d'ampleur et de sens. Simultanément, ce sont les propos de Troplong quant à ses motivations et sa conception de la démocratie qui prennent une teneur particulière : « Lorsque nous avons eu la pensée d'écrire quelques mots sur le principe d'autorité, nous avons été mus, non par le désir d'exalter dans la personne du souverain le sentiment du pouvoir, mais par le besoin de prouver, par le raisonnement et par les faits, *la nécessité d'un principe qui prévient les révolutions et conserve les sociétés* ; nécessité d'autant plus impérieuse dans une démocratie comme la nôtre, que le mouvement des intérêts y deviendrait un chaos, *s'il ne se rattachait à un point fixe et solide, servant de centre et de régulateur* »⁹⁷¹.

⁹⁶⁷ B. Gaudillère déplore ainsi qu'on ne puisse comparer le compte-rendu publié par les journaux aux discours réellement prononcés à la tribune. Il note que « La comparaison n'est donc possible que pour les discours dont on a gardé le texte, notamment deux discours fameux de Montalembert, prononcés le 22 juin 1852 dans la discussion budgétaire et le 4 avril 1854 pour la levée de son immunité parlementaire. Dans les deux cas, le C.R. [compte rendu] gomme toutes les formules de vive opposition, le style est plat, terne, et le lecteur ne reçoit pas le moindre écho de la virulence et de la passion qui inspiraient Montalembert. », « La publicité des débats parlementaires (1852-1870) », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° HS 4, 2008, p. 31.

⁹⁶⁸ Par décret du 8 décembre 1852, voir M. Pétroff, « L'éclipse du droit constitutionnel », *Le prince, le peuple et le droit : autour des plebiscites de 1851 et 1852*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2000, p. 161.

⁹⁶⁹ M. Pétroff, *ibid.*, p. 167. Nous soulignons.

⁹⁷⁰ Plus largement c'est l'enseignement dans son ensemble qui est placé sous le contrôle de l'exécutif. A. Dansette décrit ainsi les premières mesures, décidées avant même l'adoption de la constitution : « Désormais, le ministre de l'Instruction publique nomme tous les membres de l'Université depuis les professeurs de la faculté jusqu'aux instituteurs, et les révoque sans qu'ils puissent se faire entendre, comme auparavant, par le Conseil supérieur, ce qui permet au ministre Fortoul d'exclure des esprits indociles, tels Victor Cousin, Emile Deschanel, Bersot, Michelet, Quinet, Jules Simon. Les membres du Conseil supérieur ne sont plus désignés par les grands corps sociaux, mais par le chef de l'Etat. Les professeurs de faculté sont astreints à indiquer d'avance le plan de leurs cours. Le port de la barbe, de réputation républicaine, leur est interdit ainsi qu'à leurs collègues des autres enseignements officiels. », *Le Second Empire - du 2 décembre au 4 septembre*, Paris, Hachette, 1972, p. 22.

⁹⁷¹ R.-Th. Troplong, (...) *nouvelles considérations* (...), Paris, Plon, 1853, p. 69. Nous soulignons.

Or ce principe, ce point fixe et solide, tous les efforts depuis 1789 convergent pour le fonder sur la liberté, non sur le charisme d'une personne. Au contraire, prudemment reconnaissantes des progrès révolutionnaires, méthodiquement critiques envers la Restauration et la monarchie de Juillet afin de ne souligner que leur anachronisme, les brochures de Troplong sont encore parsemées de conclusions qui font du principe d'autorité l'alpha et l'oméga de la stabilité sans qu'il soit question de traductions techniques pour l'assurer. C'est qu'il fait du principe d'autorité, la Constitution du nouveau régime ; en décrire les lois constitutionnelle serait entrer violemment en contradiction avec les convictions libérales, et donc dangereux pour la réception de la Constitution.

C'est là d'ailleurs toute la portée de la révision manquée en 1851. Elle souligne la dette des républicains et des libéraux envers Montesquieu puisqu'ils estiment la vertu des gouvernants à l'aune de la liberté politique : celle qui réside dans l'observation des lois. Cette définition doit s'appliquer tant aux personnes privées que publiques et, à plus forte raison, aux organes étatiques afin que le gouvernement qu'ils assurent soit libre lui aussi. Ce que les exilés n'oublient pas et martèlent quand ils dénoncent le coup du 2 décembre : aucune liberté ne peut être espérée d'un parjure violeur de Constitution. La dénonciation porte encore sur les conditions de vote des 20 et 21 décembre 1851 qui ne sont pas de celles qui révèlent la sereine et sincère expression de la volonté nationale. Ces votes sont donc un outrage supplémentaire à la liberté politique.

Aussi, la conclusion du deuxième essai de Troplong pourrait relativiser la présentation que nous en avons fait. Il cite Ammien Marcellin pour clôturer l'explication du principe d'autorité : « *Imperium nihil aliud esse, ut sapientes definiunt, nisi curam salutis alienae* »⁹⁷². Selon la traduction citée par Troplong, il faut comprendre que « posséder le pouvoir, c'est avoir la charge du bonheur de tous, qu'il est du devoir d'un souverain de restreindre son autorité »⁹⁷³. Eu égard au ton général des brochures de Troplong, il paraît malvenu de rapprocher cette conception de la souveraineté avec la conception libérale de la souveraineté. Voir une volonté de limitation *juridique* du pouvoir souverain dans cette citation latine serait la sur-interpréter. Elle n'exprime que l'ancienne conviction que le souverain ne peut mal faire.

Il convient alors de souligner en quoi la justification historique du régime fait du règne de Napoléon III « à la fois une restauration et une transition »⁹⁷⁴. En vérité, à travers les techniques

⁹⁷² R.-Th. Troplong, *ibid.*, p. 71. Souligné dans le texte.

⁹⁷³ Ammien Marcellin, *Histoire*, in *Ammien Marcellin, Jornandès, Frontin (les stratagèmes), Végèce, Modestus, avec la traduction en français*, sous la dir. de M. Nisard, Paris, J.-J. Dubochet - Le Chevalier, 1849, p. 314. Nous soulignons.

⁹⁷⁴ M. Prélot, « La signification constitutionnelle du Second Empire », *RFSP*, 1953, n° 1, p. 33.

juridiques utilisées à ces fins, il apparaît que si la restauration est volontaire, la transition sera plutôt subie.

§2. La construction d'une légitimité juridique

La première justification à construire est celle du 2 décembre. Les mesures de police qui ont suivi les troubles des 3 et 4 décembre ont permis de ramener le calme, tant dans la capitale qu'en province ; l'objectif poursuivi était cependant la préparation de la consultation des 20 et 21 décembre. Les conditions devaient être favorables à l'absolution unanime de Louis-Napoléon par le peuple lui-même. L'étude précitée du professeur Saint-Bonnet permet alors de comprendre dans quelle mesure Louis-Napoléon a pu « sortir de la légalité que pour rentrer dans le droit ». Pour Louis-Napoléon, la violation de la Constitution du 4 novembre 1848 sera effacée par des moyens de droit qui prouveront sa légitimité.

La consultation des 20 et 21 décembre 1851 a, de fait, deux dimensions qu'il convient de séparer pour l'appréhender pleinement. Il y a tout d'abord la dimension personnelle, contenue dans l'invitation adressée au peuple : « Le peuple veut le maintien de l'autorité de Louis-Napoléon Bonaparte (...) ». L'influence du nom de Bonaparte, on ne saurait trop le souligner, est telle qu'aucune ambiguïté ne perturbe la portée du choix. La dimension institutionnelle ne vient qu'ensuite, comme conséquence logique : « (...) et lui donne les pouvoirs nécessaires pour faire une Constitution d'après les bases établies dans sa proclamation du 2 décembre ». Ainsi le choix de la personne est un choix total : choisir Louis-Napoléon, c'est décider de la Constitution.

La justification, ainsi validée par des résultats que seuls les plébiscites rendent possibles, libère le terrain institutionnel pour le plein rétablissement de l'ordre napoléonien. Sur le strict plan de la technique juridique, notons que l'adoption préalable de bases pour l'écriture de la constitution à venir rappelle la déclaration de Saint-Ouen qui rejetait la Constitution sénatoriale mais affirmait conserver ses bases pour l'établissement d'une Charte. Ici, les bases ne permettent aucune équivoque car elles sont les caractéristiques mêmes du bonapartisme. L'innovation réside donc dans la limitation que Louis-Napoléon s'engage à respecter dès lors que le peuple confirme son choix pour un renouvellement de son mandat à la tête du pays⁹⁷⁵. Il y a là une décision

⁹⁷⁵ Ici la citation d'Ammien Marcellin trouve toute sa pertinence (« Il est du devoir d'un souverain de restreindre son autorité ») car c'est ainsi que la proclamation affichée présente l'enjeu de la consultation : un encadrement du pouvoir constituant appelé à être exercé. Or, cette même proclamation reconnaît le peuple comme souverain. Dès lors les contradictions du Premier Empire refond déjà surface.

pré-constituante transparente mais du seul point de vue textuel : sur le fond, la décision est pleinement constituante.

La légitimité qui résulte de cette procédure échelonnée est toute entière contenue dans le fait que Louis-Napoléon qualifie le peuple de souverain⁹⁷⁶ et fasse émaner de lui la décision fondamentale. Il se réapproprie ainsi l'habile traduction napoléonienne du principe de souveraineté nationale qui en fait un moyen et non une fin. Il désamorce simultanément le potentiel perturbateur du suffrage universel en lui faisant désigner un Corps législatif privé de toute influence. Les apparences sont sauvées puisque la chambre élue donne son aval aux projets de loi par son vote et décide de l'impôt⁹⁷⁷, mais ces seules compétences font du Corps législatif un pouvoir constitué quelconque, sans influence réelle sur la formation des lois.

La déclaration du 14 janvier 1852 permet finalement de renverser totalement l'image de parjure pour celle d'homme de parole : le texte donné à la France respecte les bases que le peuple a lui-même choisies, c'est-à-dire que Louis-Napoléon n'a pas outrepassé le mandat qui lui a été confié. Cette déclaration permet également l'affirmation claire de la filiation du régime mis en place. On y retrouve, dans un style plus lisse et consensuel, la teneur des analyses institutionnelles de Troplong : « Seul, le Premier consul rétablit l'unité, la hiérarchie et les véritables principes du gouvernement. (...) la charpente de notre édifice social est l'œuvre de l'Empereur, et elle a résisté à sa chute et à trois révolutions »⁹⁷⁸. Autrement dit, aucune des expériences que la France a tenté depuis 1789 ne mérite d'être reproduite sinon celle (du Consulat) et de l'Empire.

Le rétablissement de l'Empire par la même logique participe à la construction de la légitimité juridique du régime en renouvelant la parole du peuple désigné comme souverain. Il est alors crucial de noter que « Ce plébiscite a, comme le premier, le caractère, non point d'un acte constituant, mais d'un acte exceptionnel et césarien, d'une dévolution d'autorité »⁹⁷⁹ comme le notait déjà Henri Berton. Le passage de la République à l'Empire, ici comme en 1804, est un acte de révision parce qu'il s'agit d'une modification juridique de la constitution dans le sens de ses principes fondamentaux. Le projet était explicitement présenté comme tel, il ne trompait personne mais parce qu'il ne cherchait finalement pas à tromper. C'est là toute l'ambiguïté de Louis-Napoléon et du régime installé dès 1851.

⁹⁷⁶ D'une part dans la proclamation du 2 décembre : « le jugement solennel du *seul souverain* que je reconnais en France, le *peuple* » (nous soulignons). Et d'autre part, dans celle du 14 janvier 1852 : « faire appel à votre jugement souverain ». Respectivement, *MU*, n° 337 du 3 décembre 1851, p. 3019 et n° 15 du 15 janvier 1852, p. 77.

⁹⁷⁷ Article 39 de la Constitution du 14 janvier 1852 : « Le Corps législatif discute et vote les projets de loi et l'impôt. », J. Godechot, *op. cit.*, p. 295.

⁹⁷⁸ Déclaration du 14 janvier 1852 précédant la proclamation de la Constitution du même jour, *MU*, n° 15 du 15 janvier 1852, p. 77.

⁹⁷⁹ H. Berton, *L'évolution constitutionnelle du Second Empire*, Thèse, Paris, Félix Alcan, 1900, p. 23.

Il est en effet permis de croire au fait que le prince-président n'aurait jamais complètement renié ses *Réveries politiques*⁹⁸⁰. A l'appui de cette idée, les propos de « Persigny [qui] dira à Falloux : “Vous ne savez pas ce qui retarde l'Empire : c'est l'empereur et l'empereur seul. *Un vertige de timidité l'a saisi après le 2 décembre*” »⁹⁸¹. En effet si l'ambition de Louis-Napoléon est certaine, il n'a pas la détermination froide de son illustre aïeul. Le souvenir du 2 décembre le poursuit comme un cauchemar et le hante, c'est une plaie qui ne cicatrise pas et l'immobilise profondément, en conscience⁹⁸². Ainsi, ce n'est qu'à l'issue d'un voyage présidentiel que Louis-Napoléon se décide à devenir Napoléon III. Ses administrateurs, plus résolus que lui, avaient pris soin d'organiser la ferveur populaire pour lui prouver qu'il n'y avait là aucun danger⁹⁸³.

Grâce au rétablissement de l'Empire, le régime tirait alors un double bénéfice : d'une part, la popularité de Louis-Napoléon était à nouveau exposée largement, et, d'autre part, l'inscription du régime dans le temps dynastique en faisait un régime encore plus fort qu'il n'était déjà. Ainsi, l'Empire s'installe par un pouvoir personnel restauré, par la légitimité héréditaire et par une instrumentalisation des techniques juridiques que sont les plébiscites et sénatus-consultes⁹⁸⁴. Il

⁹⁸⁰ « (...) si l'on reste sur le plan des idées, Napoléon III, marqué par l'expérience démocratique suisse, est un théoricien sincère de l'appel au peuple. », O. Beaud, *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1994, p. 286. Aussi, la lecture de ces *Réveries*... permet de saisir le tiraillement qui habitait l'homme. Il se justifiait ainsi d'écrire à son tour : « Une des raisons qui engagent les patriotes à écrire, c'est le désir ardent d'améliorer la condition des peuples ; (...) ». Plus loin, il affirme, confiant : « Oui, le jour viendra, et peut-être n'est-il pas loin, où la vertu triomphera de l'intrigue, où le mérite aura plus de force que les préjugés, où la gloire couronnera la liberté. Pour arriver à ce but, chacun a rêvé des moyens différents ; je crois qu'on ne peut y parvenir qu'en réunissant les deux causes populaires, celle de Napoléon II et celle de la république. », *Réveries politiques*, in *Œuvres de Napoléon III, Tome 1*, Paris, Plon & Amyot, 1869, pp. 373-374 & 377-378.

⁹⁸¹ A. Dansette, *Le Second Empire - Du 2 décembre au 4 septembre*, Paris, Hachette, 1972, p. 35. Nous soulignons.

⁹⁸² Sondant cette conscience, au moment de décider si l'Empire doit suivre ou contredire le tournant libéral qui semble irrésistible, H. Berton écrit de Louis-Napoléon qu'« Un des motifs les plus puissants qui le disposait à la résistance, c'était son amour indiscutable du peuple, du bien public, du pays. Il n'y a pas là de paradoxe. (...) le pouvoir du Prince n'était-il pas fondé sur la démocratie ? la contenter lui était une obligation. (...) Il cherchait aussi à améliorer le sort matériel des classes laborieuses ; il faisait également voter des lois spéciales. », *L'évolution constitutionnelle (...)*, *op. cit.*, pp. 346-347.

⁹⁸³ « Ce fut à l'occasion d'un grand voyage du Président dans le centre et dans le midi que cet enthousiasme éclata. Persigny, ayant mandé secrètement les préfets des premiers départements qu'il devait traverser, leur donna ses instructions : “Faites faire, pour chacune des municipalités de votre département, des drapeaux sur lesquels il y aura écrit, d'un côté : “Vive l'Empereur !” de l'autre “Vive Napoléon III !” et, quand elles défileront devant le Prince, laissez-les crier. (...)” Dès Bourges, le Président entendit les cris de “Vive l'Empereur!” Ils l'accueillirent partout désormais. (...) A Paris, le voyage se termina dans la même ovation. Louis-Napoléon l'avait quitté Président, il y revenait Empereur. », *ibid.*, pp. 22-23.

⁹⁸⁴ Le décret impérial du 2 décembre 1852 faisait du sénatus-consulte du 7 novembre 1852 lui-même ratifié par le plébiscite des 21 et 22 novembre 1852, une loi de l'Etat et instaurait juridiquement l'Empire. Après la naissance le 16 mars 1856 de Napoléon Eugène Louis Jean Joseph, Prince Impérial, le sénatus-consulte du 17 juillet 1856 vient prévoir la régence. L'oubli maladroit des réformateurs de la Charte en 1830 n'est pas répété et tout risque de péril du régime écarté.

faut donc voir dans ce nouveau césarisme la certitude sincère que, comme chez Troplong, c'est ainsi que la patrie sera sauvée et débarrassée à la fois des errements du socialisme républicain et de la réaction monarchique.

Cette voie médiane assume donc pleinement le maintien de l'autorité qui constitue sa base tout au long des années 1850. Sa légitimité doit être entretenue par la composition de l'organe que désigne le suffrage universel. Dans cette optique, les élections de 1858 sont avancées d'un an, leur résultat est préparé par les candidatures officielles, mais ces moyens se révèlent presque insuffisants. Si la majorité ne bascule pas encore, loin de là, les premiers signes d'un fléchissement peuvent faire frémir : l'abstention atteint 35,5% des inscrits et l'opposition républicaine ravit 5 des 10 sièges à pourvoir à Paris, plus un à Lyon. Il ne manque qu'un prétexte pour que l'Empire autoritaire refasse promptement surface.

C'est, quelque temps plus tard, l'attentat d'Orsini qui convaincra l'Empereur de réaffirmer l'autorité de son régime. Cette volonté se traduit par la création d'un Conseil Privé, la suppression de deux journaux d'opposition, le vote d'une loi de sûreté générale et de nombreuses arrestations et déportations⁹⁸⁵. Ce sont là, toutefois, les dernières décisions de la période autoritaire du Second Empire. La décennie suivante se lit simultanément avec la politique extérieure et les réformes qui changeront progressivement le régime jusqu'à lui imprimer le caractère parlementaire. Dès lors la légitimité juridique que Louis-Napoléon et ses proches fidèles ont construite demeure mais subit la concurrence de la parole accordée aux députés.

En effet, le décret du 24 novembre 1860 leur permet de discuter et de voter une réponse à l'adresse impériale qui ouvre les sessions parlementaires mais, plus encore, « les débats de chaque séance sont reproduits par la sténographie et insérés *in extenso* dans le journal officiel du lendemain »⁹⁸⁶. Les membres du Corps législatif retrouvent alors cette liberté de parole avec ferveur : la réponse à l'adresse devient l'occasion de faire entendre une voix institutionnelle critique, voire dissidente, sur nombre de sujets institutionnels et politiques tandis que la publication lui donne un écho oublié depuis 10 ans. Les fruits de ces discussions officielles seront nombreux et synthétisés par l'expression consacrée qu'à « l'Empire autoritaire succéda l'Empire libéral ».

⁹⁸⁵ Pour une étude détaillée de cette loi, se reporter à V. Wright, « La loi de sûreté générale de 1858 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, Paris, Armand Collin, Juillet-Septembre 1969, tome XVI, pp. 414-428.

⁹⁸⁶ Décret du 24 novembre 1860, *Lois annotées, ou lois, décrets, ordonnances, avis du Conseil d'Etat, etc.*, 4^{ème} série, 1855-1860, A.-A. Carette, Paris, Administration du recueil général des lois et des arrêts, 1861, p. 115.

C'est de cette transformation fertile pour l'évolution du droit constitutionnel qu'il est possible de mesurer la continuité des idées relatives à la révision constitutionnelle.

Section deux. L'amélioration du régime, un processus sous-estimé

Si les contemporains de la Troisième République ont souvent, par nécessité politique, dénigré le Second Empire en insistant sur sa période autoritaire, il a fallu attendre la seconde moitié du XX^{ème} siècle pour qu'une relecture approfondie voit le jour. Cependant, concernant l'objet de notre recherche, les études sont encore trop rares. Ce qui est regrettable puisqu'en étudiant la révision de la constitution entre 1852 et 1870, c'est un maillon essentiel de l'histoire de cette notion qui se révèle. Le premier d'une nouvelle formation des esprits vers le but de toute révision constitutionnelle : l'amélioration de la constitution.

Cette dynamique est rendue possible en premier lieu par une certaine lassitude d'une partie des élites pour la question de la forme du gouvernement. Celle-ci se convainc que le bonapartisme, dépouillé de son caractère autoritaire, pourrait effectivement être la voie médiane qui conviendrait à la France entre les aspirations républicaines et les vœux de restauration monarchique. En effet, ces deux formes de gouvernement, *a priori* antagonistes, réunissent de plus en plus de convictions tangentes et pragmatiques, par réalisme volontaire ou contraint, qui partagent la certitude que la base du droit public des Français est désormais le libéralisme des droits de l'homme. Les querelles portant sur son développement ou son accommodation avec le droit divin à rétablir ne démontrent que d'autant mieux l'existence de ce consensus (Sous-section une). Dès lors, quand il s'agit de réviser la constitution, les projets de remise en cause du régime sont largement anecdotiques. C'est bien une dynamique d'amélioration progressive des institutions qui est préférée, signe d'une rigidité vertueuse de la procédure (Sous-section deux).

Sous-section une. L'importance négligée de la base du droit public des Français

L'identification de cette base est facilitée par le fait qu'elle est explicitement présente dans le texte constitutionnel. Quant à sa portée (§2), elle n'est pleinement comprise qu'à la condition d'être conscient de la dette qu'elle reçoit des expériences et réflexions passées (§1).

§1. Une hiérarchie héritée

Il existe une hiérarchie au cœur du texte constitutionnel de 1852, établie immédiatement après le coup du 2 décembre 1851 et formalisée par les cinq bases que Louis-Napoléon a proposées aux Français d'adopter comme fondement de l'élaboration de la nouvelle constitution⁹⁸⁷. Elles concernent quelques caractéristiques générales des pouvoirs de l'Etat, sur le modèle du Premier Empire : responsabilité du chef de l'exécutif nommé pour dix ans et responsabilité des ministres à son seul égard, existence d'un Conseil d'Etat dont le rôle est de préparer et défendre les projets de loi, présence d'un Corps législatif nommé par le suffrage universel et votant la loi, et enfin une seconde Assemblée, gardienne du pacte fondamental et des libertés publiques. La déclaration qui accompagne la proclamation de la constitution du 14 janvier 1852 rappelle alors que, par ce processus constituant et l'adoption de la constitution, « le Peuple reste toujours maître de sa destinée » car « Rien de fondamental ne se fait en dehors de sa volonté »⁹⁸⁸. Juridiquement donc, cela se traduit par le fait que ces cinq bases ne pourront être modifiées qu'avec l'accord du suffrage universel⁹⁸⁹.

Il y a là deux confirmations d'avancées que le droit public français avait proclamées ou esquissées par le passé. Il y a, d'une part, une formulation nouvelle du droit du peuple à changer ou réformer sa constitution⁹⁹⁰, qui s'explique par la meilleure pénétration des idées révolutionnaires grâce à la Deuxième République, et, à la suite des études historiques de la fin de la monarchie de Juillet, qui ont nettement contribué à réhabiliter la souveraineté populaire après

⁹⁸⁷ Cet extrait de la constitution de 1852 et les sénatus-consultes étudiés *infra* sont en Annexe 8.

⁹⁸⁸ Ce sont là les dernières phrases de la déclaration qui accompagne la proclamation de la constitution le 14 janvier 1852, *MU*, n° 15 du 15 janvier 1852, p. 77.

⁹⁸⁹ « quant aux modifications à apporter aux bases premières, sanctionnées par vos suffrages, elles ne peuvent devenir définitives qu'après avoir reçu votre ratification », *ibid.*

⁹⁹⁰ Hormis le Consulat et le Premier Empire, seules les constitutions de 1793 et 1795 avaient prévu la participation directe du peuple à la révision constitutionnelle. La théorie de la représentation, de mieux en mieux intégrée aux systèmes politiques de la Restauration à la Deuxième République, cède alors le pas à une conception concrète de la souveraineté.

la distance imposée vis-à-vis de cette idée par la Restauration et la monarchie de Juillet. Louis-Napoléon peut donc renouer avec l'utilisation qu'en fit le Premier Empire à chaque moment d'orientation du régime. D'autre part, pour les modifications qui ne toucheraient pas aux bases de la constitution, l'action réformatrice du Sénat est consacrée et encadrée⁹⁹¹, selon des idées constitutionnelles apparues sous la Restauration, entretenues sous la monarchie de Juillet et relayées par Callet lors de l'écriture de la Constitution de 1848. La vision hiérarchisée de la constitution, entre dispositions fondamentales et réglementaires, poursuit donc son installation dans le droit public français par le texte du 14 janvier 1852, bien que ce vocabulaire ne soit plus utilisé.

Il convient alors d'appréhender ces réceptions dans les circonstances de leur époque et d'identifier la Constitution car, à l'image de la situation sous la Restauration et la monarchie de Juillet, la déclaration d'immutabilité de certaines dispositions constitutionnelles ne fait pas de ces dispositions la Constitution. En effet, les lois constitutionnelles écrites et adoptées par le pouvoir constituant ne sont jamais que des retranscriptions formelles du choix fait pour décider la Constitution. Dans le cas du Second Empire, les bases ont été proposées en même temps que le choix de la Constitution : au moment où Louis-Napoléon proposait au peuple de lui conserver son pouvoir, il proposait une nouvelle constitution rédigée sur ces bases. Le choix constituant résidait toutefois dans la confirmation de Louis-Napoléon à la tête de l'Etat puisqu'une réponse positive emportait non seulement régularisation du coup d'Etat mais rétablissement prochain du bonapartisme. La Constitution n'est donc pas exactement exprimée par les cinq bases.

Ce qui est confirmé par les propos finaux de la déclaration accompagnant la constitution du 14 janvier 1852, « le Peuple reste toujours maître de sa destinée ». Affirmer que la destinée du peuple ne relève que de lui-même n'est pas juridiquement la même chose que d'exiger son consentement pour la modification des bases du texte constitutionnel. La destinée, du fait de son caractère total, renvoie à la Constitution, à la décision politique fondamentale, donc à l'action de la puissance constituante qui précède la rédaction d'une constitution. La destinée apparaît bien comme une notion supérieure aux bases de la constitution de 1852.

⁹⁹¹ Les articles 31 et 32 de la Constitution lui attribuent le pouvoir de révision à l'exception évidente des matières portant sur les cinq bases : « Il peut également proposer des modifications à la Constitution (...) » (Article 31) mais « Néanmoins, sera soumise au suffrage universel toute modification aux bases fondamentales de la Constitution, telles qu'elles ont été posées dans la proclamation du 2 décembre et adoptées par le Peuple français » (Article 32). J. Godechot, *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Flammarion, 1995, édition mise à jour, p. 295.

Si cette hypothèse est sérieuse, la hiérarchie qui en découle est bien celle que connaissaient les régimes précédents, entre une décision qui conditionne la création de l'ordre juridique et est le fruit de l'action d'une puissance constituante d'une part, et le texte constitutionnel qui lui donne forme juridique, fruit du pouvoir constituant d'autre part. Ici, la première est désignée par le terme de « destinée », tandis que la seconde contient une hiérarchie en son sein : il s'agit d'une distinction formelle entre ce qui a été validé par la consultation populaire et ce qui a été écrit et organisé à partir de ces bases. Sur le fond, il n'existe alors aucun critère d'identification si ce n'est le rattachement à la logique du Premier Empire.

S'il est patent que le choix d'un destin politique ne s'exprime pas qu'en termes institutionnels mais aussi par la forme du régime installé, par l'adhésion, l'attachement à une certaine philosophie politique plutôt qu'à une autre, dont découleront des principes juridiques généraux formant un cadre contraignant pour les personnes publiques et les personnes privées, l'installation du Second Empire n'est pas douteuse mais souffrira de l'installation du régime parlementaire sous les monarchies restaurées et des progrès de l'esprit libéral. Le plébiscite de 1851 ne laisse en effet aucun doute sur le rétablissement du bonapartisme qui se définit tant par son caractère autoritaire que par sa prétention à perpétuer les principes révolutionnaires. Sur ce second aspect, l'article 1 de la Constitution de 1852 « reconnaît, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789, *et qui sont la base du droit public des Français* »⁹⁹², constitue la façade dont le bonapartisme use pour asseoir la pratique autoritaire du pouvoir qui, elle, est la Constitution.

Le terme de « base » présent dans l'article 1 ne conduit pas à inclure celui-ci dans le domaine intouchable par le Sénat car il ne s'agit pas d'une base de la Constitution, au sens de la déclaration qui accompagnait le coup du 2 décembre. Il s'agit d'une contrainte que les auteurs du coup ne pouvaient pas contourner, à la fois pour des raisons conjoncturelles, la rupture avec la République aurait été encore plus violente, et historiques, le bonapartisme se réclame de ce droit public issu de 1789 bien qu'il en fasse une application dévoyée. Ce qu'il faut alors en retenir, c'est que son insertion dans le texte vaut reconnaissance de cette inspiration. Cette dernière qui, malgré la succession des régimes depuis 1792, les voit tous se réclamer d'elle. Elle est bien la base du droit public des Français en ce sens qu'elle seule peut inspirer la confiance nécessaire envers les institutions.

⁹⁹² Article 1 de la Constitution du 14 janvier 1852. Nous soulignons. J. Godechot, *Les constitutions de la France (...), op. cit.*, p. 292.

Si cette hiérarchie est visible à la seule lecture des textes, il est cependant plus difficile d'affirmer qu'au jour de l'adoption de la Constitution, elle était voulue telle que nous l'envisageons. Pourtant, à partir du rétablissement de la publicité des débats parlementaires, c'est ainsi qu'elle sera révélée et utilisée. La faible opposition que constitue le groupe des cinq à la législature de 1857, nettement renforcée en 1863, n'aura de cesse d'invoquer l'article premier de la constitution pour dénoncer les lois qui contredisent les garanties qu'il devrait apporter et de réclamer l'effectivité des idées libérales qu'il véhicule depuis 1789.

§2. *La base du droit public des Français, moteur d'évolution institutionnelle*

Deux événements amorcent l'évolution : le décret du 24 novembre 1860 d'abord (A), les résultats des élections de 1863 ensuite (B).

A. Le décret du 24 novembre 1860 et ses suites

Les débats parlementaires, qui sont à nouveaux publiés au *Moniteur Universel* à compter du 24 novembre 1860⁹⁹³, font de l'article 1 de la constitution un élément fédérateur. Chaque tendance à l'Assemblée en fait son credo : les bonapartistes comme le groupe des cinq puis le tiers-parti après les élections de 1863. Leurs divergences tiennent dans la concrétisation des principes auxquels ils proclament un commun attachement : l'opposition concentre sa critique contre le zèle du régime à brider les « libertés nécessaires »⁹⁹⁴, tandis que les partisans du régime répondent que seules des circonstances plus favorables pourraient dicter à l'Empereur de lever certaines mesures de sûreté. Quant à la portion monarchiste, elle renforce parfois les rangs des plus libéraux des membres du Corps législatif, mais dans le but de défendre la place de la religion catholique qui est un élément fédérateur pour eux : il leur permet de dépasser leurs divisions entre légitimistes et orléanistes.

Leur parole est alors d'une importance capitale dans la mesure où elle illustre l'évolution de la problématique de la révision constitutionnelle : leur critique n'est presque jamais institutionnelle. A travers la politique extérieure (l'unification de l'Italie et l'affaiblissement

⁹⁹³ Le décret est reproduit dans A.-A. Carette, *Lois annotées, ou lois, décrets, ordonnances, avis du Conseil d'Etat, etc.*, 4^{ème} série, 1855-1860, Paris, Administration du recueil général, 1861, p. 115. Sur ce décret voir, F. Choisel, « La presse française face aux réformes de 1860 », *RHMC*, Tome 27, 1980, pp. 374-390.

⁹⁹⁴ Selon la fameuse formule de Thiers, dans son discours du 11 janvier 1863.

proportionnel du pouvoir pontifical), c'est l'état moral de la France qu'ils déplorent et, *in fine*, c'est le principe même de la nouvelle société qu'ils dénigrent : le fait que les hommes prétendent légiférer par eux-mêmes et non plus selon le droit divin⁹⁹⁵. Ils se désolent alors de la probabilité que le changement qu'ils appellent se réalise, du fait de son caractère total. Le débat dépasse donc largement le terrain institutionnel et si l'agencement des institutions est susceptible de modifications, la bataille idéologique est perdue d'avance car les catholiques traditionalistes, refusant la méthode révolutionnaire, se voient enfermés par le légalisme auquel ils se tiennent. Cela souligne l'ampleur de l'évolution du rapport entretenu avec la révision constitutionnelle : son acceptation est ici claire. Le plus intéressant, toutefois, reste que cette attitude est largement partagée.

Il y a une autre manière d'aborder la révision constitutionnelle qui détermine ce qu'elle est sous le Second Empire : c'est celle qui est réclamée non pas contre les institutions existantes, mais contre leur pratique. Le but recherché n'est pas de changer de régime comme l'ont fait les révolutions du début du XIX^{ème} siècle et les coups d'Etat, 2 décembre inclus, mais de le rendre conforme à ce qu'il prétend être. Une prise de parole de J. Favre l'illustre très justement : « Ce qu'il y a de plus funeste, dit-il, c'est assurément d'être régi par des institutions autres que celles qu'on croit avoir »⁹⁹⁶. Favre déplore que les principes de 1789 soient absents de la législation ordinaire⁹⁹⁷, ce qu'il réclame, c'est la cohérence entre ce que le régime proclame être et le droit effectivement appliqué. Quant à Ollivier, il se place de manière très politique en conciliateur modéré : il propose sa vision de l'évolution de l'Empire (qui « a été d'abord un Gouvernement absolu ; il est aujourd'hui un Gouvernement contradictoire ») afin d'adoucir la radicalité du vœu

⁹⁹⁵ Le Prince Napoléon défend vivement cette position au Sénat, au cours de la séance du 1er mars 1861 : « [Napoléon III] est un parvenu parmi les rois, mais il représente le nouveau droit public, les principes de 89 ; il représente le droit populaire en face d'un autre droit divin (Très bien ! Très bien !) », *MU*, n° 61 du 2 mars 1861, p. 274. En sens contraire au Corps législatif, Klob-Bernard déplore cette substitution de droit : « le pays se demande avec anxiété à quelle politique il appartient. Est-ce à la politique populaire et libérale, monarchique et catholique, qui est la politique traditionnelle de la France (...) ? Ou bien cette politique doit-elle faire place à ce qu'on appelle *l'idée nouvelle* (...) qui a pour expression pratique le socialisme et le communisme... (Dénégations au centre et à gauche) ...Et qui à travers les désordres de l'anarchie et les ruines de la liberté, ne saurait aboutir, comme refuge désespéré de l'ordre matériel, qu'à l'unité d'un despotisme illimité ? », *MU*, n° 71 du 12 mars 1861, p. 341. Souligné dans le texte.

L'attaque est ici totale : derrière l'idée nouvelle, c'est la Révolution de 89 qui est visée. L'Empire en ce qu'il se réclame de son héritage est bien sûr visé au même titre que la République, le despotisme illimité étant une référence à 1793. Le régime républicain est encore attaqué en conclusion de discours par une formule qui provoqua des « Mouvements divers » et même de l'« Agitation » selon le *Moniteur* : « Le moment est plus que jamais venu d'opter entre ceux [les principes et donc dans la pensée de l'orateur, les gouvernements] qui donnent la mort et ceux qui donnent la vie. Ne perdons pas de vue qu'il y a quelque chose de pire et de plus irrémédiable que les gouvernements qu'on renverse, ce sont les gouvernements qui se suicident. », *ibid.*

⁹⁹⁶ *MU*, n° 74 du 15 mars 1861, p. 362.

⁹⁹⁷ « Ces principes de 1789, dont on parle tant, et que, suivant moi, on applique si mal, il n'est peut-être pas tout à fait inconvenant d'y recourir en mettant sous vos yeux les formules par lesquelles le législateur de 1789 les avait résumées. (...) Seulement je demande, et je demande au Gouvernement qui nous entend, comment il m'est possible de concilier les grands principes de 1789 avec cette loi du 28 février 1858 qu'il laisse subsister ? », J. Favre, *ibid.*

qu'il formule : « Je lui demande de devenir un gouvernement régulier, un gouvernement constitutionnel »⁹⁹⁸.

Le ministre Baroche, pour défendre le gouvernement, n'a d'autre choix que de contourner la difficulté en désignant un adversaire commun : l'Ancien Régime⁹⁹⁹ ou la République.

Un incident de rédaction du compte rendu des séances en témoigne spécialement. Le 15 mars 1861, alors que les débats sur l'adresse sont presque terminés, le président du Corps législatif, s'explique : « C'est moi qui ai fait supprimer le mot au *Moniteur*. Je n'ai pas voulu rappeler à l'ordre M. Ollivier, et, au moment où il prononçait ce mot : "Moi, qui suis républicain" je lui ai dit : "Ce mot vous est sans doute échappé" ; car son discours avait un tel caractère de modération, et d'honnêteté qu'il ne pouvait pas se concilier avec une déclaration contraire à la Constitution »¹⁰⁰⁰. Ollivier ne répondra que par la publication d'une note, dans laquelle il s'étonne de cette initiative, mais sans revendiquer son auto-qualification de « républicain ». Si l'anecdote n'eut pas d'autre suite¹⁰⁰¹, elle révèle qu'un mot suffit pour raviver le combat fratricide de la Révolution, toujours ardent depuis. Être républicain, c'est être l'héritier de la Convention et donc ennemi de l'Empire.

Les appels à l'amélioration du régime peuvent alors sembler consensuels, surtout au Sénat où la situation est franchement caricaturale : chacun des projets d'adresse de la Chambre haute n'est qu'une vaste paraphrase du discours d'ouverture de session de Napoléon III. Seul le marquis de Boissy prend la parole pour exprimer une opinion que l'on qualifierait aujourd'hui de dissidente. Ses collègues sont si peu disposés à l'entendre qu'il tente parfois de les déconcerter¹⁰⁰² mais sans succès.

Au Corps législatif, les discours sont plus subtils. Par exemple, Taillefer voit dans le décret du 24 novembre une nouvelle règle de la pratique constitutionnelle, avec les représentants du

⁹⁹⁸ Ollivier, *MU*, n° 36 du 5 février 1863, p. 168.

⁹⁹⁹ Le ministre Baroche interrompera Jules Favre par ces mots : « Révolutionnaires comme vous déclarez l'être, mon Dieu ! je dirai presque que nous le sommes tous », tandis que ce dernier s'adressait au Corps législatif ainsi : « Si vous entendez par révolutionnaires ceux qui veulent arracher du sol jusqu'aux derniers germes, jusqu'aux derniers débris de l'ancien régime détesté par la France ; (...) ceux qui veulent pour leur pays un régime de liberté sage dans lequel toutes les positions, tous les droits soient garantis ; dans lequel, à l'ombre d'un pouvoir régulier, la loi soit respectée et obéie ; si vous entendez par révolutionnaires les ennemis du droit divin, nous sommes révolutionnaires et nous nous en glorifions », *ibid.*

¹⁰⁰⁰ Morny, *ibid.*, p. 371. Nous soulignons.

¹⁰⁰¹ Si ce n'est l'historien Taxile Delord qui écrit ce bref commentaire, comme s'il regrettait cette attitude du député : il « attisa les méfiances qui s'étaient fait jour au moment de son élection », T. Delord, *Histoire du Second Empire*, vol. 3, Paris, Germer - Baillièrre, 1873, p. 115.

¹⁰⁰² Marquis de Boissy : « Je demande pardon au Sénat, mais il n'y a peut-être pas grand mal à ce qu'il y ait une discussion d'une heure ou deux sur une Adresse. », *MU*, n° 30 du 30 janvier 1863, p. 135.

pays, c'est-à-dire que gouvernement et parlement doivent collaborer. Envisageant un désaccord profond entre la Chambre et l'Empereur, il affirme que, désormais, seule la dissolution, c'est-à-dire le jugement du pays, réglerait le conflit. Il en appelle alors à un renouvellement plus fréquent de l'Assemblée afin qu'elle soit en accord permanent avec l'opinion¹⁰⁰³. Aussi sûr de l'audace de son discours que de la nécessité de l'atténuer, il conclut, sans tromper, que « Tout cela n'est pas le gouvernement parlementaire »¹⁰⁰⁴. Au fond, les membres les plus audacieux du Corps législatif s'emparent de l'esprit libéral qui inspira la réforme du 24 novembre, et en font le symbole de la nature véritable de la Constitution : elle est un texte *perfectible* dont la vocation est de poursuivre sa mise en accord avec cette pensée. Or, cette dernière trouve son expression dans la déclaration des droits de 1789, lesquels sont inséparables de l'esprit libéral.

Plichon soulignera ainsi la présence de deux courants contradictoires au sein même du gouvernement, l'un libéral, l'autre anti-libéral ; ce faisant, il veille à se prémunir de toute atteinte contre l'Empereur tandis que les ministres, sont eux, responsables des déviations du régime¹⁰⁰⁵. On remarque alors que se réclamer de l'esprit libéral, c'est réclamer les mécanismes du régime parlementaire : c'est-à-dire appeler à la révision sans la révolution, pour éviter la révolution.

Une intervention d'Ollivier montre que la base, comme le but de l'opposition au Corps législatif, n'est autre que « la liberté sans épithète ; (...) la liberté sans le désordre, mais l'ordre sans le despotisme »¹⁰⁰⁶. Sa réponse à la déformation que le ministre Baroche lui servira le lendemain¹⁰⁰⁷ apparaît alors très cohérente et symbolise l'avancée de la confiance qui se développe

¹⁰⁰³ Taillefer : « L'Empereur peut être en accord ou en désaccord avec les représentants du pays. Dans le premier cas, tout marche pour le mieux ; dans le deuxième cas, l'Empereur peut se mettre de suite dans le courant politique de la Chambre. Dès lors tout conflit aurait cessé. L'Empereur peut encore dissoudre l'Assemblée, faire un appel au pays. Si le pays lui renvoie les mêmes représentants, l'Empereur n'a plus qu'à accepter la politique de l'Assemblée ; car, dans ce cas, c'est la politique de la nation fraîchement sortie des entrailles du suffrage universel. Telles sont, pour moi, les conséquences extrêmes du décret du 24 novembre, conséquences qui ne se présenteront peut-être pas sous le règne actuel et qui seront rares, même dans l'avenir. », *MU*, n° 72 du 13 mars 1861, p. 357.

¹⁰⁰⁴ Taillefer, *MU*, n° 72 du 13 mars 1861, p. 357.

¹⁰⁰⁵ Plichon développe ainsi son idée : « Je me hâte de le dire, la première de ces deux politiques est celle dont s'inspire l'Empereur (...) On ne saurait, messieurs, mettre en doute les sentiments libéraux de l'Empereur ; (...) Quand de ces hauteurs de la pensée du Souverain, et des aspirations libérales dont elle est pénétrée, on descend sur le terrain des faits et que l'on recherche quelle est en matière de presse, la pratique actuelle, que voit-on ? L'existence de la presse entière livrée à l'arbitraire administratif ; des entraves de toutes natures apportées à la discussion ; le décret-loi du 23 février 1852 appliqué dans toute sa rigueur, et l'interprétation administrative donnée à ses dispositions ajoutant encore à cette rigueur ; des journaux supprimés ; les autorisations demandées pour en créer de nouveaux systématiquement repoussées ; des obstacles insurmontables apportés à la transmission des journaux existants ; des avertissements quotidiens à propos de la moindre critique soit de la politique du Gouvernement, soit même des actes de l'administration. On le voit messieurs, entre cette liberté sans limite dont l'Empereur faisait entrevoir les avantages et le régime qu'on fait subir, le contraste est absolu. (...) », *MU*, n° 36 du 5 février 1863, p. 166.

¹⁰⁰⁶ Ollivier, *ibid.*

¹⁰⁰⁷ Baroche retourne les propos d'Ollivier contre lui : « (...) il croit ce qu'il a dit. Il croit donc qu'en douze ans le gouvernement de l'Empereur a mis, à la place de l'anarchie, le calme et la pacification ; il croit donc qu'en douze ans le gouvernement de l'Empereur a pu changer les masses d'excitables qu'elles étaient en masses calmes et pacifiques ; il croit donc qu'en douze ans le gouvernement de l'Empereur a pu établir, et je crois moi aussi qu'il a établi sa Dynastie. Et alors ce magnifique tableau est vrai ! », *MU*, n° 37 du 6 février 1863, p. 175.

en la technique de la révision constitutionnelle : « sachez-le bien, messieurs, les véritables coupables d'une révolution, ce ne sont pas ceux qui l'accompagnent ; ce sont ceux qui, par leur résistance obstinée, l'ont rendue nécessaire ! »¹⁰⁰⁸ En effet, à l'inverse de cette progression, Baroche s'était posé en défenseur du *statu quo*, niant l'opportunité d'une réforme¹⁰⁰⁹.

Cette posture est exemplaire des réponses ministérielles que l'on peut lire dans les colonnes du *Moniteur Universel*. Elle est un signe du paradigme nouveau au sein duquel s'inscrit la notion de révision constitutionnelle : aucun élu favorable au régime ni aucun sénateur ne s'attarde plus que le temps d'une phrase sur le potentiel révolutionnaire de propos comme ceux d'Ollivier. Parce que la modification du régime est reconnue comme potentiellement nécessaire et comme un synonyme de crise. L'idée de révision poursuit son évolution dans le sens d'une procédure d'amélioration de la constitution alors que le gouvernement se fige et refuse la nouvelle lecture proposée du régime à partir du décret du 24 novembre. Ce sont alors les élections qui permettront de renforcer l'opinion réformatrice.

B. Les élections de 1863, la progression de l'opposition

En 1863 le Corps législatif est renouvelé et offre une victoire relative mais symboliquement très forte à l'opposition¹⁰¹⁰ : le discours d'ouverture de la nouvelle législature tient compte des discussions précédentes mais de manière laconique, afin de ne pas leur accorder plus d'importance qu'elles n'en ont déjà eue¹⁰¹¹.

Au Sénat, le marquis de Boissy est une nouvelle fois le seul à tenter une discussion qui ne soit pas un éloge de la politique de l'Empire ; sans succès encore. Cela étant, son intervention offre quelques précisions sur le terrain de la révision constitutionnelle¹⁰¹² : « Si elle [la Constitution] peut être perfectionnée, dit-il, je crois que je peux attaquer ce qui dans ma

¹⁰⁰⁸ Ollivier, *ibid.*, p. 176.

¹⁰⁰⁹ Baroche, « Comment voulez-vous apporter une modification *quelconque* à un état de choses dont nous devons nous applaudir tous et dont le pays s'applaudit ? », *ibid.*, p. 175. Nous soulignons.

¹⁰¹⁰ Si la majorité est encore largement acquise aux bonapartistes, les opposants obtiennent pas moins de 46 sièges dont plusieurs victoires dans les grandes villes. L'impact de cette remarquable progression est décisif pour la législature qui s'ouvre alors et l'orientation du régime qui va suivre.

¹⁰¹¹ Le discours de Louis-Napoléon Bonaparte contenait ce seul passage relatif aux modifications constitutionnelles : « Notre devoir est de faire promptement et bien les affaires du pays, en restant fidèles à la Constitution qui nous a donné onze années de prospérité *et que vous avez juré de maintenir.* », *MU*, n° 310 du 6 novembre 1863, p. 1509. Nous soulignons.

¹⁰¹² Troplong, interrompant le marquis de Boissy : « Vous confondez l'immobilité et la stabilité. Il n'y a pas immobilité dans l'Adresse, il y a stabilité. » Le marquis reprend : « Monsieur le président, il y a dans l'Adresse, immobilité de la Constitution, et je vois pourtant que la Constitution est perfectible. », *MU*, n° 349 du 15 décembre 1863, p. 1512.

conscience doit être *amélioré*. »¹⁰¹³ La mise en œuvre d'une révision de la constitution poursuivrait donc le but de son amélioration, le point de bascule dans l'évolution de l'idée de révision constitutionnelle se confirme et se précise. Pensée à partir de la protection de la Constitution, la révision consistait en la prévision de moyens pour contenir les déviations dont les pouvoirs publics auraient pu l'entacher. Ici, en revanche, il s'agit d'apporter, par la révision, un correctif qui rendra la Constitution meilleure et, par ce biais, la sauvegardera¹⁰¹⁴. Il y a donc une certaine continuité autour de la protection de la Constitution mais si elle entraînait une conception du texte constitutionnel aussi rigide que ne l'est la Constitution, elle mue vers plus de souplesse du texte en faveur de la rigidité de la Constitution. En effet, les libéraux sont convaincus que, du fait de l'article 1 de la constitution, ils ne demandent qu'un ajustement, une correction, à la constitution, non un changement de Constitution.

C'est au Corps législatif que les discussions construisent cette fonction attribuée à la révision de la constitution. La session est ouverte par le célèbre discours de Thiers sur les libertés nécessaires¹⁰¹⁵, dont la profondeur et la qualité argumentative éclipsent toute contradiction. Le plus important dans les propos de Thiers, c'est alors quand il souligne le temps révolu des constitutions immuables : elles ont laissé place au principe selon lequel l'expérience dicte les modifications à apporter au texte constitutionnel¹⁰¹⁶. En réponse à ces propos, la seule arme des partisans du gouvernement est un argument bien faible, déjà entendu plusieurs fois : la teneur du régime lui a été imposée par les événements qui ont précédé sa naissance, l'heure n'est *pas encore* à

¹⁰¹³ Le marquis de Boissy, *ibid.*

¹⁰¹⁴ « Que tous ceux qui ne veulent pas le renversement de l'Empire n'hésitent plus à marcher avec nous, dont *l'unique but est de le renforcer en l'améliorant* » dira Latour-du-Moulin à la séance du 12 janvier, *MU*, n° 13 du 13 janvier 1864, p. 54. Nous soulignons.

¹⁰¹⁵ Ce n'est pas cet aspect du discours qui doit retenir notre attention. Rappelons tout de même quelques passages de Thiers à cette séance : « Messieurs, quand on considère les trois quarts du siècle écoulé, on est frappé de l'observation que voici : c'est que la France peut quelques fois se passer de la liberté, s'en passer au point de paraître l'avoir oubliée ; puis quand les temps et les esprits sont plus calmes, elle y revient avec une persévérance singulière et une force presque irrésistible. (...) un besoin qui, trois fois étouffé depuis le commencement du siècle, trois fois reparaît avec une force irrésistible, (...) c'est un besoin de la raison humaine (...). Eh bien, messieurs, si c'est là un besoin sérieux, arrive la seconde question : Dans quelle mesure faut-il y satisfaire ? (...) messieurs, en ne consultant que l'expérience, en s'arrêtant à ce qui est incontestable, indiscutable, n'est-il pas possible de trouver, de déterminer ce que j'appellerai, en fait de liberté, *le nécessaire* ? », *MU*, n° 12 du 12 janvier 1864, p. 48. Souligné dans le texte.

Thiers explique ensuite que la première des libertés est la liberté individuelle ; de laquelle découle la liberté de la presse ; laquelle serait vaine sans la liberté de l'électeur ; qui elle-même serait réduite à néant sans la liberté de l'élu ; enfin toutes couronnées par le fait que la majorité « devienne la directrice des actes du Gouvernement. »

¹⁰¹⁶ C'est l'introduction du discours sur les libertés nécessaires qui contient ces passages : « Nous avons longtemps vécu sous le régime des constitutions fixes qui, une fois faites, étaient déclarées invariables ; nous sommes placés sous le régime des constitutions modifiables, perfectibles, comme on dit, qui se font peu à peu, par la main du temps, plus sages et plus habiles que les hommes. », *ibid.*, p. 48.

la réforme¹⁰¹⁷. Ici justement, la dette envers l'expérience est flagrante.

Enfin, Thiers se montre véritablement audacieux par une interprétation du décret du 24 novembre qui avait été pratiquée jusqu'ici mais jamais revendiquée si franchement. Partant de la faculté accordée aux représentants de discuter une Adresse, il en déduit le moyen de présenter à l'Empereur les vœux du pays, *y compris en matière constitutionnelle*¹⁰¹⁸. Il en appelle donc à la compétence du Corps législatif pour initier une procédure de révision de la Constitution. Parce qu'une telle revendication est pour le moins téméraire, elle provoquera rapidement la réaction de l'Empereur.

Sous-section deux. L'expérience de la rigidité constitutionnelle

A partir de 1860, l'influence de l'opinion sur la conduite de la politique interne va grandissant, ce qui entraîne des volontés de réformes institutionnelles. Léonce Lavergne reconnaîtra alors que « Les réformes véritablement utiles sont celles qui s'opèrent peu à peu par la puissance paisible de l'opinion (...) », ce qui implique un droit de réviser qui « ne doit être exercé qu'avec une extrême réserve et dans les limites fixées par la loi, mais en soi, il ne peut être contesté. »¹⁰¹⁹ La Constitution de 1852 entre alors dans une phase de lente mais profonde mutation qui, pour les uns, la remet légalement en question, tandis que, pour les autres, elle ne lui apporte que son développement naturel (§1). Tous s'accordent cependant sur ce qui constitue ses fondements immuables grâce à un vocabulaire technique qui paraît consensuel (§2).

§1. La hiérarchie au cœur de la constitution, source de limites au pouvoir de révision

C'est d'abord à l'occasion de la discussion des adresses, que le Corps législatif rédige pour l'Empereur à chaque ouverture de session, que la hiérarchie déduite de l'article 1 de la

¹⁰¹⁷ C'est l'exacte teneur des mots de Rouher en réponse à Thiers : « C'est le souvenir de toutes ces agitations révolutionnaires et stériles qui lui [au Gouvernement] a imposé des précautions salutaires. Et en face des ces grands résultats obtenus en douze années, vous vous montrez impatient ! (...) Quand nous réparons le mal du passé, quand nous cicatrisons les plaies qui ont été faites, laissez-nous le temps d'apprécier le moment opportun pour continuer notre marche dans la voie des réformes. », *ibid.*, p. 49.

¹⁰¹⁸ « (...) notre situation est celle-ci : tant que le texte n'est pas modifié, il a droit à tous nos respects, à notre obéissance absolue ; mais il peut être modifié par l'initiative de l'Empereur et la sanction du Sénat. *Eh bien ! dans cette œuvre, n'avez-vous, messieurs, rien à faire ? Oui, messieurs, vous avez quelque chose à faire, et l'Empereur vous a ménagé votre part en vous donnant la discussion de l'Adresse, en vous fournissant le moyen de lui apporter les vœux du pays.* », *ibid.* Nous soulignons.

¹⁰¹⁹ Lavergne, *La Constitution de 1852 et le décret du 24 novembre 1860*, Paris, H. Dumineray, 1860, p. 10.

Constitution produit des limites au pouvoir de révision (A). C'est aussi à l'occasion des consultations du peuple que ces dispositions jouent un rôle décisif (B).

A. Les discussions des adresses

Comme toutes les institutions installées en 1852, le Sénat a pour modèle son aîné de l'an VIII et du premier Empire. En effet, il est « le gardien du pacte fondamental et des libertés publiques »¹⁰²⁰, et à ce titre, il « s'oppose à la promulgation : 1° Des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à la Constitution, à la religion, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens devant la loi, à l'inviolabilité de la propriété et au principe de l'immovibilité de la magistrature ; 2° De celles qui pourraient compromettre la défense du territoire ». De plus, il « règle par un sénatus-consulte : 1° La constitution des colonies et de l'Algérie ; 2° Tout ce qui n'a pas été prévu par la Constitution et qui est nécessaire à sa marche ; 3° Le sens des articles de la Constitution qui donnent lieu à différentes interprétations »¹⁰²¹.

En matière de révision, les articles 31 et 32 du texte constitutionnel posent respectivement la compétence du Sénat et la protection des bases du texte constitutionnel en exigeant l'accord du suffrage universel pour leur modification¹⁰²². Le pouvoir de révision de la constitution entre les mains du Sénat est donc systématiquement limité : par l'accord nécessaire de l'exécutif pour qu'un projet de révision devienne un sénatus-consulte, et par l'exigence de l'accord du suffrage universel lorsque le projet de révision touche une ou plusieurs des bases du texte constitutionnel. Le Sénat, en définitive, ne décide jamais seul¹⁰²³.

¹⁰²⁰ Article 25 de la Constitution du 14 janvier 1852. Pour mémoire, la Constitution de l'an VIII désignait cette assemblée de « Sénat conservateur ». J. Godechot, *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Flammarion, 1995, édition mise à jour, p. 294.

¹⁰²¹ Articles 26 et 27 de la Constitution du 14 janvier 1852. L'article 54 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X disposait : « Le Sénat règle par un sénatus-consulte organique, 1° La constitution des colonies ; 2° Tout ce qui n'a pas été prévu par la Constitution, et qui est nécessaire à sa marche ; 3° Il explique les articles de la Constitution qui donnent lieu à différentes interprétations ». J. Godechot, *Les constitutions de la France (...), op. cit.*, p. 294.

¹⁰²² Article 31 de la Constitution du 14 janvier 1852 : « Il [le Sénat] peut également proposer des modifications à la Constitution. Si la proposition est adoptée par le pouvoir exécutif, il y est statué par un sénatus-consulte ». Article 32 de la Constitution du 14 janvier 1852 : « (...) sera soumise au suffrage universel toute modification aux bases fondamentales de la Constitution, telles qu'elles ont été posées dans la proclamation du 2 décembre et adoptées par le Peuple français ». *ibid.*, p. 295.

¹⁰²³ Ce qui est un élément de continuité avec les procédures de révision des régimes étudiés en Première partie.

En 1852 et en 1870 se tiennent deux consultations du peuple mais, entre 1852 et 1870, une dizaine de modifications du texte constitutionnel interviendront selon la procédure simplifiée, c'est-à-dire sans l'intervention du suffrage universel¹⁰²⁴. Cette procédure confiait au Sénat la proposition des sénatus-consultes mais, en pratique, c'est l'Empereur qui en prenait l'initiative. Aussi, selon les termes du texte de 1852, un sénatus-consulte n'est juridiquement complet qu'une fois promulgué par le chef de l'Etat. L'adoption des sénatus-consultes était donc contrôlée de bout en bout par Louis-Napoléon, ce qui révèle la distance entre le Second Empire et les pratiques précédentes. Aucune des pratiques précédentes ne concentrait ainsi initiative et adoption, si ce n'est la constitution de 1793 qui les confiait aux assemblées primaires.

Une certaine méfiance de l'Empereur à l'égard de la révision caractérise donc encore le Second Empire¹⁰²⁵. Elle s'exprime dans le texte constitutionnel, mais pas seulement. Les dispositions du décret du 22 mars 1852, par exemple, imposent qu'une proposition de modification de la constitution soit signée de dix sénateurs pour être déposée, et doit être étudiée ensuite par les bureaux du Sénat, dont au moins trois d'entre eux doivent donner leur accord pour que la discussion puisse avoir lieu¹⁰²⁶.

¹⁰²⁴ Sénatus-consulte du 23 avril 1856, interprétatif de l'article 22 du sénatus-consulte du 12 décembre 1852, sur la liste civile et la dotation de la couronne ; sénatus-consulte du 17 juillet 1856, sur la régence de l'Empire ; sénatus-consulte du 2 février 1861, qui modifie l'article 42 de la Constitution (publicité des débats) ; sénatus-consulte du 18 juillet 1866, qui modifie la Constitution et notamment les articles 40 et 41 (protection de la Constitution et droits des députés) ; sénatus-consulte du 14 mars 1867, qui modifie l'article 26 de la Constitution (droits du Sénat) ; sénatus-consulte du 8 septembre 1869, qui modifie divers articles de la Constitution, les articles 3 et 5 du sénatus-consulte du 22 décembre 1852 et l'article 1er du sénatus-consulte du 31 décembre 1861 (rapports entre les pouvoirs publics) ; enfin, sénatus-consulte du 21 mai 1870, fixant la Constitution de l'Empire (avènement du gouvernement parlementaire). *ibid.*, pp. 305-319.

¹⁰²⁵ Les membres du Corps législatif favorables au *statu quo* se manifestent contre cette étiquette réductrice mais ne préviennent pas moins des dangers d'une révision hâtive : « La minorité de cette assemblée ne saurait avoir le monopole des aspirations libérales, nous tous nous voulons aussi améliorer l'application des principes du Gouvernement, en favoriser le développement par des réformes *sagement progressives*, mais à la condition qu'elles ne soient pas un danger pour la *paix publique* (...). Or, lorsque je vous vois demander la translation du pouvoir en d'autres mains que celles entre lesquelles le peuple et la Constitution l'ont déposé, une large extension de ces libertés qui ont amoindri, désarmé, tué d'autres gouvernements, je suis parmi ceux qui ne veulent pas marcher d'un pas précipité dans la voie que vous indiquez ; car, à l'aide de ces concessions successives et immédiates, l'ennemi pourrait plus commodément investir la citadelle, finirait aussi par y pénétrer, et devenir le maître (...) », Lafond de Saint-Mür, *MU*, n° 14 du 14 janvier 1864, p. 60.

¹⁰²⁶ Ce décret est confirmé par un autre du 31 décembre 1852. L'article 17 du décret portant règlement des rapports du Sénat et du Corps législatif avec le Président de la République et le Conseil d'Etat, et établissant, conformément à l'esprit de la Constitution, les conditions organiques de leurs travaux, dispose : « (...) Ceux [les projets de sénatus-consultes] provenant de l'initiative des sénateurs ne seront lus en séance générale qu'autant que la prise en considération en aura été autorisée par trois au moins des cinq bureaux. Dans ce cas, le texte sera immédiatement transmis, par le président du Sénat, au Ministre d'Etat, et une Commission sera nommée comme il est dit en l'article précédent. », *Corps Législatif, Session 1852*, Paris, imprimerie du Corps Législatif, H. et Ch. Noblet, Mars 1852, p. 36.

Si ces précautions visent l'organe de révision, il convient de souligner qu'elles interviennent *en amont* de l'élaboration de la révision. Jusqu'ici, l'histoire constitutionnelle française n'offrait que des exemples où la décision de réunir l'organe chargé d'écrire le texte de révision faisait l'objet de limitations procédurales pour que la décision de réunir l'organe de révision soit un choix mûri et libre. Ici, en revanche, les limitations à l'égard du Sénat l'obligent en amont de la rédaction du projet de révision dans la mesure où il en contrôlera le fond. Ce type de limitation, en amont de la rédaction, est une innovation dans l'histoire de la révision constitutionnelle. Elle est décisive en ce qu'elle sera reprise par la plus fameuse des limitations imaginées en droit public français, celle de 1884 que nous verrons prochainement.

Avant cette emblématique révision des lois constitutionnelles de la III^{ème} République, le Second Empire va renforcer la technique consistant à durcir les conditions de formation du vœu de révision. Face à une parole de plus en plus vindicative à l'égard des réformes libérales à apporter au régime, c'est la voix des parlementaires elle-même dont l'étendue va être précisée. En effet, le discours de Napoléon III, à chaque ouverture de session, se voulait confiant envers les intentions des membres de chaque chambre et résolu à réaffirmer son interprétation de la Constitution. Chaque discours était alors l'occasion de rappeler la distinction essentielle entre les bases de la Constitution et l'ensemble de ses dispositions ainsi que de préciser ce qu'une réforme était susceptible de recouvrir¹⁰²⁷.

La session de 1864 est marquée par des discussions dont la teneur subversive n'est plus douteuse¹⁰²⁸. La réaction de l'Empereur interviendra alors en deux temps : par un coup de semonce avant l'adoption d'une mesure plus radicale. Dès l'ouverture de la session suivante, son

¹⁰²⁷ Discours d'ouverture de la session de 1862 : « Vous le savez, à chaque occasion où se présentait une réforme *utile*, j'en ai pris résolument l'initiative. Cependant je n'en maintiendrais pas moins intactes les bases fondamentales de la Constitution qui a déjà valu au pays dix années d'ordre et de prospérité », *MU*, n° 27 du 27 janvier 1862, p. 115 ; Discours d'ouverture de 1863 : « Dites à vos concitoyens que je serai prêt sans cesse à accepter tout ce qui est l'intérêt du plus grand nombre ; mais s'ils ont à cœur de faciliter l'œuvre commencée, d'éviter les conflits qui n'engendrent que le malaise, de fortifier la Constitution qui est leur ouvrage, qu'ils envoient à la nouvelle Chambre des hommes qui comme vous, *acceptent sans arrière-pensée le régime actuel* », *MU*, n° 13 du 13 janvier 1863, p. 55 ; Discours d'ouverture de 1864 : « Notre devoir est de faire promptement et bien les affaires du pays, en restant fidèles à la Constitution qui nous a donné onze années de prospérité et *que vous avez juré de maintenir* », *MU*, n° 310 du 6 novembre 1863, p. 1509. Pour chaque citation, nous soulignons.

¹⁰²⁸ Outre les interventions précitées de Boissy au Sénat et le discours sur les libertés nécessaires de Thiers au Corps législatif, les mots de Darimon qui, pour la défense d'un amendement qui réclame la suppression des coalitions, sont éloquentes : « Messieurs, le suffrage universel a été le commencement d'une révolution dont il ne nous sera pas donné de voir la fin. Cette révolution ce sera l'œuvre du 19^{ème} siècle (...) elle s'appelle l'émancipation du prolétariat. (Mouvements divers.) », *MU*, n° 20 du 20 janvier 1864, p. 96.

discours sera ferme et presque menaçant¹⁰²⁹. Il est alors possible de retenir sa dernière phrase qui tente de calmer les revendications des membres du Corps Législatif, comme la définition de la révision constitutionnelle : « le progrès n'est pas la réalisation d'une théorie plus ou moins ingénieuse, *mais l'application des résultats de l'expérience consacrés par le temps et acceptés par l'opinion publique.* »¹⁰³⁰

Au Sénat, le marquis de Boissy est définitivement seul à prôner et à user de sa liberté de parole, dans le seul but, rappelle-t-il, de conseiller l'Empereur. Le Président Troplong lui reproche, au contraire, de vouloir miner la Constitution par la remise en cause d'une de ses bases¹⁰³¹. L'attitude générale du Sénat révèle donc sa déférence extrême envers l'Empereur au point qu'il refuse volontairement l'exercice d'une de ses compétences : de gardien de la Constitution, le Sénat devient gardien des choix de l'Empereur. Il en résulte une entrave à la possibilité qu'ont les sénateurs d'initier une procédure de révision de la Constitution, ce que Troplong défend à deux occasions. La première au cours de cette séance où il rappelle que « Nous, Sénat, sommes précisément les conservateurs de la constitution et ce n'est pas de cette enceinte que doivent partir des paroles telles que celles que vous venez de prononcer »¹⁰³². S'appuyant sur la terminologie du Premier Empire (Sénat « conservateur »), Troplong réaffirme la soumission dans laquelle se trouvait cet organe à cette époque. Puis, à la session suivante, durant la discussion du projet d'Adresse également, où le marquis de Boissy tentera une nouvelle fois de faire entendre à ses collègues une position favorable à l'évolution du régime, Troplong évoque cette fois les dispositions du décret du 22 mars 1852 pour empêcher que la Constitution soit discutée¹⁰³³.

Le marquis de Boissy sera contraint une nouvelle fois de s'incliner face au nombre. Il y a là la confirmation irréfutable non seulement de la possibilité mais aussi de l'efficacité d'un encadrement de la procédure de révision constitutionnelle. Une certaine continuité existe donc

¹⁰²⁹ La conclusion de ce discours : « tout en nous faisant les promoteurs ardents des réformes utiles, maintenons avec fermeté les bases de la Constitution. Opposons-nous aux tendances exagérées de ceux qui provoquent des changements dans le seul but de saper ce que nous avons fondé. L'utopie est au bien ce que l'illusion est à la vérité », *MU*, n° 47 du 17 février 1865, p. 147.

¹⁰³⁰ Cette citation est la fin de la précédente. *ibid.*

¹⁰³¹ Le Président Troplong : « Monsieur le marquis de Boissy, vous attaquez un des principes de la Constitution, ce que je ne puis pas permettre. C'est une des bases essentielles de la Constitution que la responsabilité de l'Empereur et la non-responsabilité des ministres. Vous l'attaquez cependant ici pied à pied, et semblez prendre à tâche de la saper ce qui paraît une grande contradiction avec vos paroles de dévouement à la personne du Souverain. (...) je vous engage à ne pas attaquer ce principe de la constitution qui est fondamental, et qui ne saurait être modifié que par un plébiscite. (...) (Nouvelle approbation.) », *MU*, n° 69 du 10 mars 1865, p. 238.

¹⁰³² Troplong, *MU*, n° 69 du 10 mars 1865, p. 238.

¹⁰³³ Troplong, « (...) faites attention à une chose, cette proposition ne peut être lue dans le Sénat, elle ne peut parvenir au public par conséquent, que si elle a été adoptée par trois bureaux ; et si elle ne l'a pas été, elle ne peut être lue dans le sein du Sénat. Maintenant vous venez faire sous forme de vœu une proposition pour arriver au gouvernement parlementaire. Je dis que c'est éluder la Constitution, et que c'est vous donner des avantages de publicité que vous n'auriez pas si vous suiviez la forme constitutionnelle. », *MU*, n° 41 du 10 février 1866, p. 146.

bien entre les premières dispositions constitutionnelles relatives à la révision de la constitution que le droit public français a connues et celles qui trouvent à s'appliquer sous le Second Empire. C'est d'abord par la forme, par la procédure, que la révision sera modérée.

C'est d'ailleurs l'esprit de cette règle, rappelée par Troplong, qui servira de technique à l'Empereur pour contenir les débats du Corps législatif. La session de 1866 y est encore le théâtre d'appels à la réforme et cette fois peut-être plus radicalement que durant les précédentes¹⁰³⁴. L'Empereur prend la mesure du danger de ces réclamations et décide d'agir par modification de la constitution. Il projette un sénatus-consulte que le Sénat délibèrera en juillet 1866, dont le but est de contenir la parole du Corps législatif. Ce sénatus-consulte est présenté comme une interprétation de la constitution, qui ne lui enlève ni ne lui ajoute rien¹⁰³⁵. Ce sont donc bien les moments de discussion de l'Adresse qui ont seuls, par leurs audaces, provoqué ce projet. En effet, « il nous suffit de constater que l'esprit de controverse, timide d'abord, mais chaque jour moins réservé, a attaqué hardiment les principes sur lesquels reposent les pouvoirs publics », affirme Rouher, avant de conclure que « La théorie de la perfectibilité ainsi entendue serait un non-sens et un danger permanent »¹⁰³⁶. Le projet énonce alors de manière radicale, et non équivoque, en son article premier, que « la Constitution ne peut être discutée par aucun pouvoir public autre que le Sénat procédant dans les formes qu'elle détermine »¹⁰³⁷.

Il convient alors de noter ici un point de bascule. La teneur du pouvoir de révision, l'objectif d'une révision constitutionnelle, oscille sans cesse entre le besoin de protection et celui d'amélioration de la Constitution. Il est clair qu'entre 1860 et 1866, forts de leur parole retrouvée, les représentants, en désaccord avec la politique menée par le gouvernement, ne pouvaient que demander que ce dernier soit en accord avec les principes que proclame et réaffirme la Constitution de 1852 en son article 1. Les orateurs les plus habiles ont su tirer parti d'une possibilité offerte par la Constitution, celle de son amélioration, pour provoquer sa mise en

¹⁰³⁴ Ce qui est mesurable à travers les propos de Pamard, qui dénonce des tendances d'opinions là où tous les membres du Corps législatif ne soulignaient que des opinions personnelles : « Mais ce que nous devons lui demander [à l'Empereur] avec la plus vive instance, c'est de hâter l'instant où il nous délivrera de cette coalition qui, sous le nom menteur d'union libérale, n'est qu'un brandon de discorde jeté au milieu des populations, où il sème les divisions et la haine, et qui, loin d'être un moyen de progrès comme on le prétend faussement est le plus grand obstacle à l'extension et à l'affermissement de nos libertés », *MU*, n° 59 du 28 février 1866, p. 222.

¹⁰³⁵ Selon Rouher qui présente le projet au Sénat : « Cette proclamation ne dit pas en réalité une chose nouvelle, elle se borne à exprimer plus clairement une vérité contenue implicitement dans notre droit constitutionnel et à dégager avec plus de précision un autre principe de compétence. », *MU*, n° 188 du 7 juillet 1866, p. 896.

¹⁰³⁶ Rouher, *MU*, n° 188 du 7 juillet 1866, p. 896.

¹⁰³⁷ Sénatus-consulte du 18 juillet 1866, article 1. J. Godechot, *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Flammarion, 1995, édition mise à jour, pp. 310-311.

œuvre. A tel point que ces revendications développèrent la peur d'une amélioration boulimique qui *in fine* mettrait en danger la constitution.

Ce sénatus-consulte de 1866 use alors du pouvoir de révision, selon sa fonction première, la protection de la constitution. L'article 1 du sénatus-consulte rappelle ainsi la règle de l'examen du projet par les bureaux, préalable obligatoire à la discussion en séance, et l'applique aux pétitions. Le Sénat renforce cette précaution qui ne mentionnait que « les pétitions ayant pour objet une modification quelconque de la constitution », en insérant « ou une interprétation » de cette dernière. L'emprise du Sénat sur l'objet constitutionnel est ainsi conforme à ses attributions. L'article 2 est renforcé dans le même sens par la discussion des Sénateurs qui y insère plusieurs termes (« critique ou la modification de la » ; « ou reproduite » ; « par des affiches » ; enfin « ou une interprétation ») et devient alors : « Est interdite toute discussion ayant pour objet la critique ou la modification de la Constitution, et publiée ou reproduite soit par la presse périodique, soit par des affiches, soit par des écrits non périodiques ». Est ainsi instaurée une entrave majeure à la liberté d'expression dans un climat où aucune discussion de l'adresse n'avait omis de débattre sur les libertés de la presse.

Ce sont donc les discussions des adresses, en réponse au discours d'ouverture des sessions législatives, qui ont permis de mettre en concurrence la décision politique fondamentale exprimée par le vote des 20 et 21 décembre 1851 (rétablissement du bonapartisme) avec les aspirations libérales du pays, défendues grâce à l'article 1 de la constitution de 1852. Ces discussions ont alors soulevé le problème majeur de la révision constitutionnelle : au moment de la rédaction d'une constitution, cette procédure de révision vise la protection du texte en lui offrant les moyens de se modifier, mais lorsque cette procédure est mise en œuvre, l'amélioration est suspectée de remettre en cause la Constitution. Il est alors tentant de renforcer la protection, soit en rigidifiant les conditions de son élaboration, soit en refusant de procéder à une révision. L'apport du Second Empire est indéniable et sous-estimé sur cette alternative.

B. Les consultations populaires

Concernant le rétablissement de l'Empire¹⁰³⁸, la modification de la première base selon laquelle le pouvoir était confié pour 10 ans au chef de l'Etat est clairement remise en cause. La ratification par le suffrage universel était donc obligatoire et a été formellement respectée. Quant au point de savoir s'il s'agit seulement d'une révision de la constitution puisque la forme du gouvernement passe de républicaine à impériale, il y a là un faux problème. Déjà le passage d'une forme de gouvernement à l'autre n'avait pas eu le caractère d'un changement constituant en 1804. Il en va de même à plus forte raison en novembre 1852 car, en 1851, la référence à l'Empire est explicite dans les proclamations. Elle est aussi largement entretenue par la légende napoléonienne et enfin par l'efficacité de la centralisation napoléonienne qui a survécu à tous les changements de forme de gouvernement depuis l'an VIII, sans pour autant subir elle-même la moindre mutation significative. Alors ce passage n'est bien qu'une révision des lois constitutionnelles et donne vie à la destinée choisie les 20 et 21 décembre 1851.

Quant au plébiscite du 8 mai 1870, son étude est plus complexe car les points de vue s'entrecroisent pour décider s'il a donné lieu à un changement de Constitution ou à une révision de la constitution. Le point de vue du changement de Constitution a deux arguments majeurs. Le fait, d'abord, qu'il s'agisse d'une rupture avec le bonapartisme autoritaire que l'on peut mesurer aux changements apportés aux bases de la constitution de 1852 : la responsabilité des ministres est introduite et le rôle du Sénat modifié, ce que certains interprètent alors comme un changement de Constitution¹⁰³⁹. Toutefois, il faut considérer les sérieuses permanences comme l'Empire lui-même, son caractère héréditaire ou le rôle du Conseil d'Etat, qui sont intacts et forment toujours la base de la Constitution. Qui plus est, la responsabilité des ministres et le partage du pouvoir législatif, s'ils sont introduits, ne modifient pas l'étendue des prérogatives de l'Empereur¹⁰⁴⁰. Raisons pour lesquelles la conviction de faire une nouvelle Constitution peut paraître étrange. La procédure suivie, ensuite, serait un argument de preuve que l'opération est un changement de Constitution, or, ce n'est qu'après le dépôt d'une interpellation de deux sénateurs à la commission chargée d'étudier le projet que le ministère, de concert avec l'Empereur, décide

¹⁰³⁸ Lequel intervient les 21 et 22 novembre 1852, par la ratification plébiscitaire du sénatus-consulte du 7 novembre 1852.

¹⁰³⁹ Le vicomte de la Guéronnière : « (...) il s'agit moins en effet de fixer une constitution que de la *refaire*. C'est une organisation constitutionnelle *toute entière* que nous allons fonder (...) », *ibid.*, p. 695. Nous soulignons. Le duc de Persigny : « (...) j'applaudis à la Constitution nouvelle. », *ibid.*, p. 696.

¹⁰⁴⁰ Il conserve en effet le droit de convoquer, de proroger et d'ajourner les Chambres (articles 28 et 35 du sénatus-consulte du 21 mai 1870) ; il nomme et révoque les ministres, nomme les sénateurs (articles 19 et 23) ; il peut faire appel au pays pour toute question (article 13).

de soumettre le projet de sénatus-consulte à la sanction du suffrage universel si le Sénat l'adopte¹⁰⁴¹. Aussi, au cours des débats, la commission prend l'initiative d'intégrer au projet les articles de la constitution de 1852 non modifiés et de les intégrer au projet voté. Il s'agit donc formellement d'une modification de la constitution existante, aucun vote n'étant émis sur ces articles déjà en vigueur et qui demeurent intacts¹⁰⁴².

Le point de vue de la révision est plus complexe mais, au fond, plus proche de la réalité. Il y a d'abord des indices purements formels, comme la formule même de la question posée au peuple qui présente l'opération comme une conclusion plutôt que comme une instauration (« Le Peuple approuve les réformes libérales opérées dans la Constitution depuis 1860, par l'empereur, avec le concours des grands Corps de l'Etat, et ratifie le sénatus-consulte du 20 avril 1870 ») ; il y a aussi la dénomination du sénatus-consulte adopté le 21 mai 1870 « *fixant* la constitution » (fixer n'est pas ajouter, ni remplacer) ; enfin la place accordée à l'article 1 de la constitution de 1852, qui devient l'unique article du Titre I de ce sénatus-consulte.

Pour décider la question il convient alors de poser cette alternative : ou le régime contenait depuis son installation cet objectif à atteindre, il s'agit alors d'une révision, et l'article 1 du texte de 1852 le prouve ; ou bien le régime est réellement passé d'autoritaire à libéral mais dans ce cas, la transition a été fluide, non violente, ni le fruit d'une usurpation. Ce qui prouve à notre sens que le sénatus-consulte du 21 mai 1870 est une véritable révision de la constitution : il améliore la cohérence nécessaire entre la décision politique fondamentale et les textes qui assurent sa réalisation ; il jette une nouvelle lumière rétrospective sur la période et permet de voir les années 1850 comme une nécessité d'installation, d'enracinement du régime ; il prouve aussi que des révisions successives, par leur accumulation, peuvent atteindre la Constitution. Concéder

¹⁰⁴¹ C'est l'intervention du Baron Dupin qui révèle nettement cette méthode : « (...) Lorsqu'on a soumis le projet de sénatus-consulte, un certain nombre de nos collègues ont conçu des doutes sérieux sur la suffisance d'un acte du Sénat pour des innovations qui modifieraient des dispositions essentiellement constitutionnelles. (...) deux sénateurs sont arrivés devant la commission, à laquelle ils ont présenté une proposition formelle pour que le peuple fût consulté sur le présent projet de sénatus-consulte. La commission avec la circonspection et la sagesse qui lui étaient habituelles, avant de prendre aucune décision, a communiqué la proposition à MM. les ministres, lesquels ont délibéré en la communiquant, comme cela devait être, à S. M. l'Empereur ; ils sont revenus dans le sein de la commission en déclarant que le Gouvernement acceptait cet amendement. Je signale ici quelque chose de remarquable. Alors que certaines personnes veulent faire des reproches au Sénat et dire : "Le Sénat est l'ennemi des libertés publiques, c'est l'ennemi du suffrage universel, il ne veut pas que l'on consulte le peuple," maintenant c'est tout le contraire. », *JOEF*, n° 104 du vendredi 15 avril 1870, p. 678. Le plus étonnant est que le Baron ne semble pas mal à l'aise avec ce procédé puisqu'il salue le changement de position du ministère, sans comprendre ce qu'il sous-entend de leur position initiale : « je suis reconnaissant envers les ministres qui se sont conduits si noblement ».

¹⁰⁴² « Je voudrais présenter une observation au sujet d'un point sur lequel le Gouvernement et la commission sont tombés d'accord, c'est que le président du Sénat n'avait pas à mettre aux voix les articles de la Constitution qui ne sont l'objet d'aucune modification et n'ont été insérés dans le projet que pour opérer une codification complète et réunir dans un même document tous les articles constitutionnels. (...) », *JOEF*, n° 104 du vendredi 15 avril 1870, p. 679.

ces réformes serait alors un moyen de protéger le pouvoir en place et l'opération est donc à considérer comme une révision.

Un autre élément qui perturbe l'analyse est le fait que pour le personnel politique de cette période, l'organe appelé à modifier n'est pas clairement identifié : il est nommé sous le terme générique de pouvoir constituant, qu'il s'agisse d'un organe seul (qui varie selon les auteurs et les orateurs) ou d'un concours d'organes.

§2. *La fonction d'amélioration de la Constitution par le « pouvoir constituant »*

Selon l'article 31 de la Constitution de 1852, le Sénat « peut également proposer des modifications à la Constitution ». Là réside son pouvoir de révision, encore désigné sous l'appellation de pouvoir constituant à l'époque. En effet, Cucheval-Clarigny l'affirme sobrement, « il a le pouvoir constituant ». Sous cette appellation, l'auteur regroupe toutes les attributions du Sénat et qualifie les auteurs de la constitution de simple « législateur »¹⁰⁴³ ; la confusion est donc grande. Quant à Henri Perceau, on peine à suivre sa logique : il souligne d'abord que « le Sénat lui-même n'est autre chose qu'une constituante perpétuelle non élue », avant de tempérer son propos : « Le pouvoir qu'a le Sénat de modifier la constitution ne saurait être absolu »¹⁰⁴⁴. L'auteur ne peut logiquement vouloir affirmer que le Sénat est une constituante de type Convention et reconnaître simultanément une limite à sa compétence.

Plus proche de nous, Francis Choisel, qui porte *a priori* un regard neuf sur les attributions du Sénat, est rattrapé par la confusion terminologique qui emporte systématiquement l'enchevêtrement des pouvoirs constituant et de révision. L'historien entame son étude de la procédure de révision constitutionnelle par ces mots : « Sous le Second Empire, *le pouvoir de révision* appartient en effet au Sénat », mais il la terminera par ceux-ci sans avoir établi de distinction entre les deux pouvoirs : « Le Sénat perdant, comme nous l'avons vu, son *pouvoir constituant* »¹⁰⁴⁵.

¹⁰⁴³ Les deux citations : Ph.-A. Cucheval-Clarigny, *Histoire de la constitution de 1852 : son développement et sa transformation*, Paris, A. Sauton, 1869, pp. 30-31.

¹⁰⁴⁴ H. Perceau, *Le Sénat sous le Second Empire*, Thèse, Paris, Jouve, 1909, p. 63.

¹⁰⁴⁵ F. Choisel, « La procédure de révision constitutionnelle (1852-1870) », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, n° HS/4, 2008, pp. 51 & 65.

Dans ces conditions, l'examen des discours de l'époque confirme la persistance de l'idée selon laquelle le pouvoir constituant est à la fois celui qui écrit et celui qui modifie une constitution. Ainsi, lorsqu'en 1866 Troplong prend la défense du projet de sénatus-consulte visant à renforcer la rigidité de la constitution¹⁰⁴⁶, il entretient l'imprécision persistante qui attribue au pouvoir constituant la compétence de révision. Il prend soin, dans un premier temps, d'identifier les titulaires du pouvoir constituant : la Constitution « a organisé un pouvoir constituant ; il se résume dans l'Empereur, dans le Sénat et dans le peuple convoqué, suivant les cas, dans ses comices »¹⁰⁴⁷. Eu égard à la nature impériale du régime et à la transmission héréditaire du pouvoir, il n'est, à première vue, pas étonnant que son raisonnement n'inclut pas systématiquement le peuple comme titulaire du pouvoir constituant. Néanmoins, pour un auteur qui défend l'entière légitimité du régime à partir du vote plébiscitaire, le manque de cohérence générale permet de s'interroger.

Troplong s'attache ensuite à définir la compétence de ce pouvoir. Il « a reçu la mission de modifier et de perfectionner la Constitution » afin d'« empêcher que ce droit ne s'égaré dans des mains hostiles ou imprudentes »¹⁰⁴⁸. Il s'agit donc bien d'une compétence visant à protéger la Constitution des attaques qui, sous couvert d'amélioration, chercheraient à la renverser. S'il lui attribue donc une compétence qu'il définit, Troplong n'envisage pas que le pouvoir constituant décide du sort de la Constitution. Il ressort de sa démonstration que le pouvoir constituant serait une compétence exercée par le concours de l'Empereur, du Sénat et, le cas échéant, du peuple, à qui il attribue le droit de perfectionner la Constitution. La dette de ce raisonnement vis-à-vis de la pensée doctrinaire relative à la révision de la Charte est manifeste.

Elle est aussi empreinte de la conception révolutionnaire que la Deuxième République a, dans son imprécision, contribué à faire vivre. Si, dans un premier temps, la discussion du sénatus-consulte de 1869 montre clairement que la révision ne peut emporter la Constitution, un second temps, celui de la discussion du sénatus-consulte et du plébiscite de 1870, tentera de prouver le contraire. Alors même que la décennie 1860 avait rendu concrète l'idée que la révision constitutionnelle doit être une amélioration de la Constitution, voilà qu'elle se contredirait en proposant que la révision puisse être l'équivalent de l'établissement d'une Constitution. L'objectif de la réforme de 1869 est de poursuivre l'aménagement des institutions de l'Empire à l'esprit libéral car ce dernier est de plus en plus téméraire depuis l'adoption des lois relatives à la presse et

¹⁰⁴⁶ Par l'interdiction de la discuter en dehors des propositions acceptées par les bureaux du Sénat.

¹⁰⁴⁷ Troplong, *MU*, n° 194 du 13 juillet 1866, p. 916.

¹⁰⁴⁸ Troplong, *ibid.*

aux réunions publiques, votées durant la session de 1868¹⁰⁴⁹. Le rôle du Sénat en 1869 est particulièrement discuté du fait d'un amendement déposé par Bonjean qui vise à instaurer un bicaméralisme égalitaire. Bonjean appelle de ses vœux une initiative des lois partagée entre l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif ; ce qui a pour conséquence nécessaire que le Sénat partage son « pouvoir constituant » avec le Corps législatif.

Cet amendement révèle différentes positions quant au schéma institutionnel général qui devrait être celui de l'Empire libéral : les uns rappellent sans surprise l'économie de la Constitution de l'an VIII pour la voir s'appliquer à la situation présente¹⁰⁵⁰ ; d'autres proposent, sans le dire ouvertement, le retour au système parlementaire tel qu'expérimenté durant la monarchie de Juillet¹⁰⁵¹ ; d'autres, enfin, s'attachent à leur propre vision du Sénat et qui le plus souvent, est celle qu'ils déduisent de la Constitution de 1852¹⁰⁵². Cependant, leur position commune est manifeste quant au « pouvoir constituant » du Sénat : tous, derrière ces mots, définissent une compétence dont la finalité est de parfaire le texte constitutionnel.

Quentin Bauchard le défend ainsi : « le pouvoir constituant, réservé au Sénat, est une *garantie d'ordre et de stabilité* que personne ne peut méconnaître, et qu'il faut soigneusement conserver »¹⁰⁵³. Le Prince Napoléon, quant à lui, s'attache à la manière de l'exercer : « Le pouvoir constituant me paraît d'ailleurs très simple ! Il appartient à l'Empereur, au Sénat et au Corps législatif »¹⁰⁵⁴. Enfin, pour illustrer d'autres positions, les propos de Michel Chevalier sont explicites. Par la comparaison du rôle du Corps législatif à celui du Sénat, ce dernier, nous dit-il, remédie à « la nécessité de *parer aux éventualités constitutionnelles* »¹⁰⁵⁵.

Alors, au-delà des détours opérés dans leur raisonnement par les représentants, et au-delà de l'élégance développée pour masquer une réflexion rapide, l'idée selon laquelle le « pouvoir constituant » du Sénat¹⁰⁵⁶ sert à améliorer la Constitution est partagée par tous. Maupas précise qu'il mesure « volontiers le mérite d'une Constitution à la latitude, qu'une fois les principes essentiels posés, elle laisserait aux pouvoirs qu'elle institue, pour la façonner

¹⁰⁴⁹ Notamment la loi du 11 mai 1868 relative à la liberté de la presse (abaissant les droits de timbre) et du 6 juin 1868 libéralisant les réunions publiques. Disponible dans A.-A. Carette, *Lois annotées, ou lois, décrets, ordonnances, avis du Conseil d'Etat, etc.*, 6^{ème} série, 1866-1870, Paris, Administration du recueil général des lois et des arrêts, 1871, pp. 308-310.

¹⁰⁵⁰ Voir par exemple l'intervention de Quentin Bauchard à la séance du 2 septembre 1869, *JOEF*, n° 241 du 2 septembre 1869, p. 1171 ou du général comte de la Ruë, *ibid.*

¹⁰⁵¹ Voir par exemple l'intervention du Prince Napoléon à la séance du 1er septembre 1868, *ibid.*, p. 1172.

¹⁰⁵² Voir par exemple l'intervention de Michel Chevalier, *JOEF*, n° 242 du 3 septembre 1869, p. 1176.

¹⁰⁵³ Quentin Bauchard, à la séance du 2 septembre 1869, *JOEF*, n° 241 du 2 septembre 1869, p. 1171. Nous soulignons.

¹⁰⁵⁴ Prince Napoléon, à la séance du 1er septembre 1868, *ibid.*, p. 1172.

¹⁰⁵⁵ Michel Chevalier, *JOEF*, n° 242 du 3 septembre 1869, p. 1176.

¹⁰⁵⁶ Qu'il s'agisse du présent Sénat tel qu'organisé par la Constitution de 1852 ou du Sénat à venir, tel qu'organisé par le sénatus-consulte en discussion.

successivement aux exigences mobiles des temps, des mœurs, du tempérament d'un pays »¹⁰⁵⁷. Le Baron Brenier ajoute, quant à lui, que « Le Sénat est *dans la plénitude de son pouvoir constituant*, (...) suivant *le mandat qu'il a reçu du plébiscite et de la Constitution*, et avec un sentiment d'indépendance égal à la responsabilité que lui impose l'attente de l'opinion publique »¹⁰⁵⁸.

Ainsi, ce que nous désignons dans cette étude comme une ambiguïté, apparaît bien ici : le « pouvoir constituant » n'est pas la licence illimitée d'un organe auto-constitué, comme le fut l'Assemblée nationale constituante de 1791 ou constitué par le suffrage universel, comme le fut celle de 1848. A travers ces discours, c'est une compétence qui est désignée. Elle est encadrée et mise en œuvre sous contrôle juridique (celui de la Constitution qui l'institue au même titre que n'importe quel pouvoir constitué) et politique (celui de l'opinion qui se manifeste en ce domaine constitutionnel comme dans tous les autres, par les élections principalement et par la presse ensuite). Les expressions utilisées dans ce sens par les orateurs qui combattent l'amendement Bonjean sont plus explicites encore. Elles affirment notamment que « Le Sénat est toujours un corps constituant, *modérateur, pondérateur* »¹⁰⁵⁹ et qu'il convient de rester « *dans les limites* du pouvoir constituant, que nous sommes appelés à exercer en ce moment »¹⁰⁶⁰.

Cette manière d'envisager la fonction constituante tranche avec ce qu'elle a pu être dans les régimes précédents ; essentiellement par le consensus qui la caractérise désormais. L'identification d'un cœur de la Constitution, ses bases fondamentales, tient une grande responsabilité dans cette évolution. Elle permet la reprise de grandes idées élaborées sous la Restauration et la monarchie de Juillet, relayées par la Deuxième République mais sans qu'elles n'aient produit, sous ces régimes, d'effets aussi visibles et mesurables que sous le Second Empire. Ainsi dès 1865, Latour du Moulin, au Corps législatif, se réapproprie la notion de disposition *réglementaire* de la Constitution¹⁰⁶¹. Ce qui permet d'entendre, en 1869, que le suffrage universel, l'Empereur, l'existence du Sénat, du Corps législatif et du Conseil d'Etat, ont été posés *dans leur*

¹⁰⁵⁷ Maupas, *JOEF*, n° 242 du 3 septembre 1869, p. 1177.

¹⁰⁵⁸ Baron Brenier, *ibid.* Nous soulignons.

¹⁰⁵⁹ Le procureur général Delangle, *JOEF*, n° 243 du 4 septembre 1869, p. 1182. Nous soulignons.

¹⁰⁶⁰ Le vicomte de la Guéronnière, *ibid.* Nous soulignons.

¹⁰⁶¹ Latour du Moulin : « L'Empereur, en nous autorisant généreusement à discuter, chaque année, une adresse, nous a imposé le devoir de lui exprimer, avec mesure mais sans réserve, notre pensée sur tout ce qui peut intéresser le pays, et par conséquent, sur les inconvénients que pourraient présenter l'application de certaines dispositions réglementaires de la Constitution elle-même. », *MU*, n° 87 du 28 mars 1865, p. 333.

principe, par le plébiscite de 1851 ; que dès lors, leur *organisation est susceptible d'être modifiée* par sénatus-consulte¹⁰⁶².

En 1870, l'ambiguïté est renforcée. Les convictions se départagent entre celles qui affirment apporter une amélioration à la constitution et celles qui affirment en écrire une nouvelle. Certaines formulations du problème sont alors très fécondes et modernes, comme celle du comte de Butenval, pour qui il s'agit « d'examiner si un changement de Constitution était bien l'inévitable condition d'une modification de notre régime politique. »¹⁰⁶³ La modernité réside dans cette interrogation qui mêle forme du régime, texte constitutionnel et Constitution, sans qu'aujourd'hui encore, une réponse claire satisfasse toutes les écoles et théories juridiques. Or, c'est bien selon ces termes que la révision de 1884 sera elle aussi, particulièrement moderne et emblématique¹⁰⁶⁴. Quant à la fécondité de la formule, elle s'exprime chez plusieurs orateurs dont Persigny lorsqu'il souligne avec une grande pertinence, que « c'est la première fois que la Constitution, au lieu d'être l'expression d'une pensée abstraite, est le résultat d'expériences chèrement acquises. »¹⁰⁶⁵ Il y a là une explication de l'imbrication des notions de pouvoir constituant et de révision constitutionnelle.

La révision a toujours été envisagée comme une perfection de la Constitution en vigueur. Il a presque systématiquement été souligné dans les débats constitutants, ou lors de mise en œuvre de la procédure de révision constitutionnelle, qu'une Constitution est nécessairement modifiée par *l'expérience* qui en est faite et par l'évolution des mœurs, des idées, de l'opinion. Le constat de Persigny est donc parfaitement lucide : l'origine de ce sénatus-consulte, c'est le décret du 24 novembre 1860 qui, le premier, prit acte de l'esprit libéral et de la nécessité d'en imprégner les institutions constitutionnelles. Le projet que les sénateurs discutent n'est que l'aboutissement d'un perfectionnement nécessaire. Il ne s'agirait donc que d'une révision, conformément au

¹⁰⁶² Tels sont les propos du vicomte de la Guéronnière : « La base, c'est la souveraineté nationale, le couronnement, c'est l'Empereur, le chef de la nation, le délégué de sa volonté. (...) Mais, messieurs, le Sénat, le Corps législatif, le conseil d'Etat, est-ce que par hasard leurs attributions sont définies dans le plébiscite ? Non ; leur principe seulement est posé. (...) Dans ce plan vous apercevez tout de suite la différence que le plébiscite lui-même établit entre ce qui est d'ordre fondamental et ce qui est d'ordre réglementaire. », *JOEF*, n° 243 du 4 septembre 1869, p. 1182.

¹⁰⁶³ Le comte de Butenval, *JOEF*, n° 107 du mardi 19 avril 1870, p. 694.

¹⁰⁶⁴ Voir *infra*, Seconde Partie, Titre Un, Chapitre deux.

¹⁰⁶⁵ Le comte de Persigny, *JOEF*, n° 107 du mardi 19 avril 1870, p. 696.

souhait de l'Empereur¹⁰⁶⁶, et à une conception de la révision comme changement pacifique, qu'il s'était forgé bien avant d'accéder au pouvoir¹⁰⁶⁷.

La présente procédure révèle alors une tension classique : de révision en révision, que reste-t-il de la Constitution initiale ? Sans apporter de réponse sur ce point, le comte de Butenval n'est pas dupe. Il affirme qu' « Il ne faut pas laisser aux hasards, aux entraînements possibles d'une législature, la faculté d'adapter inopinément au pouvoir monarchique un organe républicain. » Au-delà de la distinction entre le pouvoir législatif et le pouvoir de révision de la constitution, le développement de sa pensée est rigoureusement cohérent : « Ce que je veux, si cela arrive, c'est que ce ne soit pas par le jeu d'institutions auxquelles nous aurions attaché notre nom, c'est que ce ne soit pas par une sorte d'évolution légale. Je veux que ce soit par une révolution, parce que des révolutions, il faut en prendre la peine et la responsabilité. »¹⁰⁶⁸

Par ces mots, on atteint le plein développement de l'idée de révision de la Constitution : la décennie 1860 a particulièrement ancré la fonction améliorative de la révision constitutionnelle, le comte de Butenval en sent clairement l'horizon indépassable. Il est des révisions qu'il n'est pas légalement possible de réaliser : il n'est pas juridiquement envisageable qu'une monarchie organise le passage à la République, sans violer la règle juridique de la première. C'est une contradiction insurmontable. Le constat général de Cl. Nicolet selon lequel « Le Second Empire, est une période clé : la matrice de la France moderne »¹⁰⁶⁹, trouve alors ici un nouvel écho.

¹⁰⁶⁶ Dans la lettre qu'il adressa à Ollivier, il est écrit : « (...) Je vous prie, en conséquence, de vous entendre avec vos collègues pour me soumettre un projet de sénatus-consulte *qui fixe invariablement les dispositions fondamentales découlant du plébiscite de 1852*, partage le pouvoir législatif entre les deux Chambres, et restitue à la nation la part de pouvoir constituant qu'elle avait délégué. », *JOEF*, n° 80 du 22 mars 1870, p. 503. Nous soulignons.

¹⁰⁶⁷ On lit en effet dans ses rêveries politiques : « Le meilleur gouvernement sera celui où tout abus du pouvoir pourra toujours être corrigé, où, sans bouleversement social, sans effusion de sang, on pourra changer et les lois et le chef de l'Etat, car une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures. », *Réveries politiques*, in *Œuvres de Napoléon III. Tome 1*, Paris, Plon & Amyrot, 1869, p. 380.

¹⁰⁶⁸ Cette citation et la précédente, le comte de Butenval, *JOEF*, n° 107 du mardi 19 avril 1870, p. 694.

¹⁰⁶⁹ C. Nicolet, *L'idée républicaine en France (1789 - 1924)*, Paris, Gallimard, coll. Tel, 1994, p. 146.

Conclusion du Chapitre un

L'apport du Second Empire à la construction d'une histoire de la révision constitutionnelle en droit constitutionnel français, est capital et double. En premier lieu, la pratique d'une procédure de révision constitutionnelle se déroule sans provoquer de crise institutionnelle ou sociale, ce qui n'avait jusqu'alors jamais été vécu ; en second lieu, et par voie de conséquence, la protection de la constitution par de telles procédures s'avère efficace. Cette période montre également que, si une telle procédure permet de protéger la constitution en la modifiant par petites touches successives, l'accumulation de ces retouches peut conduire à une réécriture d'ampleur conséquente du texte initial (tant formellement qu'au fond). Et là réside l'ambiguïté : comment identifier le moment, comment savoir à partir de quelle révision devra-t-on décrire une modification constitutionnelle comme le passage à une autre Constitution du fait de la distance qui séparera le texte nouveau du texte initial ?

La richesse de la période est qu'elle offre aussi la réponse à cette interrogation majeure, dès les lendemains du coup d'Etat du 2 décembre 1852, lorsque le travail constituant est encadré par l'obligation de faire figurer cinq principes d'organisation institutionnelle dans le texte constitutionnel et dans le texte du 14 janvier 1852 lui-même, lorsqu'il affirme son attachement aux principes de 1789. Ces déclarations anté-constitutionnelles et internes à la constitution, permettent alors de saisir exactement la dimension politique du texte et donc l'objectif, l'horizon politique du régime. A l'aune de cet horizon, chaque modification constitutionnelle a pu être réclamée puis évaluée. La tendance du régime à ses débuts a été une contradiction évidente entre les principes proclamés et les pratiques politiques et administratives. De fait chaque modification, offrant plus d'effectivité aux principes fondateurs, a pu être interprétée comme une amélioration du texte constitutionnel.

L'ultime enseignement de la période n'est donc pas la nécessité de formuler des principes fondateurs ; ils existent indépendamment de leur mise par écrit. L'impérieuse nécessité est de les identifier, de les connaître et de pouvoir les utiliser comme étalon de l'utilité et de la validité des réformes constitutionnelles. Il convient, en un mot, de les utiliser pour ce qu'ils sont : des limites à la révision de la constitution.

Chapitre deux. L'obsession de l'amélioration (1870 – 1939)

Un processus constituant aboutit nécessairement à l'adoption d'un texte constitutionnel¹⁰⁷⁰. L'étude de ce texte, de manière autonome, révèle ses potentialités en imaginant les interprétations qu'il est susceptible de recevoir lors de son application. L'examen des événements qui accompagnent la volonté d'écrire ce texte, la considération des idées exprimées par les acteurs, permettent de dépasser le texte pour le replacer dans son contexte historique. Alors les interprétations potentiellement innombrables peuvent être hiérarchisées selon leur probabilité de réalisation, c'est-à-dire selon leur conformité à l'esprit du temps, aux projets poursuivis par les acteurs d'un tel processus et selon les contraintes nées de l'agencement des pouvoirs publics créés.

Le cas de la Troisième République constitue un laboratoire inestimable pour le chercheur en droit constitutionnel autant que pour l'historien ou le politologue. Ce processus constituant se singularise par sa durée mais aussi et surtout par son aboutissement et la rupture qu'il opère dans le cours de l'histoire constitutionnelle française. Les notions de pouvoir constituant et de pouvoir de révision en sortent marquées durablement et plus intensément qu'elles n'avaient pu l'être lors des précédents moments constituants de l'histoire constitutionnelle depuis la Révolution (Section une).

De plus, au-delà du processus constituant, l'idée de République, parce que la forme de gouvernement auquel elle donne naissance a pour la première fois l'occasion d'être vécue et appliquée de manière durable, est sacralisée : l'enracinement de la République par l'élaboration de réformes profondes où la loi s'efforce de concrétiser les principes républicains y tient un rôle majeur. Toutefois, après ce temps fort, la République apparaîtra pour ce qu'elle est, une forme d'organisation et d'exercice du pouvoir. L'opinion qui s'attache à ces formes estime alors qu'il est indispensable de les conserver pour que demeure la République. En parallèle, la critique de la pratique des institutions se développe et en réclame la réforme. Deux tendances se dessinent ici : une critique radicale qui prône le changement de Constitution, une autre plus modérée, pour laquelle il serait suffisant d'améliorer la constitution (Section deux).

¹⁰⁷⁰ Exception faite du cas particulier de l'Etat d'Israël. Voir sur ce point C. Klein, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris, PUF, coll. Les voies du droit, 1995, pp. 49-66.

Section une. La République par l'entremise des lois constitutionnelles de 1875

Laboratoire pour l'étude des processus constitutants avons-nous dit à l'instant, la période 1870 - 1875 l'est doublement. Si le 4 septembre 1870 la République est proclamée à l'Hôtel de Ville de Paris, la poursuite de la guerre empêche cet événement de produire les effets qu'il a produits par le passé. Les acteurs de ce jour comptaient sur un précédent qu'ils ne parviennent qu'imparfaitement à reproduire. Pleine de sens et de promesses telle que l'a été la proclamation de la République en 1848, celle de 1870 subit une contestation sourde mais déterminée.

Il est possible de schématiser cette longue lutte selon l'image classique de l'entonnoir : au départ, toutes les forces politiques sont présentes et également concurrentes. Puis, au fur et à mesure des victoires et des manœuvres, les unes cèdent place aux autres. La particularité de la période ici considérée est que la puissance populaire se soumet au silence après un violent échec tandis qu'elle a été une force constante de 1789 à 1793 ou en 1848 par exemples. Une fois que cette contrainte ne pèse plus sur les travaux de l'Assemblée nationale, la lutte peut alors s'y installer et prendre une forme parlementaire (Sous-section une). Les péripéties de ce type d'organisation comme les changements de majorité, donc de cabinet, les élections partielles, les remplacements de membres décédés, transforment les conditions de la lutte voire ici, provoquent son ajournement (Sous-section deux).

Sous-section une. La lutte pour la puissance constituante

Les moments constitutants de l'histoire constitutionnelle française avant 1870 ont vu plusieurs fois s'entremêler ou se succéder des mouvements populaires à des luttes entre représentants. Cette fois le déroulement du processus ne fait pas exception, si ce n'est par sa durée. Une première phase de la lutte pour l'appropriation de la puissance constituante voit le peuple se heurter au gouvernement de la défense nationale puis à l'Assemblée nationale durant neuf mois (§1). Une seconde phase déplace le théâtre de cette même lutte à l'intérieur de l'Assemblée, où après quatre ans de débats, elle ne connaîtra pas de dénouement mais un report (§2). De cet épisode de l'histoire constitutionnelle française, la notion de pouvoir constituant sortira transformée.

§1. *Le combat populaire*

Le combat populaire pour s'emparer de la puissance constituante est tragique entre l'été 1870 et celui de 1871. La déclaration de guerre à la Prusse et la captivité de l'Empereur exaltent le sentiment patriotique et permettent de renouer avec le mythe de la République salvatrice de 1792 où vis-à-vis de l'extérieur, le sort de la patrie fédère, tandis qu'à l'intérieur, s'ouvrent les portes des réformes sociales de grande ampleur. Mais le sort des mouvements collectifs dépend toujours et cruellement des succès de leurs leaders. Ainsi, malgré des manifestations durant le mois d'août 1870 qui annoncent celle du 4 septembre suivant, l'habileté politique de ceux dont c'est le métier l'emporte sur la détermination de ceux qui la subissent (A). Et si une première ruse ne suffit à convaincre qu'un vainqueur est sorti de cette lutte pour la puissance constituante, le combat se poursuit par la force et la soumission (B).

A. La République imposée

La dynastie Bonaparte vit des moments critiques lorsque la déclaration de guerre contre la Prusse est prononcée. L'état de santé de l'Empereur est mauvais et le fait que cette information soit gardée secrète montre l'inquiétude de son entourage vis-à-vis de la réaction qu'une telle nouvelle pourrait provoquer¹⁰⁷¹. Napoléon III subit les événements, il est indécis, l'entrée en guerre n'est pas sa décision. La pression de l'opinion publique¹⁰⁷², relayée par des membres du Corps législatif en plus d'un entourage trop confiant¹⁰⁷³ (Impératrice et maréchaux en tête), le pousse à l'affrontement.

En vérité, la situation se construit depuis le milieu des années 1860, lorsque la Prusse, conduite par Bismarck, sort victorieuse de Sadowa. L'onde de choc de cette bataille (juillet 1866) parcourt l'Europe mais semble éviter la France qui ne réagit pas. Sûre de son armée, de sa réputation et de sa diplomatie, la France ne tient pas compte de l'évolution qui vient d'être consommée dans l'art de la guerre. Quatre ans plus tard, lorsque Bismarck cherche à finaliser la construction de l'unité allemande au détriment de la France, personne ne le soupçonne

¹⁰⁷¹ De fait, si le plébiscite du 21 mai 1870 fut rassurant, c'est plus pour la dynastie, pour le prince-impérial que pour Napoléon III.

¹⁰⁷² F. Roth relate les propos de l'ambassadeur anglais à Paris : « “Le parti de la guerre a gagné le dessus écrit-il le 13 juillet. Après l'article de la *Gazette de l'Allemagne du Nord*, la guerre paraît absolument inévitable.” Alors que tout est joué, il rappelle : “Dans cette affaire, le gouvernement français n'était pas à la tête de la nation, il la suivait” (19 juillet 1870). », *La guerre de 1870*, Paris, Hachette, coll. Pluriel, 1990, p. 152.

¹⁰⁷³ « Ils ne voient pas le danger, au fond, parce qu'ils tablent encore, dur comme fer, sur le jeu des alliances naturelles qui, ils n'en doutent pas, feront réfléchir la Prusse. », A. Guérin, *La folle guerre de 1870*, Paris, Hachette, 1970, p. 45.

sérieusement. Seuls Thiers et quelques représentants militent pour une solution diplomatique quand les esprits autour d'eux s'échauffent et tombent dans le piège de la dépêche d'Ems, relue et corrigée par Bismarck lui-même¹⁰⁷⁴.

Il n'est pas utile de s'attarder sur la célérité des victoires allemandes ni sur la désorganisation de l'armée française, la défaite est complète. Néanmoins, un élément souvent évoqué, mais peu sondé ou exploité, est le choix de l'Empereur captif. Pourquoi refuse-t-il de traiter au nom de la France ? S'agit-il de sauver sa dynastie ou la France elle-même ? Pris d'amertume, de lassitude ou de tout autre sentiment défaitiste, cherche-t-il à éviter que la population ne subisse de trop grandes pertes ? Eu égard aux réticences de Napoléon III pour déclencher les hostilités, c'est probable mais dans ce cas, pourquoi ne pas hâter la paix en signant la capitulation du pays ? Pour protéger la dynastie ? Le calcul ne semble pas être le bon : comment se relèverait-elle d'une aussi sévère défaite ? Imagine-t-il alors que les Français, qu'il a vainement tenté d'épargner en chevauchant à contrecœur, vont se lever en masse contre l'envahisseur ?

Les éléments nous manquent. Néanmoins cette attitude favorisa l'installation de la République, ce qu'il ne souhaitait pas mais pouvait pressentir. La contestation républicaine allait croissant depuis les élections de 1863 qui offrirent cinq sièges à ses partisans. Au sein du Corps législatif de 1870 ils constituent une tendance de l'opposition, une composante de cette large opposition qu'est l'Union libérale. Ce sont leurs efforts communs qui ont fait l'amélioration progressive de l'Empire dans un sens parlementaire. De plus, concernant la guerre, le consensus était presque parfait, aussi bien quant à son opportunité qu'aux probabilités de dénouement heureux de l'entreprise.

Ainsi, aucune force politique n'avait les moyens par elle-même de prétendre au remplacement de l'Empire. Ce qu'expliquent les élections de 1869 en soulignant, une fois de plus, le décalage d'orientation entre villes et campagnes. Les premières, favorables aux républicains modérés le plus souvent (il ne s'agit pas de défendre « la sociale »), tandis que les secondes, se tournent vers des solutions toutes empreintes de tradition (toutes les droites trouvent des appuis). De fait, sans majorité claire, la représentation nationale est une grande modérée¹⁰⁷⁵.

¹⁰⁷⁴ Pour une revue complète de la genèse de la guerre où Bismarck tient un rôle primordial, se reporter à F. Roth, *op. cit.* Spécialement les deux premières sections du chapitre IV, « La défaite de la France impériale ».

¹⁰⁷⁵ J.-P. Azéma et M. Winock décrivent ainsi la situation : « (...) libéraux "constitutionnels" du Tiers parti, orléanistes, républicains ralliés, catholiques libéraux, protectionnistes, tous ont l'espoir de voir attribuer au Parlement le premier rôle et d'effacer *progressivement* de la Constitution les articles qui confèrent à l'Empereur un pouvoir discrétionnaire. », *La III^e République*, Paris, Calmann-Lévy, coll. naissance et mort, 1970, pp. 33-34. Nous soulignons.

Dans ces conditions, la proclamation de la République le 4 septembre 1870 semble être un pis-aller bien que préparé. Lorsque l'Empereur quitte la capitale pour Metz le 28 juillet, il reste le chef du pouvoir exécutif, « Aucune décision sérieuse n'était prise sans son assentiment. »¹⁰⁷⁶ Pour autant, dès les premières défaites connues à Paris, chaque tendance hostile au gouvernement sent qu'une opportunité se profile et le jour de l'ouverture de la session extraordinaire du Corps législatif, la défiance est votée : « La Chambre, décidée à soutenir un cabinet capable d'organiser la défense du pays, passe à l'ordre du jour. »¹⁰⁷⁷ La motion a été rédigée par la droite qui installe le général Cousin-Montauban, comte de Palikao, à la place d'Emile Ollivier.

La suite du mois d'août voit l'entrée en scène de la population des faubourgs parisiens, facilitée par l'abandon de la conduite des opérations militaires par Napoléon III le 12 et par la mémoire encore chaude de l'enterrement de Victor Noir, au cours duquel les classes populaires ont pu (à nouveau) constater leur potentiel politique en dehors des urnes¹⁰⁷⁸. Le 14, elles scandent les premiers « Vive la république ! » lors d'une tentative d'armement à la caserne de la Villette menée par Blanqui. C'est un échec mais il faut désormais composer avec un Paris dont le potentiel révolutionnaire s'échauffe.

Le 3 septembre la nouvelle de la capitulation est connue dans Paris. Palikao l'annonce à la tribune du Corps législatif qui ne parvient pas à trouver de solution au problème institutionnel qui se pose alors. Le président Schneider réunit le Corps législatif pour une séance nocturne au cours de laquelle est adoptée la motion suivante : « Vu les circonstances, la Chambre nomme une commission de gouvernement et de défense nationale. »¹⁰⁷⁹ Les représentants n'auront pas le loisir de la mettre en œuvre. Les faubourgs, guidés par Blanqui et Delescluze notamment, envahissent la Chambre. Dans le tumulte, il est décidé de marcher vers l'Hôtel de Ville où l'on espère et l'on parvient finalement, à « rééditer 1848 »¹⁰⁸⁰.

¹⁰⁷⁶ J. Petot, *Les grandes étapes du régime républicain français (1792 - 1969)*, Paris, Cujas, 1970, p. 350.

¹⁰⁷⁷ JOEF, n° 218 du 10 août 1870, p. 1394.

¹⁰⁷⁸ « Sous le Second Empire, tout est fait pour déjouer d'éventuelles mobilisations funéraires de la part des républicains (...). Il [le pouvoir] refuse l'inhumation au Père-Lachaise du journaliste républicain Victor Noir, tué par Pierre Bonaparte en janvier 1870. Dans ce dernier cas pourtant, le passage à l'émeute a été évité d'extrême justesse. Les républicains se sont divisés sur la mise en scène funèbre. Jules Valès songeait à une promenade du cadavre dans Paris, comme en 1848. Gustave Flurens souhaitait donner clairement le signal de l'insurrection et rééditer 1832. Rochefort et Delescluze, au contraire, repoussent l'usage de la violence et calment la foule du cortège, exaspérée par le crime. *La Marseillaise* est entonnée dans le cortège en marche vers le cimetière de Neuilly, des cris séditieux et vengeurs sont proférés, mais l'insurrection n'a pu prendre corps. », E. Fureix, « Banquets et Enterrements », *Histoire des Gauches en France, Volume 1 - l'héritage du XIX^{ème} siècle*, sous la dir. de J.-J. Becker et G. Candar, Paris, La Découverte, coll. poche, 2004, pp. 206-207.

¹⁰⁷⁹ A-A. Carette, *Lois annotées, ou lois, décrets, ordonnances, avis du Conseil d'Etat, etc.*, 5^{ème} série, 1861-1865, Paris, Administration du recueil général des lois et arrêts, 1861, p. 511.

¹⁰⁸⁰ M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 13^{ème} éd., 2014, p. 297.

Le peuple parisien acclame un gouvernement de défense nationale composé de républicains modérés : les représentants de Paris élus aux dernières élections (sauf Thiers qui pense déjà à l'après guerre), à qui s'ajoutent Rochefort, « un rouge », et le militaire Trochu. Les espoirs populaires sont de taille, nombreux et entretenus par trois éléments : le gouvernement de défense nationale lui-même qui exalte la République et le sentiment patriotique pour continuer la guerre. Ce que permet le deuxième élément : le souvenir de 1792, largement relayé et entretenu grâce au troisième élément, le retour des exilés de 1851.

Cependant la modération de ce gouvernement n'est pas en accord avec le discours qu'il semble avoir été contraint de tenir. C'est bien grâce à l'impulsion de Blanqui que la République a été proclamée mais ce n'est pas ce régime révolutionnaire que les représentants de Paris souhaitent installer. Le décalage est rapidement perçu par la population parisienne et relayé dans la presse. « Dans *La Patrie en danger*, Blanqui écrit le 22 septembre : “Depuis le 4 septembre le gouvernement prétendument de Défense nationale n'a qu'une pensée à l'esprit : la paix.” Non pas une paix victorieuse, non pas une paix honorable, mais la paix à tout prix. »¹⁰⁸¹ Cette opinion est entretenue par la tournure que prend la guerre.

Le siège de Metz, notamment, paraît interminable. L'indécision du général Bazaine dérange, les rumeurs de trahison à son égard se développent et finiront par se vérifier : en défenseur de l'ordre, de son propre avenir ou bien des deux, Bazaine engagea une discussion interposée avec Bismarck dans laquelle il présente ses forces armées comme les seules capables de « maîtriser l'anarchie dans notre malheureux pays... »¹⁰⁸² ; entendre, libérer Paris des révolutionnaires mais la manœuvre n'ira pas plus loin. La technique prussienne du siège a raison de Strasbourg fin septembre. Puis de Metz, plus lentement, fin octobre. Appliquée à la capitale, cette tactique patiente mais efficace permet au haut commandement de s'installer à Versailles et d'y faire venir Guillaume I^{er} avec sa suite dès le début d'octobre. De là, ils organisent une guerre d'attente.

¹⁰⁸¹ F. Roth, *La guerre de 1870*, Paris, Hachette, coll. pluriel, pp. 210-211.

¹⁰⁸² Le 12 octobre, sur ordre de Bazaine et avec l'assentiment du prince Frédéric-Charles en charge du commandement militaire du siège de Metz, le colonel Boyer part pour Versailles avec ces instructions : « Au moment où la société est menacée par l'attitude qu'a prise un parti violent et dont les tendances ne sauraient aboutir à une solution que recherchent les bons esprits, le maréchal Bazaine, s'inspirant du désir qu'il a de sauver son pays et de le sauver de ses propres excès, interroge sa conscience et se demande si l'armée placée sous ses ordres n'est pas destinée à devenir le palladium de la société. La question militaire est jugée : les armées allemandes sont victorieuses et le roi de Prusse ne saurait attacher un grand prix au triomphe stérile qu'il obtiendrait en dissolvant la seule force qui puisse aujourd'hui maîtriser l'anarchie dans notre pays... L'intervention d'une armée étrangère même victorieuse, pourrait surexciter les esprits et amener des malheurs incalculables... L'action d'une armée française encore toute constituée, ayant son moral, et qui, après avoir loyalement combattu l'armée allemande, a la conscience d'avoir su conquérir l'estime de ses adversaires, pèserait d'un poids immense dans les circonstances actuelles : elle rétablirait l'ordre et protégerait la société. Elle donnerait à la Prusse, par l'effet de cette même action, une garantie des gages qu'elle pourrait avoir à réclamer dans le présent. », cité dans A. Guérin, *La folle guerre de 1870*, Paris, Hachette, 1970, pp. 164-165.

Le Gouvernement de la défense nationale se tient prêt, autant que possible, mais semble touché d'une étrange inertie. Gambetta choisit alors de constituer une armée à partir de la province. Ses premiers efforts sont unanimement salués car ils interviennent avant la chute de Metz, lorsque l'espoir est encore permis et que Paris ne s'est pas encore soulevé¹⁰⁸³. La concomitance de ces deux événements (chute de Metz et soulèvement parisien) offre un double moyen pour contrer la puissance constituante populaire : sur la scène parisienne, « Le gouvernement [de la défense nationale] ordonne des poursuites, révoque les chefs de bataillons compromis dans l'affaire. Au lieu et place des élections (...) il fixe au 3 novembre son plébiscite. »¹⁰⁸⁴ Quant à l'échelle du territoire, la politique change de ton : les divergences gangrènent les commentaires de l'action de Gambetta et le discréditent.

Une véritable guerre d'usure s'engage et tourne rapidement à la faveur des forces germaniques. Les communications télégraphiques entre Paris et Gambetta, qui a rejoint Tours, sont coupées ; les pigeons voyageurs n'arrivent qu'épisodiquement. La tournée européenne de Thiers à la recherche d'alliances est un échec. Paris craint de plus en plus pour son ravitaillement et l'inaction de Trochu pèse à la fois sur le moral des populations et sur l'idée que l'on se fait de son intégrité. Lorsqu'il se décidera début décembre, il n'y croit pas lui-même. Pire, il s'agit là d'une tentative d'affaiblissement de la puissance parisienne dont on ne sait contre qui elle se dirigera après la journée du 31 octobre. Un mois plus tard, Paris subit les bombardements tandis que d'autres villes de province, comme Le Mans, tombent.

L'empire allemand peut être proclamé à Versailles le 18 janvier 1871, une semaine avant que Jules Favre aille y négocier l'armistice et que soit enfin rendue possible la réunion de l'Assemblée nationale. Les querelles de politique intérieure vont retrouver une enceinte pour s'exprimer, mais selon une représentation des Français très originale, sinon largement biaisée. En effet, la célèbre description par Daniel Halévy¹⁰⁸⁵ des conditions dans lesquelles les élections se sont tenues¹⁰⁸⁶, rappelle à juste titre quel écart il existait alors entre les populations rurales et urbaines.

¹⁰⁸³ La fin de cette journée où l'Hôtel de Ville est envahi et le gouvernement de la défense nationale faillit tomber, est résumée comme suit par H. Lefebvre : « (...) on négocie : évacuation immédiate et complète du palais municipal, maintien des élections, pas de représailles. Ferry s'engage solennellement. Et voilà le gouvernement de défense nationale remis en selle. La parole donnée n'est pas tenue ; elle est même niée. », H. Lefebvre, *26 mars 1871 - La proclamation de la Commune*, Paris, Gallimard, coll. Trente journées qui ont fait la France, 1965, p. 215.

¹⁰⁸⁴ *Ibid.*, p. 215.

¹⁰⁸⁵ « Jamais élections ne furent si vite menées : le 2 février, l'appel fut publié, le 6, le scrutin ouvert et l'assemblée élue tout entière en un jour. Pauvre peuple ainsi convoqué, artisans, paysans, bûcherons rappelés du fond des bois, pêcheurs de la haute mer, tous sommés de répondre sur des questions immenses, pour eux mal saisissables, la paix, la guerre, la liquidation du passé, l'institution de l'avenir, la monarchie, la république, l'Empire. », D. Halévy, *La fin des notables*, Paris, Grasset, coll. pluriel, 1995, rééd. de 1930, p. 10.

¹⁰⁸⁶ Pour une analyse détaillée, voir J. Gouault, *Comment la France est devenue républicaine*, Paris, A. Colin, 1954, 241 p.

Aux yeux des électeurs, et sans caricaturer, les bonapartistes étaient discrédités par la guerre qu'ils avaient déclenchée, tandis que les républicains du gouvernement provisoire l'étaient pour l'avoir prolongée inutilement¹⁰⁸⁷. Restent alors d'une part, les notables, vers qui on se tourna par défaut, parce qu'eux seuls représentent quelque chose de connu et qui ressemble à l'ordre mais aussi et surtout parce qu'ils défendent la paix¹⁰⁸⁸ ; d'autre part, les républicains radicaux, pour qui trois raisons justifient la poursuite de la guerre : l'état des troupes, quoi qu'on en dise, est favorable au camp français, l'honneur du pays doit être sauf, et surtout, l'avenir de la République dépend du sort de la guerre.

Or, c'est précisément ce dernier enjeu qui cristallise le cours des événements. En dehors de Gambetta, tout le personnel politique voit l'armistice comme une solution convenable. Seule une victoire rapide de la Prusse permettra de discréditer le gouvernement de défense nationale et la République au nom de laquelle il a été proclamé. Une victoire de la France, menée par Gambetta, lui ouvrirait grande la porte des réformes sociales. S'emparer du dénouement de la guerre signifie donc s'emparer de la puissance constituante.

Il est donc possible d'affirmer qu'en février 1871 la République est imposée depuis six mois. Imposée à un Empire envahi, imposée à l'assise populaire qui l'imaginait autre lorsqu'elle l'a proclamée, imposée enfin à la représentation nationale majoritairement monarchiste, chargée de signer la paix. Une telle configuration ne pouvait qu'engendrer de vives réactions ou de profondes stagnations. Les années 1871 - 1875 seront riches des deux, dans cet ordre.

B. La République soumise

La proclamation de la République, le 4 septembre 1871, répondait à plusieurs volontés satisfaites du mot mais qui ont rapidement mesuré le fossé qui séparait leurs interprétations respectives de ce que devait être la chose publique. En réalité, l'origine de la profusion d'idées qui

¹⁰⁸⁷ J.-M. Mayer considère même que « les animateurs de la Défense nationale, par leur style inspiré de l'an II, heurtèrent une large partie de l'opinion rurale, désireuse de retrouver la paix. Les raisons profondes de la victoire conservatrice aux élections du 8 février sont là. », *La vie politique sous la Troisième République, 1870 - 1940*, Paris, Seuil, coll. points histoire, 1984, p. 19.

¹⁰⁸⁸ Daniel Halévy décrit alors ainsi les comportements électoraux : « Depuis vingt ans, depuis la révolution de 1848, ils exerçaient le droit de vote, et leur constante habitude avait été de suivre les indications des préfets, des maires ou des curés. Or, en ces circonstances rapides, les préfets étaient sans autorité, les maires déconcertés, l'administration défailait. Le passé s'était effondré, le présent n'était que ruines. Comment, pour qui voter ? Des bonapartistes responsables des désastres, personne ne voulait plus. Quant aux républicains, rares ceux qui en voulaient encore : ils avaient perdu la guerre une seconde fois, ils parlaient de guerre à outrance, et le pays sentait un urgent besoin de paix. (...) La guerre ayant discrédité les hommes du gouvernement et les rouges, seuls restaient les possesseurs de terre, les familles patrimoniales ; l'Assemblée nouvelle fut à eux. », *op. cit.*, p. 10.

dessinent autant de familles républicaines remonte à juin 1848¹⁰⁸⁹. Ce moment tragique pour les uns, salvateurs pour les autres, contient le germe de divisions qui seront décisives en 1870 d'abord, pour la vie politique de la Troisième République ensuite.

Les jours qui ont suivi la proclamation n'ont alors été que des révélateurs de l'ampleur des disparités qui séparaient chacune des familles républicaines. Nous identifions ainsi trois esprits de familles qui se réclament chacune de la République¹⁰⁹⁰.

La première, radicale, est la famille la plus déçue de 1848, pour qui la République ne peut qu'être démocratique et sociale. Les théories de Proudhon, grâce auxquelles il est permis de croire à une libération progressive et sans heurt, coexistent avec le bastion français de l'Internationale ou les blanquistes au sein de ce qui est, au fond, un grand rassemblement de diverses doctrines réunies par le souvenir patriotique et l'espoir de progrès de 1792.

La seconde, modérée ou légaliste, se distingue de la première par la moindre ampleur des réformes qu'elle réclame. Sa priorité, avant le renversement des structures, est un renversement des symboles. Dans cet ordre d'idée, la République est avant tout une forme de gouvernement qui s'oppose à la monarchie. Elle permet, dans la tradition de 1789-1791, à la nouvelle classe issue du XVIII^{ème}, de participer aux affaires publiques. Ce sera la « République des Jules »¹⁰⁹¹, la République opportuniste, libérale.

La troisième, enfin, est une tendance tacticienne. Une tendance qui n'aborde la question de la République qu'avec un rapport conjoncturel à la question du régime, ignorant quasiment la question sociale. La vie d'une communauté nationale est toute entière abordée selon la notion conservatrice d'ordre. Il s'agit d'une tendance qui aura d'abord soin d'inscrire les institutions

¹⁰⁸⁹ Voir par exemple, le précédent que constituent les journées de juin 1848 vis-à-vis de l'Internationale : R. Gossez, « La proscription et les origines de l'Internationale. 1. Le "Comité international permanent" », *Revue d'histoire du XIXe siècle* [En ligne], n° 22, 2001, www.rh19.revues.org ; et N. Plotkin, « La Proscription et les origines de l'Internationale. 2. », *Revue d'histoire du XIXe siècle*, n° 22, 2001, www.rh19.revues.org.

¹⁰⁹⁰ Nous ne brosons là qu'un "portrait robot" de ces familles. Une véritable analyse des courants républicains, mais trop fine pour qu'elle puisse être utilisée ici, a été élaborée par C. Nicolet. Voir, *L'idée républicaine en France (1789 - 1924)*, Paris, Gallimard, coll. Tel, 1994, pp. 153-157.

¹⁰⁹¹ H. Guillemin décrit ainsi les réactions à l'annonce de la capitulation : « (...) du côté de la gauche, c'est la panique. Favre surtout a complètement perdu la tête. Il avait si bien cru, ces jours-ci, que les choses s'arrangeraient, qu'on éviterait l'horreur d'un soulèvement populaire, avec toutes les "mauvaises passions" déchaînées ! (...) Picard, lui aussi, est dans l'effroi ; il a toujours pratiqué, quant à lui, une opposition "légale" et dont il soulignera à juste titre, devant la Commission d'enquête, le caractère "extrêmement modéré" ; Jules Simon, de son propre aveu, "n'aime pas à mettre les foules en mouvement" ; et Ferry, définissant en termes nobles le comportement de son groupe, le peindra comme suit : "Notre attitude était celle d'hommes profondément attristés et préoccupés (...) et prévoyant un dénouement épouvantable" ; il aura soin de rappeler ("il faut qu'on le sache, et nous devons le dire pour l'histoire de notre temps") que, depuis 1869, la rupture était consommée entre sa "gauche" à lui et "le parti que nous appelions alors, d'un nom très doux, le parti des impatients", ces "rouges" que, dès 1866, il avait violemment attaqués, dans ses articles du *Temps* (...) », *Les origines de la Commune - Cette curieuse guerre de 1870*, Paris, Gallimard, 1956, p. 101.

politiques dans la continuité historique : il s'agit de l'habit républicain, sur un corps social structuré à l'ancienne. Ce sera la République conservatrice de Thiers.

Les deux premières sont concurremment à la manœuvre¹⁰⁹² pour installer le gouvernement de la défense nationale selon la plus pure tradition républicaine : la référence à 1792, en tant qu'événement historique à reproduire, a structuré la rédaction du décret de proclamation¹⁰⁹³. C'est précisément ce projet politique qui effraie non seulement les tendances républicaines libérales et conservatrices mais aussi les droites royalistes. Ici se joue alors une des plus longues batailles de notre histoire constitutionnelle pour l'appropriation de la puissance constituante.

Dans l'enchaînement de ces événements, la proclamation du 4 septembre ne peut être considérée comme un acte constituant. Concomitante à la guerre dont on ne sait pour combien de temps, ni même si elle va se poursuivre, l'acclamation et la proclamation à l'Hôtel de ville ne peuvent justifier aucune décision fondamentale ni institutionnelle. La priorité est à la défense nationale. Ainsi dès le premier jour de résurrection de la République, la question de sa définition, et donc de son avenir, est éclipsée par l'urgence de la politique extérieure. Il en sera ainsi jusqu'en 1875 (voire au-delà).

H. Guillemin démontre comment, jusqu'à la capitulation, le gouvernement de défense nationale a refusé de poursuivre franchement l'effort de guerre, comment Thiers a habilement contourné les disputes internes pour se préserver d'un discrédit lié à la défaite militaire (qu'il réserva aux plus radicaux des républicains) et la manière dont le peuple de Paris a vécu ces manœuvres comme autant de trahisons¹⁰⁹⁴. Un épisode spécialement significatif de ces calculs politiques, motivés par l'après-guerre et donc par la maîtrise de la puissance constituante, est celui de la capitulation. Jules Favre est livré à lui-même, volontairement abandonné par les autres protagonistes du gouvernement provisoire et par les généraux pour traiter la question avec

¹⁰⁹² La première initiant le mouvement par l'émeute et l'envahissement du Corps législatif, la seconde profitant de cet élan pour s'en emparer et s'approprier la proclamation de la république. La suite des événements n'est qu'une tentative pour la République du gouvernement provisoire, de ne pas se faire déborder par la République insurrectionnelle qui se réclame de 1792.

¹⁰⁹³ « Français ! Le peuple a devancé la Chambre, qui hésitait. Pour sauver la patrie en danger, il a demandé la République. Il a mis ses représentants non au pouvoir, mais au péril. La République a vaincu l'invasion en 1792, la République est proclamée. La révolution est faite au nom du droit, du salut public. Citoyens, veillez sur la cité qui vous est confiée ; demain vous serez, avec l'armée, les vengeurs de la patrie ! », A-A. Carette, *Loi annotées, (...) op. cit.*, p. 510.

¹⁰⁹⁴ A propos des membres du gouvernement provisoire, on lit dans la célèbre enquête de P.-O. Lissagaray : « Devenus Gouvernement, ils battent la même chamade, expédient M. Thiers quêter la paix par toute l'Europe, et Jules Favre à Bismarck. Quand tout Paris leur crie : "Défendez-nous, chassons l'ennemi", ils applaudissent, acceptent, et tout bas ils disent : "Tu vas traiter". Il n'y a pas dans l'histoire de trahison plus haute. Les hommes du 4 septembre ont-ils, oui ou non, détourné le mandat qu'ils avaient reçu ? "Oui", sera le verdict des siècles. », *Histoire de la commune de 1871*, Paris, Dentu, 1896, p. 49.

Bismarck et supporter de fait, seul, la responsabilité symbolique, le poids politique d'une telle décision¹⁰⁹⁵. Quoi qu'il en soit, il signera. Sans en avertir Gambetta, plus que jamais sûr quant à lui que la victoire est possible (et d'autant plus si l'armistice est consacré au renforcement des armées qu'il organise depuis la mi-septembre plutôt qu'au repos et à la dispersion). Mais la bataille idéologique qu'il mène, lui aussi, avec l'avenir politique du pays, l'avenir de la République en ligne de mire¹⁰⁹⁶, il vient de la perdre. Ce n'est que la première d'une longue série qui trouvera son terme après sa mort¹⁰⁹⁷.

Pour l'heure, l'armistice dévoile la duplicité du discours des élites. Hier elles affolaient Paris par la famine approchant, voilà les denrées qui s'amassent et dénoncent par leur abondance le mensonge¹⁰⁹⁸. Le message est clair pour la population : la République ne sera pas celle que vous avez acclamée. Les classes populaires redoublent alors de méfiance : la fin du moratoire sur les loyers approche et le bruit court sur la dissolution de la garde nationale, ce qui signifie la fin des revenus pour les 215 bataillons qui se sont fédérés. L'antagonisme devient très concret le 28 février par la publication d'un appel commun de la Délégation des vingt arrondissements et de l'Internationale.

Jusqu'au fameux 18 mars 1871, une multitude d'éléments sont à prendre en compte pour expliquer l'importance de cette journée¹⁰⁹⁹. Parmi lesquels, à la fin de février, les canons qui devaient servir à la défense de Paris, regroupés sur les places stratégiques de Belleville et de Montmartre par les gardes nationaux et les ouvriers parisiens qui les considèrent comme les leurs. Ils constituent une menace concrète pour les prévisions de l'Assemblée nationale : les Prussiens vont-ils être attaqués par les Parisiens lors de leur parade dans la capitale ? Les Parisiens oseront-ils user de ces canons contre la représentation nationale ? L'agitation parisienne déjà appréhendée comme une menace pour le gouvernement provisoire devient une menace pour la France. Les

¹⁰⁹⁵ Voir H. Guillemin, *Les origines de la Commune – Tome 3, La capitulation*, Paris, Gallimard, 1960, 410 p. Spécialement au sein du chapitre II de la seconde partie, pp. 306-311.

¹⁰⁹⁶ H. Guillemin cite le *Rapport sur les actes de la Délégation* de Boreau-Lajanadié : « Boreau-Lajanadié commentera donc comme suit et le discours de Lille et l'effort de Gambetta pour *tenir* encore après la capitulation de Paris : "En un mot, M. Gambetta voulait rester au pouvoir" et poursuivre la guerre "dans l'intérêt du parti républicain". », *ibid.*, p. 380. Souligné dans le texte.

¹⁰⁹⁷ Précisément en 1884 lorsque la question du régime sera définitivement réglée au profit des républicains modérés.

¹⁰⁹⁸ Il ne s'agit pas d'affirmer que le gouvernement provisoire retenait les provisions. L'approche de G. de Molinari avance une explication à travers les vertus du marché et de l'initiative privée : dans la crainte d'un tarissement des approvisionnements, les commerçants auraient par eux-mêmes régulé le marché. Dès lors il peut décrire la situation comme suit : « A peine la convention mettait fin au siège était-elle signée qu'on voyait reparaître aux halles et ailleurs, *comme par un coup de baguette*, un certain nombre de denrées et de comestibles qui avait peu à peu disparu depuis quelque temps, « Les approvisionnements de Paris à la fin du Siège », *Revue des deux mondes*, Tome 91, 1^{er} janvier 1871, pp. 746-747. Nous soulignons.

¹⁰⁹⁹ Pour une présentation synthétique de la Commune de Paris, se reporter à J. Rougerie, *Paris insurgé, la Commune de 1871*, Paris, Gallimard, coll. Découverte, 1995, 160 p.

premières réunions de l'Assemblée à Bordeaux dévoilent ces craintes par quelques mesures pragmatiques ou symboliques.

Pour exemple, la décision du 15 février de réduire la garde nationale en ne versant de solde « qu'aux sédentaires présentant une sorte de certificat d'indigence »¹¹⁰⁰, souligne la volonté de désarmer la capitale. Or, une telle volonté est associée, par les cibles de la mesure, non seulement au démantèlement de la République, ce que Paris n'accepte pas, mais également comme une mesure antisociale puisqu'elle prive bon nombre de parisiens de toute ressource. Puis la décision de transférer le siège de l'Assemblée depuis Bordeaux à Versailles, non à Paris, renforce la défiance mutuelle : par la peur des canons d'un côté qui est bien comprise de l'autre, et par l'image conservatrice de la capitale de l'ancienne France¹¹⁰¹.

Le déroulement interne de la Commune entre le 28 mars et la semaine sanglante n'intéresse qu'indirectement notre recherche. En revanche, le combat d'idées qui y est mené la concerne. En vérité le premier acte de la fin de la Révolution française se joue à cette époque, fin mai 1871. Si la puissance constituante n'est encore appropriée par aucune autre force politique, elle vient d'échapper à ceux qui l'avaient déjà perdue après juin 1848 et après thermidor an II. Ce qui s'éteint avec la Commune, c'est la foi républicaine qui s'était construite et entretenue depuis 1792. A partir de 1871, cette foi laissera place à un pragmatisme plus froid, sans illusions¹¹⁰². De fait, une part idéologique de la Commune vivra à travers certaines réformes de la Troisième République.

Les principales conséquences de la victoire militaire de Thiers sur la Commune ont été maintes fois soulignées. A court terme, une image de sauveur de la patrie pour l'élu des vingt-six départements mais surtout, à long terme, l'image transformée de la République. Ici est amorcée la mutation de l'idée républicaine pour une période non terminée à l'heure où nous écrivons. Peu importe que l'on ne sache, en mai 1871, ce que va devenir l'idée de République en France ; il est désormais acquis qu'elle ne sera pas un régime « social » mais un régime « d'ordre ».

Cette indétermination du contenu de la République est flagrante à la lecture des débats de l'Assemblée nationale, où seuls les républicains radicaux pensent et évoquent les formes précises

¹¹⁰⁰ H. Lefebvre, *26 mars 1871 - La proclamation de la Commune*, Paris, Gallimard, coll. Trente journées qui ont fait la France, 1965, p. 223.

¹¹⁰¹ W. Sernan affirme même qu'« Au moment où la tension s'accroît entre les Parisiens et le pouvoir central, *l'Etat n'est plus maître de la capitale*. Le 10 mars 1871, l'Assemblée nationale reconnaît le fait : elle décide de fixer son siège à Versailles ; du même coup, elle "décapitalise" Paris et se met à l'abri. », *La Commune*, Paris, PUF, coll. Dossiers clio, 1971, p. 11. Souligné dans le texte.

¹¹⁰² En ce sens H. Lefebvre souligne à juste titre que « La Commune a donc un double sens et une double portée : résumé et symbole d'une période aujourd'hui close, annonce d'une période qui s'ouvre. », *op. cit.*, p. 396.

qui iraient de pair avec l'installation de la République qu'ils souhaitent¹¹⁰³. Les centres gauche et droit, en revanche, ne se prononcent pas sur cette question. Ils l'évitent même en refusant d'attacher trop d'importance au nom du régime à mettre en place. La liberté politique doit être l'horizon à atteindre et plusieurs formules institutionnelles expérimentées en France par le passé doivent servir d'inspiration : la monarchie de Juillet, l'Empire libéral, voire, dans une moindre mesure, la Seconde République.

On le voit en creux, ce qui importe pour les extrêmes c'est le principe du régime à installer (l'identité du titulaire de la souveraineté). Il n'est donc pas surprenant que ce soit par l'élaboration des organes de l'Etat que la lutte parlementaire pour la puissance constituante parvienne à un semblant d'accord.

§2. *La querelle à l'Assemblée nationale*

Si l'analyse juridique peut lever les incertitudes quant au mandat que reçut l'Assemblée nationale, l'analyse politique ne peut que se concentrer sur les conditions dans lesquelles les électeurs se sont prononcés. Et, dès lors, le résultat sorti des urnes n'exprime que leur choix de voir l'Assemblée conclure la paix. Quand bien même la seconde analyse primerait la première, on ne peut imaginer que les électeurs ne veuillent voir l'Assemblée se pencher sur le problème institutionnel une fois la paix acquise : s'ils se sont prononcés pour la paix, c'est afin de retrouver le calme nécessaire au travail quotidien, ce qui suppose une organisation régulière des pouvoirs publics. Ce ne sont là cependant que des propos d'observateurs qu'il faut enrichir de ceux des protagonistes de l'époque car ils ont élaboré une solution inédite jusqu'ici (A), qui sera porteuse d'enseignements précieux pour saisir ce que recouvre la notion de pouvoir constituant durant la Troisième République (B).

¹¹⁰³ On retrouvera cet esprit à travers les grandes réformes du tournant du XX^{ème} siècle que W. Serman décrit comme suit au sein du personnel communal : « *L'idéologie* de tous les Communistes, quelles que soient leurs tendances particulières, repose sur un fond commun, que la pratique éprouve et consolide. Tous sont républicains et militent pour une République sociale, au nom d'une exigence morale de justice, plutôt que dans la perspective d'un bouleversement du système économique. Tous sont imprégnés d'une culture révolutionnaire héritée des années 1792-1794 : ils adoptent le calendrier républicain, qui les fait vivre en l'an 79 (...). D'autre part, tous sont anticléricaux, approuvent la séparation de l'Eglise et de l'Etat, décrétée le 2 avril, et l'installation des clubs dans les églises. (...) Tous aussi ont une conception doctrinaire de la démocratie. Ils placent la République "au-dessus du suffrage universel" (...). Stimuler le pouvoir, le surveiller, le contrôler sans cesse, telle est l'attitude fondamentale des communistes. Seuls blanquistes et jacobins sont autant portés à exercer qu'à contester le pouvoir. », *op. cit.*, pp. 17-18. Souligné dans le texte.

A. Une querelle reportée¹¹⁰⁴

Pour la majorité des élus à l'Assemblée nationale réunie le 12 février 1871, la question du caractère souverain de l'Assemblée semble ne pas se poser. Victor Lefranc, rapporteur de la commission chargée d'étudier le projet de loi confiant le pouvoir exécutif à Thiers, prend la parole le 17 et justifie le projet par « l'affirmation, *incontestable*, du droit souverain de la nation *et de l'Assemblée qui la représente* à statuer sur les institutions de la France (...) »¹¹⁰⁵. Victor Lefranc annonce donc sereinement que la commission s'est contentée d'ajouter un considérant préliminaire au projet, afin de rappeler cette idée¹¹⁰⁶. A sa suite, au cours de cette première réunion de l'Assemblée à Versailles, Grévy se prononce pour assurer « le maintien de la République »¹¹⁰⁷. Début mai, c'est Tarbelet qui dépose une proposition de loi « ayant pour but l'affirmation de la République »¹¹⁰⁸. Mi-mai, c'est au tour de Peyrat de déposer une proposition, dont l'article unique déclare que « L'Assemblée nationale reconnaît la République comme le gouvernement définitif de la France »¹¹⁰⁹. Puis en juin, Baze propose de suivre le précédent de 1848 et de limiter la durée des travaux de la présente Assemblée à deux ans¹¹¹⁰.

¹¹⁰⁴ Le professeur S. Pierre-Caps use de la même image en désignant « Un pouvoir constituant *différé* ». Il se limite cependant à la période 1871 - 1875, ce que nous considérons comme restrictif : nous le verrons, ce report du pouvoir constituant ne prend fin qu'en 1884, au moment où il est pleinement exercé. Voir, « Retour sur une controverse constitutionnelle : la naissance de la Troisième République, l'assemblée de Bordeaux (12 février 1871) et la question du pouvoir constituant », *Droit, Histoire et Société, Mélanges en l'honneur de Christian Dugas de la Boissonny*, sous la dir. de Virginie Lemonnier-Lesage et François Lormant, Nancy, PUN, 2008, 627 p. Nous soulignons.

¹¹⁰⁵ *JORF*, n° 53 du 22 février 1871, p. 110. Nous soulignons.

¹¹⁰⁶ « L'Assemblée nationale, dépositaire de l'autorité souveraine, Considérant qu'il importe, en attendant qu'il soit statué sur les institutions de la France, de pouvoir immédiatement aux nécessités du gouvernement et à la conduite des négociations, Décrète : (...) », *ibid.*

¹¹⁰⁷ Le jour de la première réunion de l'Assemblée à Versailles, qui est aussi le surlendemain du début de la Commune de Paris, Jules Grévy affirme d'une part, à l'Assemblée dont il est le président, que « La représentation nationale saura se faire respecter et [d'autre part] accomplir imperturbablement sa mission en pansant les plaies de la France et *en assurant le maintien de la République* malgré ceux qui la compromettent par les crimes qu'ils commettent en son nom. (...) », *JORF*, n° 80 du 21 mars 1871, séance du 20 mars 1871, p. 194.

¹¹⁰⁸ Elle est ainsi rédigée : « L'Assemblée nationale, considérant que la situation indécise où se trouve la France est une des causes principales des troubles qui désolent notre pays (...) L'Assemblée nationale, s'inspirant de son droit, de sa force, et surtout de son amour de la patrie ; En vertu de son pouvoir souverain, Décrète : Art. 1^{er}. L'Assemblée nationale se déclare : Assemblée constituante. Art. 2. Elle limite son mandat au terme de deux ans, pendant lesquels elle fera les lois organiques ; Art. 3. La République sera désormais le Gouvernement de la France. », *JORF*, n° 137 du 17 mai 1871, Annexe n° 214, pp. 1068-1069.

¹¹⁰⁹ La proposition est signée par Louis Blanc, Schoelcher, Henri Brison, Tirard, Greppo, Tolain, Langlois, Lepère, Rathier, Martin Bernard, Eugène Farcy, Edgard Quinet, Jean Brunet, Edmond Adam, Carion et Peyrat. Ici la confrontation entre république et régimes héréditaires est flagrante, du fait de trois motifs d'urgence invoqués en faveur de la proposition. Selon le premier, les résultats des élections municipales prouveraient que le pays est d'accord avec l'installation de la République, « l'audace croissante des intrigues bonapartistes » constitue le second motif (sans plus de détails), enfin la déclaration du comte de Chambord par laquelle il affirme la place qui lui reviendrait de droit, est le troisième motif. *JORF*, n° 152 du 1^{er} juin 1871, Annexe n° 231, p. 1188.

¹¹¹⁰ *JORF*, n° 179 du 28 juin 1871, Annexe n° 321, pp. 1623-1624.

L'assemblée reçoit aussi nombre de pétitions, dont un premier exposé est fait à la tribune fin juin¹¹¹¹ et un second fin juillet¹¹¹², où il est régulièrement question de l'alternative entre République ou Monarchie. La question du mandat de l'Assemblée se pose donc immédiatement et tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Assemblée : on ne sait si la République proclamée le 4 septembre est le régime régulier de la France. Dès lors, toutes les interprétations sont possibles : la signature de la paix est le mandat sûr de l'Assemblée mais *quid* au-delà ? Faut-il qu'elle se dissolve une fois la paix signée ou seulement lorsque les troupes prussiennes auront définitivement quitté le territoire national ?

Les discours de Thiers, qui constituent le pacte de Bordeaux¹¹¹³, n'ont pu contenir la querelle qui demeure vive jusqu'au vote de la loi Rivet du 31 août 1871. Il serait tentant de considérer l'adoption de ce texte comme le fin mot de cette dispute mais il s'agit plus exactement d'un report de la question : puisque l'alternative entre Monarchie et République ne peut être tranchée et qu'elle entraîne la question du mandat de l'Assemblée, il est très politiquement décidé de l'éluider. Vitet, le rapporteur de la commission qui examina le projet de loi Rivet, déploie une rhétorique habile et finalement efficace¹¹¹⁴, au moyen d'un argument majeur : présenter la loi Rivet comme une garantie de stabilité du pacte de Bordeaux, comme « une sorte de gage »¹¹¹⁵.

Cependant, il ne peut nier complètement que l'adoption de cette loi suppose l'exercice du pouvoir constituant. Vitet cherche donc à minimiser ce qu'il ne peut cacher, quitte à tordre les principes : « nous avons cru préférable, dit-il, *de ne pas recourir* au pouvoir constituant, ou de n'en user *que le moins possible* »¹¹¹⁶. Par ces mots, il permet aussi bien aux partisans du pouvoir constituant de l'Assemblée qu'à leurs opposants de se rallier à la fausse neutralité de la commission. La forte majorité à laquelle le texte est adopté doit alors être considérée comme une preuve du pragmatisme de la majorité de 1871 pour atteindre son objectif : la restauration. Une

¹¹¹¹ Présentées par Monnet, rapporteur de la commission des pétitions. Voir notamment les n° 543, 602, 861, 803 et 847 (ces trois pétitions sont présentées ensemble par le Journal Officiel), 826, 813, 125, 726 et 911 (mêmes remarques pour ces trois dernières), *JORF*, n° 176 du 25 juin 1871, pp. 1557-1568.

¹¹¹² Présentées par le vicomte de Lorgueil. Voir les n° 1227, 1215, 1288, 1151, 1172.

¹¹¹³ A la séance du 10 mars notamment : « Vous vous êtes dit que vous ne feriez que ce qui est urgent, qu'au lieu de constituer, vous vous borneriez à réorganiser. (...) je jure devant l'histoire de ne tromper aucun de vous, de ne préparer sous le rapport des questions constitutionnelles, aucune solution à votre insu, et qui serait de notre part, de ma part, une sorte de trahison. (...) Je dirai donc : "Monarchistes, Républicains ! non, ni les uns ni les autres vous ne serez trompés ; nous ne nous occuperons que de la réorganisation du pays". », *Annales de l'Assemblée nationale*, 1871, Tome I, pp. 285-286.

¹¹¹⁴ Le projet sera adopté par 491 voix contre 94. *JORF*, n° 243 du 1 septembre 1871, séance du 31 août 1871, p. 3122.

¹¹¹⁵ Vitet présente l'objectif de cette loi ainsi : « pour consacrer à nouveau le pacte [de Bordeaux] dont s'est porté garant le chef du pouvoir exécutif, et qu'il a fidèlement maintenu, on [les membres de la commission] souhaiterait une sorte de gage, le changement du titre porté par lui jusqu'à ce jour. », *JORF*, n° 240 du 29 août 1871, séance du 28 septembre 1871, p. 3056.

¹¹¹⁶ *JORF*, n° 240 du 29 août 1871, séance du 28 septembre 1871, p. 3056.

attitude que les constitutionnalistes et les historiens ont largement expliqué par la conjoncture défavorable à la majorité monarchiste¹¹¹⁷.

Toutefois, ce vote n'a pas été suffisamment exploité pour comprendre la notion de pouvoir constituant au moment où la Troisième République s'installait.

B. Une querelle de grande portée

De nos jours, la controverse relative au mandat constituant de l'Assemblée nationale bénéficie de multiples analyses qui conduisent à des positions très différentes¹¹¹⁸. Il convient donc de distinguer deux manières d'envisager le problème. La manière juridique qui trouve une solution cohérente et rigoureuse depuis les travaux de Marcel Prélôt¹¹¹⁹, pour qui les décrets du gouvernement provisoire et les dispositions de l'armistice font, ensemble, référence à une seule et même assemblée investie du pouvoir constituant ; cet examen n'a pas été défendu au moment des faits. A l'époque, c'est la conjecture politique qui a conditionné le débat¹¹²⁰ et, par conséquent, le sens doctrinal des mots « pouvoir constituant » pour une durée extraordinaire.

Pour aborder complètement le sens des mots « pouvoir constituant » à l'époque, il faut cumuler deux conceptualisations différentes et complémentaires de la notion. La première replace l'écriture des lois constitutionnelles de la Troisième République au sein de l'histoire constitutionnelle de la France, tandis que la seconde se concentre sur la transition du Second Empire à la Troisième République.

¹¹¹⁷ Notamment leurs divisions internes entre légitimistes et orléanistes, le refus public du comte de Chambord de régner sous le drapeau tricolore, le double jeu de Thiers à leur égard.

¹¹¹⁸ Les professeurs B. Mathieu et M. Verpeaux ne se prononcent pas : « Elle avait été élue sur la base de la question de la guerre ou de la paix : la guerre avec l'Allemagne pouvait-elle être continuée ou non ? Les Français se prononcèrent pour la paix (...) », *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, coll. droit fondamental, 2004, p. 115. ; alors que R. Szramkiewicz et J. Bouineau sont catégoriques : « cette assemblée n'était pas dotée de pouvoirs constituants », *Histoire des institutions 1750-1914*, Paris, Litec, 4^e éd., 1998, p. 457 ; la même radicalité existe en sens contraire chez les professeurs F. Hamon et M. Troper, pour qui « il est évident que l'Assemblée qui serait élue aurait également à se prononcer sur les institutions à donner à la France. », *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 32^e éd. 2011, p. 378.

¹¹¹⁹ Elle est aujourd'hui perpétuée par les professeurs V. Constantinesco et S. Pierré-Caps reprenant : « Selon M. Prélôt, l'Assemblée élue le 8 février 1871 "a une double mission : prononcer sur la guerre ou la paix, décider sur les institutions du pays." Cette deuxième tâche résulte d'un texte du gouvernement provisoire du 29 janvier 1871, lequel se réfère implicitement au D. du 8 septembre 1870 visant la réunion d'une assemblée nationale constituante. Et M. Prélôt de conclure : "nonobstant les controverses ultérieures, la fonction constituante de l'Assemblée, est, à ses origines, incontestable" », *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, coll. Thémis, 5^{ème} éd., 2011, pp. 133-134.

¹¹²⁰ C'est la position défendue par le professeur M. Morabito : « Les républicains, initialement minoritaires au sein de la représentation, répondent évidemment par la négative. De plus, soulignent-ils, alors que le décret du 8 septembre 1870 avait effectivement convoqué les électeurs pour désigner une Assemblée nationale constituante, celui du 29 janvier 1871, en vertu duquel l'Assemblée avait été élue, ne parlait plus que d'une assemblée nationale. N'était-ce pas le signe que l'Assemblée ne détenait pas le pouvoir constituant ? Argument quelque peu spécieux qui avec l'évolution des forces, ... serait repris par les monarchistes. », *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Montchrestien, Domat droit public, 13^{ème} éd., 2014, p. 301.

Ainsi, à la lumière de notre histoire constitutionnelle antérieure à 1870, être titulaire du pouvoir constituant, exercer le pouvoir constituant, a toujours signifié écrire la constitution¹¹²¹. Qu'il s'agisse d'une écriture fondatrice qui initie un régime, ou au contraire, à la faveur d'une confusion persistante, qu'il s'agisse de n'apporter qu'une modification à un texte déjà en vigueur. En 1871 pour la première fois, l'exercice du pouvoir constituant entraîne une réflexion quant au choix du régime, *avant d'en écrire le texte constitutionnel*. Lors de chaque exercice du pouvoir constituant depuis 1789, ce choix a été fait implicitement ou explicitement, *en amont*, par une puissance qui était parvenue à s'imposer par la force. Ainsi, pour chaque exercice du pouvoir constituant avant 1871, le régime avait été choisi et déclaré, *sans être remis en question* durant l'écriture de sa constitution¹¹²².

Une opinion est plusieurs fois répétée en ce sens par les représentants de 1871, selon laquelle le seul fait de discuter du mandat de l'Assemblée suffit à prouver qu'elle n'est pas investie du pouvoir constituant¹¹²³. Pourquoi, alors, l'Assemblée nationale remet-elle en cause son mandat ? D'une part, parce que la proclamation de la République est plus facilement critiquable qu'en 1792 ou en 1848 et, d'autre part, en raison de sa composition qui le lui impose. Les radicaux, minoritaires, doivent poser la question de la République frontalement (par la dissolution de l'Assemblée et/ou la négation de son pouvoir constituant) s'ils ne veulent pas voir 1848 se répéter complètement et laisser la République sociale leur échapper une nouvelle fois ; tandis que les monarchistes, majoritaires, n'ont d'autre choix que de s'en remettre à celui qu'ils attendent de replacer sur le trône (il leur faut, dans le même temps, défendre le caractère constituant de l'Assemblée pour que ce projet soit possible).

L'enchaînement des événements montre alors que la signification du « pouvoir constituant » s'est enrichie. Il ne s'agit plus seulement du droit reconnu à un auteur d'écrire le

¹¹²¹ Seul Dahirel semble s'en souvenir lorsqu'il dépose sa proposition le 15 juin 1871, ainsi rédigée : « L'Assemblée nationale constituante, considérant qu'elle a été nommée par le suffrage universel pour établir un gouvernement définitif, Décrète : Article 1^{er}. Une commission de quinze membres sera élue dans la séance du 22 juin prochain, en séance publique et par scrutin de liste, à l'effet de préparer et de rédiger un projet de constitution. », *JORF*, n° 177 du 26 juin 1871, p. 1587. Nous soulignons.

¹¹²² Cette particularité du processus constituant de la Troisième République ne sera évoquée à la tribune qu'en juin 1874 au moment où Casimir Périer proposait une loi dont l'objet était d'imposer un cadre aux débats de la commission des Trente. Au cours de la discussion Audren de Kerdrel sera interrompu par deux fois, sur cet aspect précis qui souligne la distinction entre la proclamation d'un régime antérieure à la rédaction de ses lois constitutionnelles : « Audren de Kerdrel. (...) Messieurs, vos devanciers de 1848 s'y prenaient autrement. Rappelez-vous les précautions infinies auxquelles a été soumis le vote de la Constitution de 1848. Non seulement elle a été l'objet de trois lectures... - *Voix à gauche*. Pas la République ! - Audren de Kerdren. (...) La commission de Constitution remit son œuvre sur le métier ; et ce ne fût qu'après un rapport supplémentaire que la Chambre fût saisie et vota en trois lectures, je le répète, la Constitution. (Agitation.) - Cézanne. Mais la République était décrétée en principe ! - Kerdren. Toutes ces précautions et ces formalités ne donnèrent certainement pas une merveille (...) », *JORF*, n° 163 du 16 juin 1874, séance du 15 juin 1874, p. 4053.

¹¹²³ Ainsi, pour exemple, de Gambetta : « Le fait même de discuter à cette tribune l'existence ou l'inexistence du pouvoir constituant, prouve qu'il n'a pas été délégué. », *JORF*, n° 242 du 31 août 1871, séance du 30 août, p. 3100.

texte fondamental mais de bien plus. Il s'agit de fonder le régime politique du pays, de décider des bases principielles et philosophiques qui commanderont à l'écriture du texte constitutionnel.

Selon la deuxième contextualisation, plus resserrée, c'est le vote de la loi Rivet¹¹²⁴ qui est décisif. Le projet, déposé le 12 août sur le bureau de l'Assemblée, n'est débattu qu'à la fin du mois. Ce qui est un délai raisonnable mais qui a eu le temps de nourrir une véritable attente, une certaine excitation même, au sein de l'Assemblée¹¹²⁵. Les propos du rapporteur Vitet en rendent compte : le ton se veut rassurant et conciliant. Aussi son adoption accrédite-t-elle la thèse présentée dans ce rapport, de n'user que « le moins possible » du pouvoir constituant.

Cette idée manifeste alors un renouvellement de la logique qui accompagnait l'idée de pouvoir constituant depuis 1860. Les revendications en matière constitutionnelle, et leur succès, démontrèrent en moins de dix ans que les modifications modestes peuvent, par leur fréquence et leur cohérence, remettre en cause la nature même du régime. Toute l'habileté de Vitet est de proposer le même processus, alors que l'heure est à la fondation du régime. Le rapporteur s'efforce de montrer que si l'on use du pouvoir constituant en votant la loi Rivet, on ne se prononce pas pour autant sur la nature du régime : isolée, cette loi ne pourrait emporter une telle décision.

Le rapprochement des deux contextualisations peut sembler paradoxal. Il révèle pourtant toute la complexité de la question du pouvoir constituant en 1871, et l'orientation qu'elle va suivre. Là où depuis 1789, le pouvoir constituant donnait forme écrite et juridique à un régime politique proclamé, il semble désormais possible d'en user avec parcimonie sur quelque point institutionnel sans pour autant engager la teneur du régime. L'Assemblée se livre donc à une sorte d'exercice *a minima* du pouvoir constituant comme si l'on pouvait régler l'accessoire avant le principal. Ce qui est une illusion dont tous les membres de l'Assemblée ont conscience. Quoiqu'ils puissent en penser, la loi Rivet donne partiellement forme à un régime déjà proclamé, ou qu'elle proclame, puisque le mot République y est inscrit. Elle favorise donc l'installation de ce régime mais n'en décide pas.

¹¹²⁴ Le projet dispose : « L'Assemblée nationale, Considérant qu'il importe, pour répondre au vœu du pays et satisfaire aux intérêts les plus pressants du travail et du crédit, de donner des garanties nouvelles de durée et de stabilité au Gouvernement établi, Décrète : Art. 1^{er}. M. Thiers exercera, sous le titre de président de la République, les fonctions qui lui ont été dévolues par le décret du 17 février dernier. (...) », *JORF*, n° 231 du 20 août 1871, Annexe n° 500, p. 2826.

¹¹²⁵ Lorsque le rapporteur de la commission, Vitet, entra dans l'hémicycle, les élus demandèrent la lecture immédiate du rapport. La discussion en cours fut interrompue sur le champ et Vitet lut le rapport. *JORF*, n° 240 du 29 août 1871, séance du 28 août 1871, p. 3056.

Finalement, il faut donc considérer la loi Rivet comme son rapporteur la présente : une consécration formelle du pacte de Bordeaux. Toutefois, il faut apprécier son véritable apport qui est de trancher le débat relatif au mandat de l'Assemblée nationale : la voilà constituante, à la manière traditionnelle. C'est-à-dire que l'Assemblée se décide à écrire des lois d'organisation des pouvoirs publics comme l'ont fait les pouvoirs constituants qui l'ont précédée. L'originalité, de taille, réside dans le fait que le pouvoir constituant va être exercé sans qu'un régime n'ait été choisi et selon la technique de l'amélioration progressive des choix institutionnels initiaux.

Sous-section deux. La puissance constituante dissimulée

Si la dispute relative au mandat de l'Assemblée nationale a permis d'éviter, pour un temps, la question du régime qu'il convient d'offrir à la France, elle favorisa l'installation d'une République de fait. Par petites touches, par accumulation de textes qui mentionnent le mot « République », par l'évocation récurrente de la sortie du provisoire, le choix est fait subrepticement : Thiers semble vouloir constituer sans le dire, il se cache derrière la nécessité. Il monopolise donc insensiblement la puissance constituante (§1). *A posteriori*, l'œuvre juridique de l'Assemblée nationale révèle le stratagème : toutes les lois adoptées sont formellement celles de la République Française mais elles entretiennent, au fond, l'espoir d'un retour du roi, par le choix d'institutions qui, pour certains, n'auraient de républicain que le nom. Cette fois, alors, la puissance constituante est dissimulée consciemment (§2).

§1. La puissance constituante dissimulée insensiblement

La recherche historique a identifié l'ambition personnelle de Thiers avec suffisamment de certitude pour que cet aspect de sa personnalité soit pris en compte dans l'exposé des années qu'il passa à la tête de la République¹¹²⁶. Cette soif de responsabilité permet de comprendre les premières lois constitutionnelles votées par l'Assemblée nationale, grâce auxquelles il s'empare de

¹¹²⁶ « Thiers n'a rien du monstre travaillant par sadisme à la ruine de son pays. Thiers est seulement un politicien-dans-l'âme, c'est-à-dire un homme qui poursuit, avec une ténacité exemplaire, l'objet qu'il s'est assigné et qui est son avancement. Dans le cas de Thiers, l'ambition n'est pas d'un portefeuille. Ce qu'il convoite c'est le faite ; c'est tout. Et il n'a pas d'objection, si le cas se présente, à ce que son assouvissement s'accorde avec la grandeur de la France. », H. Guillemin, *Les origines de la commune – Tome 2, L'héroïque défense de Paris*, Paris, Gallimard, 2^{ème} éd., 1959, pp. 285-286.

la puissance constituante, alors même que l'Assemblée refusait de les qualifier comme telles (A). Une fois Thiers écarté de la présidence de la République, l'attitude de ses adversaires est une répétition : s'emparer de la puissance constituante afin, non pas de constituer, mais d'empêcher les autres forces de le faire (B).

A. La poursuite d'un double objectif

Thiers ne souhaitait d'autre régime que la République¹¹²⁷. Il ne pouvait logiquement désirer la monarchie légitime qui, du fait de l'hérédité, ne pouvait lui offrir la place qu'il aspirait à occuper. Il aurait, au mieux, dirigé le gouvernement, à condition que le monarque adoptât le style de Louis XVIII plutôt que celui de Charles X. Dans ces conditions, pourquoi ne pas préférer un orléanisme franchement libéral, où le roi s'effacerait volontiers, déléguant la conduite des affaires à son cabinet ? Parce que, seuls, les orléanistes ne pesaient pas suffisamment à l'Assemblée nationale. Être leur leader comportait le risque de devoir se rallier aux légitimistes et par conséquent, celui d'exercer une fonction gouvernementale moins prestigieuse que dans un orléanisme « pur ».

Alors, si Thiers orientait sa préférence à gauche, il était conscient que la configuration des forces politiques y était, par certains aspects, similaire qu'à droite. Les radicaux, tenants d'une République au sens historique, c'est-à-dire révolutionnaire du terme, se posent comme adversaires aussi tenaces et intransigeants que les légitimistes, tandis qu'au centre, les républicains modérés rappellent les républicains du lendemain de 1848. Cette configuration de l'Assemblée fait donc de Thiers l'homme incontournable. Il se voit tel et agit en conséquence dès la défaite de Napoléon III, de sorte qu'au lendemain des élections de février les différentes tendances présentes à l'Assemblée nationale n'ont d'autre choix que de le nommer chef du pouvoir exécutif. Plébiscité lors des élections¹¹²⁸, il est le seul en qui peuvent être entretenus les espoirs les plus divergents. Il est aussi conscient du fait que le régime qui lui permettra de se maintenir ne pourra être installé que progressivement, selon une technique éprouvée sous le Second Empire.

¹¹²⁷ Le ton avec lequel sont écrites ses *Mémoires* le laisse deviner. *Mémoires 1870 - 1873*, Clermont-Ferrand, paleo, coll. Les sources de l'histoire de France, 2003, 348 p. Il n'a de cesse d'invoquer la nécessité d'un tel régime par diverses formules : « (...) pareille entreprise [la restauration] me paraissait vouée à un échec certain (...) », p. 93 ; « (...) la suite des événements eût rendu inévitable un nouvel essai de la République. », « (...) un fait invincible (...) » p. 94. Plus loin il insinue que la République s'est imposée à lui : « (...) La République, dis-je, dont j'avais accepté le dépôt, était et devait être pour moi la paix publique (...). J'avais sous tous les régimes antérieurs, soutenu cette opinion, et les constituants de 1848 savaient, aujourd'hui, ce qu'il en coûtait à la France, et, surtout, d'y exercer des droits politiques. », p. 142.

¹¹²⁸ Rappelons qu'il fut élu dans 26 départements.

L'adoption de la loi Rivet peut donc être appréhendée comme le premier mouvement clair¹¹²⁹ et fructueux de Thiers pour maîtriser la puissance constituante, pour l'installation de la République¹¹³⁰. Cette loi garantit son statut selon son désir¹¹³¹ et entretient sa position d'homme incontournable. La majorité monarchiste souhaite toujours le remplacer « mais elle est obligée de le conserver car il est le garant du respect des engagements pris à l'égard de l'Allemagne »¹¹³². Quant aux républicains modérés, ils ont la satisfaction d'avoir avancé¹¹³³.

Un deuxième signe de la manœuvre de Thiers, et qui dévoile son ambition personnelle, c'est la déclaration qu'il fait à l'Assemblée le 7 décembre 1871. Thiers se dégage de toute responsabilité relevant de l'épineuse question du choix du régime et, simultanément, se concentre sur les questions essentielles tant à son avenir personnel qu'à celui du pays : la relance économique et morale d'une France éprouvée par une guerre rapide mais au dénouement déchirant¹¹³⁴.

Le troisième discours révélateur date du 13 novembre 1872. Thiers, confiant en sa politique, en l'état d'esprit du pays et en la division de l'Assemblée qui se maintient malgré la nette progression des républicains à chaque élection partielle, va prendre position pour la République conservatrice. Le discours est habilement prononcé le jour de la réouverture de la

¹¹²⁹ Nous insistons sur l'adjectif « clair ». Car selon cette lecture de l'action de Thiers, sa formulation du pacte de Bordeaux pourrait être considérée comme le premier mouvement de son ambition. A moins que l'on ne remonte encore à l'ultime séance du Corps législatif, le 4 septembre 1870, lorsqu'il invite les députés restés dans l'hémicycle à ne rien décider tandis qu'une autre partie d'entre eux gagnait l'hôtel de ville. Toujours est-il que « (...) "la Constitution Rivet" marque malgré tout une étape notable dans le principat de Thiers. », J.-P. Machelon, « Un exemple d'absurdité constitutionnelle : la loi du 31 août 1871 "portant que le chef de l'exécutif prendra le titre de président de la République française". », *Le renouveau du constitutionnalisme : Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001, p. 135.

¹¹³⁰ « Il est président de la République, ce qui donne à la République l'avantage d'être le pouvoir de fait, et de bénéficier jour après jour du simple avantage d'exister. », F. Furet, *La Révolution II - 1814-1880*, Paris, Fayard, coll. Pluriel, 2010, p. 431.

¹¹³¹ A propos de la loi Rivet, « Il [Thiers] désirait qu'elle [l'Assemblée] transformât sa fonction, qu'elle en assurât la durée, qu'elle en relevât la force et l'éclat. Son titre modeste, "chef du pouvoir exécutif", ne le contentait pas. "Chef ! chef ! protestait-il, c'est le titre d'un cuisinier, me prend-on pour un cuisinier ?" Des pétitions nombreuses avaient exprimé le vœu qu'il soit président de la République : il le voulait aussi, il le voulait passionnément. », D. Halévy, *La fin des notables*, Paris, Grasset, coll. pluriel, 1995, rééd. de 1930, p. 46. Ainsi les propos du rapporteur Vitet doivent être compris à la lettre lorsqu'il affirme que le changement demandé « n'est donc qu'une question de protocole, que la substitution de ce mot *président* à ceux-ci, *chef du pouvoir exécutif*, puisque, dans les deux cas, l'une et l'autre formule est terminée par ces mêmes paroles : *République française*. », *JORF*, n° 240 du 29 août 1871, séance du 28 août 1871, p. 3056.

¹¹³² P. Isoart, « Le Gouvernement provisoire (1870-1873) ou comment acclimater la République », *Des Républiques Françaises*, Paris, Economica, 1998, p. 226.

¹¹³³ Pour J.-M. Mayer, avec cette loi « On restait dans le provisoire, mais la loi consolidait en fait la république », *ibid.*, p. 44.

¹¹³⁴ « (...) Quant à nous, vos simples délégués, notre unique mais impérieux devoir est de réorganiser le pays, et c'est à cette tâche, déjà bien laborieuse, que nous avons consacré nos veilles et tout notre dévouement. (...) Mais ici messieurs, commence votre tâche car vous êtes le souverain, et nous ne sommes, nous, que des administrateurs délégués pour opérer ce que j'ai appelé la réorganisation du pays. (Très bien !) Eh bien, cette politique actuelle, ayant pour objet la constitution d'un gouvernement définitif, c'est vous surtout qu'elle regarde, et nous empiéterions sur vos droits si nous prenions à cet égard une initiative précipitée. (très bien ! très bien !) », *JORF*, n° 340 du 8 décembre 1871, pp. 4829-4837.

session après deux mois de vacances parlementaires. Il est aussi construit sur une base indiscutable : le succès de sa politique pour le redressement du pays. Thiers peut, sans difficulté, mettre en avant, d'abord, l'ordre renaissant et florissant pour le commerce ainsi que l'exemplaire avancée du règlement des obligations de guerre, afin de traiter, ensuite, en position de force, « des sujets brûlants »¹¹³⁵.

Cette étape est cruciale : après avoir débattu de son mandat pour éviter de poser l'alternative entre République ou Monarchie, l'Assemblée discute désormais de l'avenir de la République. Les conditions du débat changent imperceptiblement pour qui le vit au jour le jour. En effet, lorsque Thiers interpelle les membres de l'Assemblée en jouant sur leur patriotisme ou en invoquant leur respect pour les formes légales¹¹³⁶, que cherche-t-il sinon l'appui des centres qui, seuls, peuvent transformer le provisoire en définitif ? Qui, seuls, peuvent adhérer à cette astuce rhétorique passée à la postérité : « La République sera conservatrice ou elle ne sera pas »¹¹³⁷ ?

Politiquement très forte¹¹³⁸, cette prise de position n'atteindra pas son but. Elle poussera seulement Thiers dans une logique d'affrontement qui finira de dévoiler complètement son ambition personnelle. L'épisode de sa démission-réintégration radicalise alors les représentants encore incertains à son égard. Dès lors, la réaction des adversaires de la République de Thiers ne se fait pas attendre : elle intervient par le projet de loi de la commission des Trente, relative aux relations entre le président et l'Assemblée¹¹³⁹.

¹¹³⁵ Thiers, à la séance du 13 novembre 1872, *JORF*, n° 314 du 14 novembre 1872, p. 6981.

¹¹³⁶ « La République existe, elle est le gouvernement légal du pays : vouloir autre chose serait une nouvelle révolution et la plus redoutable de toutes. », *ibid.*

¹¹³⁷ *Ibid.*, p. 6982. Le Journal Officiel précise que ces paroles provoquent une « sensation ».

¹¹³⁸ Notons que cette formule ne s'explique pas que conjoncturellement. Dès 1831, au cours de la discussion relative au maintien de l'hérédité de la pairie, Thiers explique la nécessité qu'un gouvernement soit mixte pour être stable : « Tous les gouvernements ne peuvent d'ailleurs durer ; ils ont un germe de destruction. La monarchie périclète par la démocratie, la démocratie se change en despotisme, et périclète par la monarchie. Ils périssent tous par ce qui leur manque. Les États ne peuvent durer quand ils n'ont qu'une seule forme. », *AP*, 2^{ème} série, Tome 70, séance du 3 octobre 1831, p. 321.

¹¹³⁹ Le 29 novembre, la discussion du rapport Batbie relatif à la proposition de Kerdrel (création d'une commission pour répondre au message du président de la République du 13 novembre) prend fin et donne lieu à la création de cette commission. Elle reçoit pour mission de préparer un projet de loi « pour régler les attributions des pouvoirs publics et les conditions de la responsabilité ministérielle ». *JORF*, n° 330 du 30 novembre 1872, séance du 29 novembre, p. 7416.

B. La réaction des droites, un passage de relais

Dans la discussion générale du projet de la commission, le choix entre République et Monarchie est à nouveau au cœur des débats. Pour cette raison, il serait possible d'identifier un enlisement de la situation¹¹⁴⁰ mais une lecture attentive montre une évolution. Les défenseurs de la République conservatrice la présentent désormais, sans hésitation, comme un régime provisoire. Une position qui n'était pas assumée il y a peu encore. C'est que la tactique progressive de Thiers porte ses fruits. Cela étant, la manœuvre n'est un secret pour personne¹¹⁴¹. Thiers se voit directement accusé de manipulation du transitoire pour établir du définitif¹¹⁴². Pour cette raison, peut-être, il s'autorise une expression qui, à nos yeux, constitue un aveu de la tactique suivie : « Je demandais sous l'Empire, dit-il, les libertés nécessaires ; je demande aujourd'hui *les institutions nécessaires*, indispensables. »¹¹⁴³ Voilà le signe de la détermination de Thiers et la révélation des moyens utilisés.

Dès lors, son succès pour tout ce qui relève du rétablissement économique du pays, la rapidité avec laquelle les obligations de guerre se soldent, la victoire des républicains à chaque élection partielle depuis le 2 juillet 1871, poussent les monarchistes toujours majoritaires, à la réaction. La loi de Broglie, votée le 13 mai 1873 par une large majorité, consiste donc à réduire l'influence de Thiers vis-à-vis de l'Assemblée. Le duc de Broglie, rapporteur de la commission,

¹¹⁴⁰ A la séance du 28 février 1873, Gambetta justifie son abstention par une fière cohérence d'idée depuis février 1871, à l'occasion du vote de la loi Rivet : « Aujourd'hui, pour rester logiques avec cette première protestation, nous sommes obligés de protester de nouveau et de repousser l'exercice de ce pouvoir constituant qui a été attribué à l'Assemblée. », *JORF*, n° 59 du 1er mars 1873, p. 1442.

¹¹⁴¹ Pour exemple, les propos du Marquis de Castellane : « (...) que nous a-t-on apporté ? Un projet de loi dont, je le répète, je n'incrimine pas les dispositions, mais qu'on peut qualifier en disant que c'est une espèce de constitution Rivet, revue et corrigée, à l'usage de Monsieur le Président de la République... », *JORF*, n° 58 du 28 février 1873, p. 1408.

¹¹⁴² Au cours de la séance du 1er mars, juste avant la clôture de la discussion générale, le Baron de Larcy dévoile son inquiétude : « Quant à moi, je dis que si nous n'acceptons pas ce que vous avez appelé la politique du message - j'insiste sur ce mot - c'est afin qu'un jour, lorsque le moment solennel de donner des institutions définitives à la France arrivera, vous ne veniez pas nous dire : il est trop tard, vous vous êtes engagés. », *JORF*, n° 60 du 2 mars 1873, p. 1474.

¹¹⁴³ Thiers à la séance du 4 mars 1873, *JORF*, n° 63 du 5 mars 1873, p. 1533. Nous soulignons.

connaît bien Thiers¹¹⁴⁴ et partage son flair politique¹¹⁴⁵. S'il accepte alors de jouer son jeu en travaillant à la préparation de lois constitutionnelles, c'est pour lui subtiliser la maîtrise de la puissance constituante : si la République doit recevoir des institutions plus précises, il est important qu'elles ne l'installent pas plus avant, ni qu'elles permettent à l'extrême gauche d'en tirer profit. L'encadrement des interventions du président à la tribune est alors voté sans grandes difficultés.

Il s'agit du premier mais fatal échec pour Thiers. Très rapidement, après l'adoption de cette loi, les armées prussiennes quittent définitivement le territoire. Avec elles, c'est une des justifications objectives les plus fortes du provisoire qui laisse Thiers face à l'Assemblée, sans ressource de politique extérieure. Pire, la politique intérieure se dresse contre lui également. L'élection du 28 avril 1873 à Paris désigne le républicain radical Barodet. « Parachuté » dirions-nous aujourd'hui, de Lyon, il bat Rémusat le ministre des Affaires étrangères, un proche de Thiers. L'événement intervient juste avant l'adoption de la loi de Broglie (13 mai 1873).

Thiers procède alors à un remaniement ministériel le 18 mai, la tendance est républicaine modérée¹¹⁴⁶. Les droites, qui sentent que le vent doit tourner et rassurées par la loi de Broglie, se groupent derrière ce dernier. Ils déposent une demande d'interpellation du gouvernement, par ces mots restés célèbres, « sur la nécessité de faire prévaloir dans le Gouvernement une politique résolument conservatrice. »¹¹⁴⁷ A sa suite, le Garde des sceaux Dufaure propose de lire le rapport de la commission des Trente sur les lois constitutionnelles mais l'Assemblée demande l'interpellation d'abord. Les jours qui suivent semblent être un enchaînement inéluctable : de Broglie défend son interpellation, Dufaure défend Thiers. Thiers prononce un ultime message, rien n'y fait. Pas même la proposition de Peyrat tendant à la dissolution de l'Assemblée. Le 24 mai, après ces brefs mais intenses échanges, Thiers démissionne et le maréchal de Mac Mahon est installé à la présidence de la République.

¹¹⁴⁴ Comme le résume François Furet, « Albert de Broglie connaît bien Thiers, bien qu'il soit de la génération suivante (...). Il y a en commun bien des idées : le conservatisme social, les libertés parlementaires, mais aussi de vieilles rivalités qui ont laissé leurs marques, et de la méfiance à la fois morale et politique pour les talents d'intrigue de l'homme qui vient de ressurgir au pouvoir. (...) Les choses se gâtent lorsque le chef de l'exécutif se heurte à l'Assemblée (...). Le respect pour l'homme qui a brisé la Commune se transforme en inquiétude devant l'intrigue républicaine qu'il est soupçonné de conduire. », *La Révolution II - 1814-1880*, Paris, Fayard, coll. Pluriel, 2010, pp. 434-435.

¹¹⁴⁵ L. Girard explique cet épisode comme suit : « Les trente résistent d'abord, mais l'obstination du comte de Chambord seconde celle de Thiers. De guerre lasse, à l'indignation des légitimistes, Albert de Broglie, rapporteur de la commission compose. », « Une constitution mort-née : le projet de loi sur les pouvoirs publics de mai 1873 », *Etudes européennes - Mélanges en l'honneur de V.-L. Tapié*, Paris, La Sorbonne, 1973, p. 538.

¹¹⁴⁶ Casimir Perier remplace de Goulard à l'intérieur, Waddington remplace Jules Simon à l'instruction publique, de Fourtou est nommé aux cultes, Béranger prend la place de ce dernier aux travaux publics.

¹¹⁴⁷ *JORF*, n° 138 du 20 mai 1873, p. 3204.

L'Assemblée n'a pas fondamentalement varié. Si les républicains ont gagné les sièges vacants depuis juillet 1871, cela ne leur offre pas de majorité. Les centres sont plus que jamais en position décisive : le groupe Target en est le signe. Le professeur M. Morabito synthétise ainsi : « Au terme de cette véritable “révolution parlementaire”, le balancier oscille à nouveau en faveur de la monarchie. »¹¹⁴⁸ Selon le vocabulaire de notre recherche, la puissance constituante change de camp, mais la composition de l'Assemblée et l'impossibilité de revenir sur la décision du comte de Chambord¹¹⁴⁹ vont contraindre de Broglie à conduire une politique similaire à celle de Thiers.

Le premier acte de cette reprise entérine l'échec de restauration légitimiste mais n'abandonne pas l'idée monarchique pour autant. Pour preuve, la fameuse loi du septennat dont le but non-dissimulé est d'attendre la disparition du comte de Chambord afin de restaurer, non pas la monarchie légitime, mais un régime orléaniste. Cette loi du 20 novembre 1873 confie alors la présidence de la République à un chef irresponsable dénué de la personnalité influente de Thiers, ce qui oriente plus nettement les institutions vers le régime parlementaire. C'est donc à travers les déclarations et les discours sur la teneur de la République que le changement de main de la puissance constituante peut s'observer.

La déclaration du maréchal, au lendemain de son élection par l'Assemblée, affirme vouloir poursuivre « le rétablissement de l'ordre moral »¹¹⁵⁰ du pays. Une telle prise de position est, selon nous, le signe, l'exemple type de ce que recouvre la notion de puissance constituante. Une orientation politique, voire philosophique, selon laquelle on conditionne l'exercice du pouvoir constituant : l'écriture de la constitution sera la mise en forme juridique du projet ainsi défini. Il est donc permis de parler d'échec de Thiers en mai 1873, non seulement parce qu'il est forcé de démissionner, mais surtout parce que sa maîtrise de la puissance constituante orientait le régime dans un sens peut-être plus démocratique que libéral ; ce qu'il est permis de croire eu égard aux appuis dont il disposait au centre gauche plutôt qu'au centre droit. Désormais, à travers l'ordre moral et l'attente d'une restauration, c'est une toute autre République qui se dessine.

Toujours est-il que la grande œuvre transactionnelle tarde à voir le jour. Le second refus du Comte de Chambord provoque la réunion d'une nouvelle commission des Trente dont les

¹¹⁴⁸ M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 13^{ème} éd., 2014, p. 306.

¹¹⁴⁹ Sa position, connue depuis la publication du 5 juillet 1871, avait fait échouer une première tentative de restauration à cette époque. Cette fois, le professeur M. Morabito précise que « Les négociations vont bon train durant l'été 1873, mais elles se heurtent à nouveau à l'intransigeance », *ibid.*, p. 295.

¹¹⁵⁰ La déclaration est lue aux représentants par le président de l'Assemblée à la séance du 26. *JORF*, n° 144 du 27 mars 1873, p. 3359.

travaux démontrent, qu'à l'époque, il est possible de réserver l'exercice du pouvoir constituant. Ils s'inscrivent eux aussi dans la droite ligne de la tactique de Thiers (pacte de Bordeaux et loi Rivet consistant à n'exercer que le moins possible le pouvoir constituant) et renforcent ainsi notre lecture de ce qu'était le pouvoir constituant depuis 1789 : le droit d'écrire la constitution. S'il est possible de réserver ce droit, c'est qu'il s'épuise par son premier exercice. Les membres de l'Assemblée en étaient convaincus.

§2. *La puissance constituante dissimulée consensuellement*

Le compromis de 1875 ne voit finalement le jour qu'à la faveur de concessions successives. Les fluctuations incessantes dans la constitution de groupes parlementaires révèlent la complexité des positions personnelles et laissent entendre que l'essentiel des négociations se sont déroulées à l'extérieur de l'enceinte parlementaire. A la lecture des débats qui s'y sont tenus, il apparaît que deux institutions ont permis le compromis : le Sénat, envisagé comme contre-poids à la représentation du suffrage universel (A) et le pouvoir de révision de la constitution, envisagé comme pouvoir constituant que l'on se refuse à exercer pleinement depuis 1871 (B).

A. La question cruciale du Sénat

Daniel Halévy sonde ainsi les intentions du duc de Broglie : « Il fallait, pensait-il, négliger l'extrême droite, réunir les centres, le droit, le gauche, et, soutenu par leurs quatre cents voix, agissant dans le cadre accepté d'une République existante, créer une Haute Assemblée qui, survivant à l'Assemblée même et retenant en elle son esprit, munirait la France, armerait les conservateurs contre les hasards des élections prochaines. *Cela on pouvait le faire et hors cela que pouvait-on ?* »¹¹⁵¹ Cette appréciation de la situation n'est pas propre au duc de Broglie. Le dénouement de la lutte se dessine enfin, mais par une voie qui ne contentera que les esprits qui s'accommodent de transaction, voire de contradiction¹¹⁵².

¹¹⁵¹ D. Halévy, *La fin des notables*, p. 117. Nous soulignons.

¹¹⁵² Le diagnostic de Gambetta, posé durant la séance du 28 février 1873, nous paraît le meilleur à ce propos : « (...) D'où peut venir, messieurs, une pareille contradiction entre ce que l'on pense intérieurement et la conduite parlementaire à laquelle on paraît résigné ? Je crois que cela vient, messieurs, de ce que chacun, en présence de cette solution obscure, équivoque, se dit : C'est un coup de dé ; il pourra peut-être sortir un avantage pour mon parti. Les uns disent : Nous y gagnerons ceci. Les autres se contentent de dire : Par cet atermolement nous conquérons toujours un peu de durée. Les uns répètent : Nous refoulons la démocratie. Les autres, au contraire : Par des voies obliques, couvertes, détournées, nous arriverons tout de même à la République. », *JORF*, n° 59 du 1^{er} mars 1873, p. 1441.

Ainsi dès la discussion de la loi du 23 mai 1873, la question de la seconde Chambre dévoile toute son importance. Si le projet de loi constitutionnelle ne sera pas débattu, la discussion générale y fera quelques allusions et à nouveau, à travers un aspect institutionnel précis, c'est la forme du régime qui est au cœur des débats.

Les adversaires du projet s'emparent des propos de Thiers. Ils en dénoncent les conséquences cachées, c'est-à-dire l'installation de la République et, par ricochet, la fin du mandat constituant de l'Assemblée¹¹⁵³. En la personne de Gambetta, une autre opposition se fait entendre. C'est la tradition révolutionnaire du monocaméralisme qui refait surface : le suffrage universel ne peut et ne doit pas tolérer l'institution d'une Chambre qui lui serait hostile par définition¹¹⁵⁴. Il est d'autres positions encore, qui se veulent consensuelles comme celle du duc de Broglie. A la tribune, il s'efforce de tenir un langage plus conciliant qu'en privé, par le rappel du mandat de la commission qui n'était en rien constituant¹¹⁵⁵ : malgré la mention relative à l'organisation des pouvoirs publics, ce qu'il faut retenir, c'est que cette mention ne désigne encore que du provisoire¹¹⁵⁶.

Restent enfin des positions qui apparaissent moins partisans. Non pas qu'elles ne puissent être rattachées à l'une ou l'autre préférence de régime, mais parce qu'elles s'efforcent sans détour ni artifice d'œuvrer pour l'avenir. Ceux qui tiennent ces propos sont « les vrais » constituants de 1875 dans la mesure où eux seuls prennent la chose constitutionnelle (et non le texte seul) vraiment au sérieux : ils ne croient pas au provisoire, une notion qu'ils considèrent comme incompatible avec celle de constitution. Deux orateurs illustrent cette position franchement libérale : Duvergier de Hauranne d'abord, qui pose un regard d'une extrême lucidité

¹¹⁵³ A la séance du 27 février 1873, jour de l'ouverture du débat, l'inquiétude de Boyer s'exprime ainsi : « (...) Tels sont les changements qui se sont produits, depuis Bordeaux, dans l'esprit de M. le président de la République. Son but avoué, c'est de nous amener à organiser la République, sans la proclamer. (...) Suivant l'honorable M. Thiers, "l'institution d'une seconde Chambre a une importance bien plus grande que toutes les dispositions relatives au pouvoir exécutif. La question d'une seconde Chambre comprend le fond de la constitution." (...) Accepter ce que l'on vous propose, c'est, je le crains, accomplir le dernier acte de votre pouvoir constituant. (...) », *JORF*, n° 58 du 28 février 1873, p. 1413.

¹¹⁵⁴ « Messieurs, affirme Gambetta, nous disons qu'à aucun degré nous ne saurions nous associer à la création d'une seconde Chambre, qui ne peut s'expliquer que par de très mauvais desseins contre le suffrage universel. », *JORF*, n° 59 du 1er mars 1873, p. 1442.

¹¹⁵⁵ « Est-ce que régler les attributions des pouvoirs publics et de la responsabilité ministérielle c'était décider la question de la république et de la monarchie, c'était trancher la grande question de la forme du Gouvernement ? J'ai lu et relu toute la discussion qui a précédé, j'ai lu et relu les termes de notre mandat, je n'y ai pas vu que nous eussions le droit de vous proposer de trancher la question entre la monarchie et la république. », *JORF*, n° 59 du 1er mars 1873, p. 1445.

¹¹⁵⁶ A la séance du 5 mars : « ce que vous discutez aujourd'hui, ce n'est nullement une constitution, c'est un moyen, un expédient temporaire », *JORF*, n° 64 du 6 mars 1873, p. 1557.

sur les divisions de l'Assemblée¹¹⁵⁷, Laboulaye ensuite, qui fait de son expérience une garantie de sa neutralité et dont les études marquent ses propos de scientificité plus que de passion¹¹⁵⁸.

Le rêve de Laboulaye serait d'adapter la constitution des Etats-Unis d'Amérique à la situation française¹¹⁵⁹. Objet d'étude de toute une vie, il y a compris un libéralisme politique différent de celui que la France s'est construit. Méfiant envers les excès populaires que l'histoire pense dus à l'exaltation du principe de souveraineté, le libéralisme français s'est tourné presque aveuglément vers le principe de représentation des élites. L'idée de Laboulaye serait alors de parvenir à une imbrication de principes que la tradition française semble vouloir opposer alors que rien ne force à les appréhender de la sorte.

C'est ainsi que dès 1848, il réclame une ratification de la Constitution révisée¹¹⁶⁰ ; qu'en 1870, parce que cette exigence procédurale a été respectée, il soutient le plébiscite¹¹⁶¹ ; qu'enfin, tout au long du processus constituant de 1871 à 1875, il n'aura de cesse de réclamer une ratification populaire de la constitution élaborée par l'Assemblée nationale¹¹⁶². Simultanément, il se pose en fervent défenseur du principe de représentation, défendant autant qu'il le pourra

¹¹⁵⁷ « Les uns disent : il nous faut des institutions qui nous conduisent doucement et tranquillement à la monarchie parlementaire. Les autres disent : Il nous faut des institutions provisoires, mais qui nous conduisent doucement et tranquillement à l'établissement définitif de la République. D'autres enfin, moins logiques assurément, et dont, quant à moi, l'opinion m'a toujours étonné, disent : il ne faut ni l'un ni l'autre ; il faut des institutions à double fin, applicables indifféremment soit à la république, soit à la monarchie. », *JORF*, n° 70 du 12 mars 1873, p. 1704.

¹¹⁵⁸ « (...) Quant à moi qui ne suis plus jeune et qui ai vécu sous beaucoup de gouvernements, j'avoue que la forme du gouvernement, ou plutôt le nom, l'étiquette du gouvernement ne m'intéresse que médiocrement... (Exclamation sur divers bancs à gauche.) (...) Et moi, je maintiens qu'une seconde Chambre est un élément nécessaire pour une démocratie qui veut durer. (...) on a fait l'expérience d'une Chambre unique en France ; trois fois l'expérience a échoué. Devant les leçons de l'histoire, il faut reconnaître que la République ne peut vivre qu'avec deux Chambres. », *JORF*, n° 59 du 1er mars 1873, p. 1445.

¹¹⁵⁹ J. de Soto précise à cet égard que « Spécialement pour les Etats-Unis, il a une admiration qui confine à l'enthousiasme ; c'est sa seconde patrie et l'influence américaine est la plus profonde qui se soit exercée sur lui (...). La démocratie américaine devait, selon lui, servir de guide et d'exemple à la France. », « Edouard de Laboulaye », *RHPC*, 1955, Tome 5, p. 120.

¹¹⁶⁰ Dans un avertissement à la réédition en 1872, des ses *Lettres à un ami* rédigée en 1851, il résume la position qu'il chercha à défendre lorsque la crise liée à la révision de la constitution se profilait : « En m'appuyant sur le grand principe de la souveraineté populaire, sur le droit inaliénable de la France : 1° Je démontrai qu'un peuple a le droit imprescriptible de réviser sa Constitution quand et comme il lui convient. Je prouvai, par des exemples nombreux, que durant la révolution française ce droit avait toujours été reconnu. 2° Je demandai que, sur la proposition de l'Assemblée, le pays nommât une assemblée de révision, chargée uniquement du pouvoir constituant sans mélange de pouvoir législatif. 3° Je demandai que la nouvelle Constitution fût soumise à la ratification populaire ; ce vote étant, selon moi, essentiel à la validité d'une Constitution dans un pays républicain. », *Questions constitutionnelles*, Paris, Charpentier, 1872, p. 109.

¹¹⁶¹ Dans un écrit postérieur, il défend la position favorable qu'il avait alors adopté relativement à ce plébiscite : « Je tiens à montrer que j'ai fait ce que je devais faire, que je ne pouvais agir autrement sans démentir toutes mes actions et toutes mes paroles, et qu'enfin j'ai défendu comme toujours le vrai principe de la démocratie, le gouvernement du peuple pour le peuple et par le peuple, principe qui n'a rien de commun avec l'omnipotence des assemblées, marotte de l'école révolutionnaire, erreur fatale qui a toujours abouti à la confiscation de la souveraineté populaire, et au triomphe du pouvoir absolu. », « Le plébiscite de 1870 », *ibid.*, pp. 257-258.

¹¹⁶² Cette réclamation est formulée dès octobre 1871, dans la brochure intitulée « Du pouvoir constituant » : « Organiser l'action de la souveraineté populaire n'est pas une utopie : l'Amérique et la Suisse en sont la preuve ; il faut que cette souveraineté prenne place parmi nos institutions, et que l'empire de la majorité, franchement accepté, succède enfin au règne tumultueux des factions qui ont affaibli et ruiné la France depuis quatre-vingts ans. », *ibid.*, p. 405.

l'institution d'une seconde chambre¹¹⁶³. Il est ainsi l'exemple type des libéraux de l'époque qui étaient moins attachés à une forme particulière de gouvernement, pourvu qu'il favorise l'établissement de la liberté politique¹¹⁶⁴.

Le sujet est donc préparé et occupe les esprits très tôt dans le processus de rédaction des lois constitutionnelles de 1875. Il en avait été sérieusement question dans le projet de loi constitutionnelle de 1873, écarté par l'interpellation qui coûta la présidence à Thiers. Alors, quand à la séance du 6 janvier 1875 le ministre de l'Agriculture lit un message du président de la République invitant l'Assemblée à se tenir prête pour la discussion du projet de la commission des Trente, elle s'empare immédiatement¹¹⁶⁵ de la discussion : du 4 au 24 février 1875 la question débattue est bien celle de la seconde chambre. Son principe acquis, il faut désormais en prévoir la teneur : l'alternative est claire entre une Chambre haute à la manière des chambres des pairs que les monarchies constitutionnelles avaient instaurées ou une seconde Chambre, représentative d'une élite, pas ou moins marquée par ses origines aristocratiques. La durée, l'âpreté et la finesse de ce débat en fait régulièrement, et avec raison, la clé du débat constituant des années 1871 - 1875¹¹⁶⁶.

Mais, selon nous, si le principe d'une seconde chambre a pu être admis, c'est qu'une autre solution a été admise, presque sans débat, juste avant.

¹¹⁶³ Un combat qu'il mena dès 1848 : « (...) je dis que le droit du peuple est sauvegardé par l'institution de deux chambres mieux que de toute autre façon, car cette division est le moyen le plus sûr de prévenir les deux vices qui, en général, perdent les démocraties, l'usurpation d'une Assemblée, ou sa prévarication. », « Considération sur la Constitution », *ibid.*, p. 76.

¹¹⁶⁴ A. Dauteribes souligne cette conviction chez Laboulaye : « Pour Laboulaye, le véritable intérêt de l'établissement d'une constitution n'est pas tant l'organisation des pouvoirs publics qu'elle suscite ; mais bien d'avantage, l'esprit qui naît d'elle. », *Les idées politiques d'Edouard Laboulaye, 1811-1883*, Thèse, 1989, vol. 1, p. 423.

¹¹⁶⁵ Batbie, président de la commission des lois constitutionnelles, : « (...) D'après le projet de loi sur l'organisation et la transmission du pouvoir exécutif, qui a été déposé, mais qu'il ne s'agit pas de discuter en ce moment et que je me borne à exposer dans ses traits principaux, d'après ce projet, en cas de vacance du pouvoir, il est pourvu à l'éventualité par les décisions qui seront prises dans un congrès composé de deux Assemblées, du Sénat et du Corps législatif. Il en résulte que éventuellement, le Sénat peut être appelé à exercer, pour partie, le pouvoir constituant. Or, une attribution aussi grave ne peut évidemment être confiée à une Assemblée qu'à la condition de connaître préalablement sa composition. C'est pour cela que la commission vous demande de décider d'abord l'organisation du Sénat (...) », *JORF*, n° 6 du 6 janvier 1875, séance du 7 janvier, p. 112.

¹¹⁶⁶ Pour une étude complète et détaillée de la question, voir K. Fiorentino, *La seconde chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques (1789-1940)*, Thèse, 2006, 603 p. Spécialement au Titre 3, Sous-Titre 1, Chapitre 1, Section 1, « Le compromis délicat entre monarchistes et républicains », pp. 412 et s.

B. L'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, nouveau report du pouvoir constituant par l'organisation d'un pouvoir de révision¹¹⁶⁷

La loi du 20 novembre 1873, relative au septennat personnel du maréchal de Mac Mahon, réitérait déjà le report du pouvoir constituant exprimé dans la loi Rivet. Il faut bien comprendre l'enjeu qui se dessine alors en 1875 pour l'évolution de la notion de pouvoir constituant : il ne s'agit pas d'éviter de rédiger des lois constitutionnelles, mais de ne pas décider la question du régime. Ainsi l'Assemblée, en procédant à l'écriture de lois constitutionnelles, se reconnaît, au sens traditionnel, titulaire du pouvoir constituant. Ce n'est là qu'une répétition du pacte de Bordeaux : organiser les pouvoirs publics sans se prononcer sur la forme du gouvernement.

Ce ne sont que quelques développements qui nous permettent de comprendre le point de bascule de la confusion terminologique que nous tentons d'éclaircir dans cette recherche. Leur concentration, sur quelques jours, ne doit pas masquer leur caractère décisif, à la fois à court terme, pour l'adoption des lois constitutionnelles de février 1875, et à long terme, pour la notion de pouvoir constituant qui en conserve encore la marque au début du XXI^{ème} siècle¹¹⁶⁸.

Le ton est donné par un message du président de la République, lu en son nom à la tribune le 6 janvier 1875. Il y déclare nettement la portée de ce que nous désignons comme le report du pouvoir constituant. Selon sa pensée, l'« échéance du 20 novembre 1880, devrait être réglée de manière à laisser aux Assemblées qui seront alors en exercice la liberté pleine et entière de déterminer la forme du Gouvernement de la France. »¹¹⁶⁹ Le maréchal se prononce ni plus ni moins en faveur d'une reconnaissance d'un pouvoir constituant illimité aux prochaines Assemblées. C'est au fond ce qui sera retenu mais par une perversion des principes et par la pratique audacieuse des textes.

A la suite du maréchal, le rapporteur de la commission des Trente, Ventavon, est moins explicite. Il envisage tous les scénarii du terme de la présidence de Mac Mahon : « Il faut, par conséquent, dit-il, dans le cas où le fauteuil présidentiel deviendra vacant, soit par la mort ou la retraite volontaire du maréchal, soit par l'expiration de la sixième année, prévoir ce qui sera fait et c'est dans ce but que l'article 5 vous est proposé. »¹¹⁷⁰ Or, cet article prévoit de réserver l'initiative de la révision des lois constitutionnelles au maréchal pour l'intégralité de son mandat. Un tel

¹¹⁶⁷ L'article 8 de la loi du 25 février 1875 finalement adopté est en Annexe 9.

¹¹⁶⁸ Du seul fait qu'une partie de la doctrine persiste à voir le pouvoir constituant dans l'organe que l'article 89 de la Constitution du 4 octobre 1958 appelle le Congrès.

¹¹⁶⁹ Des mots qui provoquent de « Légères rumeurs à gauche [et des] Très bien ! très bien ! à droite. », *JORF*, n° 6 du 7 janvier 1875, p. 111.

¹¹⁷⁰ *JORF*, n° 21 du 22 janvier 1875, séance du 21, p. 566.

pouvoir personnel ne peut être que repoussé par les républicains¹¹⁷¹. De plus, les dispositions de cet article 5 sont très évasives en ce qui concerne les compétences qui reviendront aux Assemblées au terme du mandat présidentiel¹¹⁷². Elles ne précisent pas s'il s'agira d'élire un nouveau président ou de se prononcer sur la question du régime.

Les avis divergent suivant le point de vue adopté et l'objectif poursuivi. Ainsi, à un discours de théorie juridique est opposée une argumentation tactique qui ne perd pas de vue l'objectif essentiel, le choix du régime. Respectivement, aux explications de l'inévitable limitation du pouvoir de révision qui sont défendues, on oppose des griefs historiques à la République, autant que l'on dénonce la rupture du provisoire. Ce qui revient à défendre l'illimitation du pouvoir constituant.

Du côté républicain, il est d'abord rappelé que le droit de révision est inséparable de la République¹¹⁷³. Par suite, les orateurs libéraux en expliquent leur conception restrictive. Le pouvoir de révision, c'est non seulement, « (...) le moyen *légal* de faire les réformes (...) »¹¹⁷⁴, mais c'est simultanément un pouvoir dont l'objet « (...) porte sur les *détails* plus que sur le fond. »¹¹⁷⁵ Le droit de révision est donc une procédure constitutionnelle par laquelle il est permis d'ajuster l'ingénierie constitutionnelle, mais qui n'autorise nullement à rebâtir l'édifice dans son intégralité. Ces positions sont justifiées par des considérations qu'il est désormais permis de considérer comme classiques, car sans être majoritaires, elles sont formulées à chaque fois que le sujet de la révision constitutionnelle est abordé. Sans surprise alors, par pur exercice rhétorique peut-être, on craint qu'une assemblée investie d'un tel pouvoir ne soit tentée de l'usurper¹¹⁷⁶ ; on présente la

¹¹⁷¹ Jules Simon se fait leur porte parole à cette occasion : « (...) pour parler simplement le langage d'un républicain, je dirais qu'il nous est impossible, à nous, de voter une loi dans laquelle un homme, un seul, obtiendrait le pouvoir constituant ou le pouvoir législatif, sans que ce pouvoir lui ait été concédé directement par le suffrage universel de la nation. », *JORF*, n° 25 du 26 janvier 1875, p. 671.

¹¹⁷² L'article 5 du projet, lu par le rapporteur Ventavon à la séance du 21 janvier : « A l'expiration du terme fixé par la loi du 20 novembre 1873, comme en cas de vacances du pouvoir présidentiel, le conseil des ministres convoque immédiatement les deux Assemblées qui, réunies en congrès, statuent sur les résolutions à prendre. Pendant la durée des pouvoirs confiés au maréchal de Mac-Mahon, la révision des lois constitutionnelles ne peut être faite que sur sa proposition. », *JORF*, n° 21 du 22 janvier 1875, pp. 564-565.

¹¹⁷³ Ainsi des affirmations de Lenoël : « Quant au droit de révision, il est d'essence républicaine. (...) c'est là, pour nous, veuillez le remarquer, le grand avantage, le grand privilège de la forme républicaine, qu'elle comporte, qu'elle contient en elle, nécessairement le droit de révision (...) », *JORF*, n° 21 du 22 janvier 1875, pp. 567-569. ; ou de Laboulaye : « (...) La République est un gouvernement qui a au moins un avantage sur les monarchies, c'est qu'elle est éminemment soumise à la volonté populaire et qu'on peut réviser sa Constitution quand on veut. », *JORF*, n° 28 du 29 janvier 1875, p. 770.

¹¹⁷⁴ Lenoël, *JORF*, n° 21 du 22 janvier 1875, p. 569. Nous soulignons.

¹¹⁷⁵ Laboulaye, *JORF*, n° 28 du 29 janvier 1875, p. 770. Nous soulignons.

¹¹⁷⁶ Naquet, « (...) le mandant est toujours supérieur au mandataire ; (...) une Assemblée, même élue pour un temps très court, même commise spécialement à faire ou à modifier la Constitution, peut être tentée, dans des circonstances déterminées, d'usurper des pouvoirs qu'elle n'a pas, ou, ce qui revient au même, de mal comprendre les pouvoirs qui lui ont été conférés par les électeurs (...) », *JORF*, n° 28 du 29 janvier 1875, p. 768.

révision comme le moyen d'empêcher la révolution¹¹⁷⁷ ; on souligne donc la nécessité de soumettre ses décisions à la ratification populaire¹¹⁷⁸.

Il ne s'agit pas pour nous d'amoindrir la force de tels arguments, basés sur le respect du principe de souveraineté populaire et qui justifient encore aujourd'hui la théorie de la limitation du pouvoir de révision, en France comme chez ses proches voisins. Il nous semble cependant plus pertinent de souligner ici la précision accrue d'autres arguments favorables à la limitation du pouvoir de révision constitutionnelle. Ce n'est pas par leur nouveauté que ces autres motivations des limites apportées au pouvoir de révision se distinguent. C'est la manière de les exposer et de les utiliser dans le contexte de 1875 qui les rend particulières : elles sont parfois soutenues par des orateurs dont les convictions et les aspirations politiques auraient dû leur interdire de les soutenir.

Auguste Paris se démarque ainsi par une contextualisation de la procédure proposée par la commission (dont il fait partie), au regard des procédures que les constitutions précédentes avaient retenues. « Les Constitutions, dit-il, ne peuvent être immuables : il est indispensable qu'elles soient constamment en rapport avec les besoins généraux des nations auxquelles elles s'appliquent. Pour demeurer fidèle à cette règle, pour maintenir cette harmonie, nous devons faire reposer le droit de révision sur des bases rationnelles, et prendre garde d'en entraver l'exercice par une procédure compliquée qui en rendrait la pratique impossible. »¹¹⁷⁹ Si la première partie de cette citation n'a rien d'innovant, l'explication de la seconde a le mérite de vouloir tirer des enseignements de la complexité des procédures de l'an III et de 1848¹¹⁸⁰.

Ainsi de l'abandon d'une majorité qualifiée pour adopter la révision constitutionnelle¹¹⁸¹ ou de la volonté de contenir la révision à certaines périodes où le besoin est réel¹¹⁸². S'il est alors permis de croire à une sorte de relâchement des limites imposées au pouvoir de révision, eu égard

¹¹⁷⁷ Lenoël, « (...) faire, en même temps, obstacle aux révolutions (...) », *JORF*, n° 21 du 22 janvier 1875, p. 569. Favre, « Je ne parle ni du droit de dissolution, ni du droit de révision qui, on vous l'a dit, sont des pouvoirs exorbitants, contraires à la logique tout aussi bien qu'à la paix du pays. », *JORF*, n° 22 du 23 janvier 1875, p. 608.

¹¹⁷⁸ Naquet, « (...) je crois qu'une constitution doit toujours être soumise à la ratification du suffrage universel. », *JORF*, n° 28 du 29 janvier 1875, p. 768.

¹¹⁷⁹ *JORF*, n° 34 du 4 février 1875, p. 933.

¹¹⁸⁰ Il serait alors possible de croire en la volonté de Paris, de préserver la procédure de révision constitutionnelle des excès qui lui ont coûté la responsabilité d'avoir emporté avec elle deux sinon trois constitutions. Or il n'en est rien, car c'est un tout autre but que poursuit Paris : s'il recherche une procédure de révision peu contraignante, c'est qu'il voit en elle non pas le moyen de modifier la constitution sur un point de détail mais bien le moyen de reporter le pouvoir constituant.

¹¹⁸¹ Paris : « Les décisions du congrès seront prises, non pas à la majorité des deux tiers, établie dans certaines constitutions et rendant la révision presque impossible, mais à la majorité absolue. », *JORF*, n° 34 du 4 février 1875, p. 934.

¹¹⁸² Il ne s'agit pas de prohiber la révision durant une certaine période mais bien de la mettre en œuvre uniquement lorsque cela est nécessaire à la sauvegarde de la constitution. En effet, « le droit de révision ne peut être invoqué à tout moment et, cependant, [est] soumis, chose non moins essentielle, à un contrôle sérieux. », *JORF*, n° 34 du 4 février 1875, p. 933.

à ce qu'elles ont pu être dans les textes constitutionnels des régimes précédents, il ne faut pas oublier l'esprit dans lequel elles sont proposées par la commission : Paris évoque, en conclusion, des « résolutions éminemment conservatrices »¹¹⁸³, formule qui fait volontairement écho à celle de de Broglie quant à la politique résolument conservatrice.

La manière d'aborder le pouvoir de révision a donc changé. Non seulement la chute de la Constitution de 1848 du fait d'une révision manquée mais également la pratique pacifiée de l'amélioration constitutionnelle, durant la décennie 1860, ôtent la dimension passionnelle qui, en partie, caractérisait ce mécanisme constitutionnel. Simultanément, les craintes qu'inspire le régime républicain sont réveillées pour tenter de faire échouer un vote qui donnerait une assise plus stable encore à ce régime dont la seule vertu reste, selon les royalistes, d'être provisoire.

Plusieurs orateurs royalistes se posent alors en combattants du projet. Ne voyant dans le droit de révision que la force du nombre, que le souvenir de 1792, ils s'y opposent frontalement. Ainsi, déclare-t-on, pour interrompre un discours républicain, que « Ce n'est pas le 21 janvier qu'il faut faire l'éloge de la République »¹¹⁸⁴ ; ou, plus en rapport avec le droit de révision qui effraie parce qu'il est vu comme un pouvoir révolutionnaire, qu'« Il n'y a que la monarchie qui porte en elle cette présomption de durée que les révolutions peuvent démentir, mais qui, tant qu'elle existe, donne au pays confiance dans l'avenir. »¹¹⁸⁵ On en vient alors à nier tout sérieux aux républicains qui, une fois au pouvoir, s'entre-déchireraient eux-mêmes¹¹⁸⁶.

Rapidement ces positions ne tiennent plus. Précisément, elles ne sont plus exprimées. Parce qu'elles étaient toutes dirigées contre un amendement pragmatique de Laboulaye qui tendait à reconnaître que la République est le gouvernement du pays. Une fois cet amendement repoussé à la séance du 29 janvier, la commission peut assumer sa position. Le lendemain, c'est l'amendement Wallon qui est discuté. Desjardins prend alors la parole et pose ce constat que rien ne laissait voir jusqu'à la veille : « C'est donc, en ce moment, à un principe admis par tous les partis de l'Assemblée en plusieurs circonstances, que je viens vous proposer de donner une

¹¹⁸³ *JORF*, n° 34 du 4 février 1875, p. 934. Paris confirme ici son intention de réécrire totalement la constitution mais à l'abri des convulsions révolutionnaires.

¹¹⁸⁴ Alfred Giraud, *JORF*, n° 21 du 22 janvier 1875, p. 568.

¹¹⁸⁵ Charles de Lacombe, *JORF*, n° 21 du 22 janvier 1875, p. 569.

¹¹⁸⁶ de la Bassetière : « Ah ! messieurs, le lendemain de votre victoire, le lendemain de la proclamation de la République ce serait entre vous la lutte, la lutte acharnée, la lutte à outrance ! (...) Conservateurs républicains, vous seriez obligés vous-même de nous appeler bien vite à votre aide, et nous serions alors, grâce à la logique des principes que vous auriez imprudemment soulevés, nous serions impuissants à vous sauver vous-mêmes (...) », *JORF*, n° 28 du 29 janvier 1875, p. 773.

consécration immédiate, et par là, je vous demande de faire faire un pas décisif à cette grande question des lois constitutionnelles. »¹¹⁸⁷

Il n'est pas anodin que le *Journal Officiel* note qu' « Une certaine émotion succède à ce discours. »¹¹⁸⁸ Wallon a lui-même défendu son amendement comme celui qui permettrait au gouvernement de « se transformer »¹¹⁸⁹. On sent la distance qui sépare cette réception du droit de révision de celle qui était véhiculée quelques jours plus tôt par les républicains, ou même par les royalistes. On perçoit aussi que c'est une acception large du droit de révision qui va l'emporter. A l'exemple de Clapier qui siège à gauche et qui reformule encore la manière dont il faut entendre le droit de révision. Il en fait une véritable monnaie d'échange face à l'impasse dans laquelle se trouve la restauration monarchique. Il termine son intervention en mettant ses adversaires devant leurs responsabilités : « (...) si nous n'acceptons pas la transaction qu'on nous propose, il faut voir le revers de la médaille. (...) Vous n'aurez pas de Sénat, vous n'aurez pas le droit de dissolution par le Président, et, quoique vous en disiez, vous serez obligés de vous séparer. »¹¹⁹⁰ Il fait écho à Laboulaye qui avait déjà tenté, par la dénonciation de l'immobilisme, de convaincre la partie royaliste de l'Assemblée. Les esprits sont donc tirillés, en ébullition, le compromis se joue actuellement. Faut-il rappeler que le premier paragraphe de l'amendement Wallon a été adopté par une seule voix d'écart ?

Alors maintenant que l'amendement est soumis pour la deuxième lecture, le voile tombe définitivement : Cottin demande à la commission « si, par “droit de révision”, la commission entend, pour les Assemblées dont il s'agit, le droit, éminemment révolutionnaire, de changer à un

¹¹⁸⁷ Ces paroles concluent son intervention au cours de laquelle, le ministre de l'intérieur l'interrompt pour appuyer les propos tenus. C'est à travers cette attitude que la véritable teneur du droit de révision du projet de la commission commence à voir le jour : « Desjardins. (...) nous pouvons rappeler dès maintenant et poser le principe nécessaire, *admis par tous*, de la révision, et nous n'avons à renvoyer aux articles suivants que le mode de cette révision. - Le ministre de l'intérieur. Très bien ! très bien ! - Desjardins. Ce principe, messieurs, a déjà été énoncé, principe sur lequel, je crois, *l'accord s'est déjà manifesté dans cette Assemblée entre des membres appartenant à des partis différents*, ce principe, il peut, il doit être posé dès l'article 1^{er}, dès le début de la loi. - Le ministre de l'intérieur. Très bien ! très bien ! », *JORF*, n° 30 du 31 janvier 1875, p. 829. Nous soulignons. Chesnelong affirme aussi que « La faculté de révision, tout le monde l'admet », *ibid.*, p. 831.

¹¹⁸⁸ La note contient aussi cette précision : « Beaucoup de membres se lèvent, et des conversations particulières s'engagent sur plusieurs bancs. », *ibid.*, p. 830.

¹¹⁸⁹ « Faites un Gouvernement qui ait en lui les moyens de vivre et de se continuer, qui ait aussi en lui les moyens de se transformer, si le besoin du pays le demande, de se transformer, non pas à une date fixe comme le 20 novembre 1880, mais alors que le besoin du pays le demandera, ni plus tôt, ni plus tard. », *JORF*, n° 30 du 31 janvier 1875, p. 829. Si le journal officiel note des « Très bien ! très bien ! à gauche », il ne peut s'agir que de l'extrême gauche, fidèle à une conception de la souveraineté déliée (ou du moins atténuée autant qu'il est possible) de toute représentativité.

¹¹⁹⁰ Il formule cet ultimatum avant les mots précités ci-dessus : « Si vous croyez que cet engagement est excessif nous allons le restreindre, nous allons vous accorder le droit de révision de la constitution, de telle sorte que, dans un temps donné, si cet engagement est reconnu nuisible aux intérêts du pays, vous pouvez y revenir. (...) La transaction est-elle bonne ou mauvaise ? », *JORF*, n° 30 du 31 janvier 1875, p. 832.

moment donné la forme même du Gouvernement ? »¹¹⁹¹ C'est Auguste Paris qui lui répond : « nous entendons formellement que toutes les lois constitutionnelles, dans leur ensemble, pourront être modifiées, que la forme même du gouvernement pourra être l'objet d'une révision, il ne peut, il ne doit y avoir à cet égard aucune équivoque. »¹¹⁹² Ainsi par les mots « pouvoir de révision », c'est le pouvoir constituant de l'Assemblée qui est désigné et reporté à un exercice ultérieur. Audren de Kerdel clôt le débat de cette deuxième lecture : il « n'approuve guère, (...) que la clause de révision, clause qui est - pardonnez la trivialité du mot, - une porte de derrière... »¹¹⁹³.

Contre cette manipulation du droit de révision, Cottin tentera vainement d'en rétablir la véritable portée. Il s'engagera alors dans un discours qui ne pouvait atteindre son but, du fait de sa radicalité¹¹⁹⁴, pourtant très juste au fond : « un gouvernement qu'un vote crée aujourd'hui, un vote contraire peut le balayer demain : ce n'est pas là un gouvernement. »¹¹⁹⁵ Il est possible d'appliquer cette sentence aux trois textes de 1875, qui ne forment pas véritablement une constitution mais plutôt un assemblage de lois provisoires. « Elles sont en réalité des dispositions relatives aux questions les plus controversées, affirme Raymond Saleilles, et qu'il apparaissait alors particulièrement essentiel de clarifier, tout étant traité au regard des préoccupations *ponctuelles* du moment. »¹¹⁹⁶

¹¹⁹¹ JORF, n° 34 du 4 février 1875, p. 934.

¹¹⁹² *Ibid.*

¹¹⁹³ *Ibid.*, p. 935.

¹¹⁹⁴ « L'histoire et les faits à la main, il serait facile de faire voir que, d'une manière générale, toutes les fois qu'un peuple ou une Assemblée prononce la déchéance d'un gouvernement, ce gouvernement est déjà par terre ; que toutes les fois qu'un peuple ou une Assemblée proclame un gouvernement de gouvernement est déjà debout. (...) j'invoquerais l'exemple de ce qui se passe dans cette Assemblée même ; je demanderais pourquoi cette Assemblée, parfaitement capable lorsqu'il s'agit de faire des lois, devient impuissante et presque ridicule... (Exclamations diverses) lorsqu'elle veut toucher à la forme même du Gouvernement. (...) Pourquoi cette impuissance ? Parce que les Assemblées sont incompétentes en cette matière ; parce que les Assemblées font des lois et que les gouvernements se font eux-mêmes, à moins qu'ils ne soient faits, comme cela arrive quelque fois, par une force des événements irrésistible, supérieure aux volontés individuelles. Pourquoi ? Parce que les choses, dans ce monde, ont une origine qui leur ressemble. Or, qu'est-ce donc que le pouvoir, sinon une autorité qui s'impose, une supériorité qui ne se discute pas, la force, comme on l'a dit, au service du droit ? », JORF, n° 55 du 25 février 1875, p. 1438.

¹¹⁹⁵ *Ibid.*

¹¹⁹⁶ R. Saleilles, *Le droit constitutionnel de la Troisième République*, avant-propos N. Foulquier et G. Sacriste, Paris, Dalloz, 2010, p. 64. Nous soulignons.

Section deux. La République constituée

La République, en tant que forme du gouvernement pour la France, sera acceptée par étapes. Puisque c'est par le mal nommé pouvoir de révision que le compromis doit se résoudre, grâce au choix d'une forme de régime, il faut attendre que la composition des Assemblées soit favorable à l'un des camps, afin que celui-ci se décide à agir. Une telle situation se produira plus rapidement que prévu. La chute du président Mac-Mahon rend d'abord caduc le dernier alinéa de l'article 8 de la loi du 25 février 1875 qui lui réservait l'initiative de la révision pour la durée de son mandat. Le suffrage universel montrera simultanément sa préférence pour une majorité républicaine à la chambre des députés et le suffrage restreint le suivra sur cette voie à peine deux ans plus tard.

Dès lors, toutes les conditions sont réunies pour exercer le pouvoir constituant qui avait été consensuellement mis de côté. Tant bien que mal, il est possible d'affirmer que la République est acceptée (Sous-section une). Cependant, même (surtout ?) au niveau constitutionnel, un accord politique n'est que l'expression momentanée d'une solution que l'on juge ensuite par sa pratique et ses réalisations. Dans le cas de la Troisième République, la pratique a été l'objet de vives contestations qui ont conduit à remettre en cause ses réalisations. La forme du régime que l'on pensait abritée s'est finalement trouvée attaquée de nouveau (Sous-section deux).

Sous-section une. La République acceptée

A partir de l'adoption des lois constitutionnelles de 1875, le doute pèse encore sur l'avenir de la République du fait de la portée que les membres de l'Assemblée nationale ont voulu conférer à l'article 8 de la loi du 25 février 1875. La crise du 16 mai 1877 va permettre d'utiliser cette procédure de révision de la constitution avant le terme imaginé et renforcer l'image républicaine du régime, au détriment de son aspect conservateur (§1). Quelques années plus tard, le pouvoir constituant reporté depuis plus de dix ans, sera enfin exercé ; il installera définitivement la République (§2).

§1. La République acclimatée

L'adoption des lois constitutionnelles a pu entraîner la dissolution de l'Assemblée nationale, après cinq ans de réunions qui restent un processus inédit dans l'histoire constitutionnelle française. La séparation de cette Assemblée le 8 mars 1875 aurait pu constituer une rupture dans le climat politique du moment mais il n'en est rien. Si les membres des constituantes précédentes avaient choisi de ne pas se retrouver ou au contraire de composer partiellement la législative qui suivrait, ici, rien ne fut décidé ni dans un sens ni dans l'autre. C'est dans une pure continuité d'esprit sinon de personnel que la première législature de la Troisième République se réunit. Seule mais majeure différence, la présence à ses côtés d'un Sénat.

On pourrait croire que la fin de la discussion des lois constitutionnelles pacifierait le débat politique, lequel se recentrerait sur des sujets plus ordinaires. En vérité puisque le pouvoir constituant a été réservé, reporté, la tension est encore palpable et ce, dès les élections législatives encore favorables aux républicains. L'initiative du droit de révision concentrée dans les mains du maréchal de Mac Mahon cristallise cette ambiance de Constituante : malgré les résultats des élections, les royalistes ont des raisons institutionnelles d'espérer une issue favorable à leur dessein, tandis que les républicains n'ont de cesse de se rassurer et d'accumuler les signes politiques démontrant l'installation de plus en plus sûre de la République dans le pays.

Rapidement, en effet, deux épisodes inséparables vont contribuer à orienter la marche vers le choix d'un régime. C'est d'abord la crise du 16 mai. Elle révèle l'ampleur de l'assise dont dispose le régime parlementaire en France. Son dénouement surtout, permet de considérer qu'enfin la République est aux républicains puisque la chute de Mac Mahon signifie l'ouverture de la révision constitutionnelle à l'initiative des Chambres. C'est là un point souvent éclipsé par la déclaration de Grévy une fois élu à la présidence de la République. Certes, cette déclaration est le moment fondateur d'un usage qui deviendra une véritable coutume constitutionnelle et qui, par conséquent, conditionnera la vie et le devenir des lois constitutionnelles de 1875. Toutefois selon la lecture de l'histoire constitutionnelle française que nous proposons, le second épisode qui doit le plus retenir notre attention, c'est la révision constitutionnelle du 19 juin 1879.

Conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi du 25 février 1875, elle est d'abord débattue dans chacune des deux Chambres, où l'adoption de la résolution tendant à la révision symbolise une victoire de la République sur la Monarchie. En effet, l'objet de la révision étant l'abrogation de l'article 9 de la même loi afin de transférer le siège des pouvoirs publics de Versailles à Paris, les passions opposées à l'Assemblée nationale s'expriment une fois encore.

La lecture du rapport par Méline à la Chambre des députés est interrompue par des allusions au 18 mars 1871¹¹⁹⁷ qui cherchent à prouver le danger d'un tel changement de résidence. Se rapprocher de la capitale, foyer de chaque soulèvement qu'a connu le XIX^{ème} siècle, ne peut être qu'une décision périlleuse. C'est donc peu de chose de dire que le débat entre République et Monarchie est loin d'avoir été réglé. Il est même des opposants qui profitent du caractère dangereux de la réforme pour la voter, dans l'espoir de faire échouer la République par la rue¹¹⁹⁸. Que la révision aboutisse, et ce en quelques jours seulement, est donc un signe de l'installation plus certaine de la République.

Le problème majeur de cette discussion est ailleurs cependant. Il s'agit de savoir quelle sera l'étendue des pouvoirs reconnus au Congrès pour mener cette révision : ne devra-t-il qu'opérer l'abrogation visée par la résolution, pourra-t-il éventuellement aller au-delà ? C'est la crainte des opposants à la révision. Le rapporteur Méline devance cette objection, et précise « le caractère du Congrès » qui ne sera pas un « Congrès de révision générale de la Constitution. »¹¹⁹⁹ Il insiste sur ce point et affirme que, s'il en advenait autrement, l'assemblée réunie violerait non seulement le texte mais aussi l'esprit de la Constitution¹²⁰⁰. Le fait de son argumentation repose sur le texte même de l'article 8 (adopté pour permettre une solution exactement contraire, rappelons-le¹²⁰¹) : Méline se base sur l'accord complet de chacune des deux Chambres qui, seul, permet la réunion du Congrès. Il explique que cet accord ne doit pas uniquement porter sur la

¹¹⁹⁷ Le rapport de Méline s'efforce de prouver que la République dispose enfin des institutions nécessaires à sa stabilité et que le personnel qui les fait vivre est, en soi, une garantie de cette stabilité ; il n'y aurait donc rien à craindre d'un retour des pouvoirs publics à Paris. « La République, dit-il, est devenue la forme définitive du Gouvernement de la France ; elle est appuyée sur deux Chambres en très grande majorité dévouées à l'idée républicaine. A sa tête se trouve un grand citoyen qui est l'incarnation même de la République. (Très bien ! très bien ! sur les mêmes bancs.) L'harmonie règne entre les trois pouvoirs et l'immense majorité du pays est derrière eux. Que pourraient-ils donc craindre de Paris, de ce Paris qui depuis notre grande Révolution de 1789 n'a cessé de lutter pour conquérir cet idéal de gouvernement dont il tient enfin la réalisation ? » Il sera interrompu notamment par Gavini, qui, à propos du calme que peut procurer la République s'exclame, « Voir le 18 mars ! » Il est suivi dans le même ordre d'idée par le vicomte de Bézizal qui ajoute : « Le 18 mars s'est fait sous la République. », *JORF*, n° 81 du 23 mars 1879, séance du 22 à la Chambre des députés, pp. 2284-2285.

¹¹⁹⁸ Paul de Cassagnac : « Je vote le retour à Paris parce que, pour moi, dans ma pensée, ce retour à Paris... (Rumeurs à gauche) c'est la chute, c'est la ruine prochaine de la République, ce que je désire. (Très bien ! et applaudissements à droite. - Marques ironiques d'approbation à gauche.) », *JORF*, n° 167 du 20 juin 1879, séance du 19 de l'Assemblée nationale, p. 5402.

¹¹⁹⁹ *JORF*, n° 81 du 23 mars 1879, séance du 22 à la Chambre des députés, p. 2385.

¹²⁰⁰ « Il [le Congrès] a pour objet spécial et unique la suppression de l'article 9 de la loi du 25 février 1875. Il est entendu que la compétence de l'Assemblée qui se réunira, si les deux Chambres y consentent, est absolument limitée et ne saurait dépasser l'examen du point particulier qui lui sera soumis sans violer le texte et l'esprit de la Constitution. », *ibid.*

¹²⁰¹ Freycinet, ministre des travaux publics, le rappellera à la tribune du Sénat : « Si on se laisse arrêter par une objection semblable, on proclamera du même coup que jamais la Constitution ne pourra être révisée et j'avoue que je serai surpris d'entendre une telle prétention venir de nos honorables collègues de ce côté du Sénat. (L'orateur désigne la droite), alors que nous savons tous que ce sont eux qui ont tant tenu à la clause de révision. (Rires à gauche.) », *JORF*, n° 162 du 15 juin 1879, séance du 14 au Sénat, p. 5163.

volonté de réviser la Constitution mais préciser l'objet de la révision¹²⁰². Ce discours n'est pas combattu par la Chambre des députés qui adopte la résolution nettement (par 315 voix contre 128). Presque trois mois plus tard, cette résolution est étudiée par le Sénat où ce point de technique constitutionnelle est plus abondamment discuté, au milieu encore d'allusions à l'alternative République/Monarchie et d'exposés d'histoire qui défendent l'une ou l'autre forme de gouvernement¹²⁰³.

La crainte de voir le Congrès dépasser le mandat que lui confieraient les Chambres est, en fait, plus profonde au Sénat qu'à la Chambre des députés. En effet, les propos tenus à la Chambre haute expriment le refus que l'article 8 soit vidé des possibilités qu'il est censé renfermer. Les espoirs royalistes, tout entier concentrés en lui, ne veulent pas que la révision projetée, qui limite les pouvoirs du Congrès, constitue un précédent par lequel aucun Congrès futur ne puisse emporter la forme du gouvernement, comme cela avait été convenu en février 1875¹²⁰⁴. La crainte de certains royalistes est donc de voir le pouvoir constituant exercé par cette révision ; ce pouvoir qui a été reporté à 1880 par la loi du septennat, ce pouvoir qui seul permet de décider de la forme du gouvernement.

Malgré ces mises en garde, le Sénat adopte la résolution le jour même où elle est débattue pour la première fois et permet du même coup la réunion du Congrès. Une seule journée suffira là aussi pour voter la révision constitutionnelle. La séance du 19 juin n'offre pas plus d'élément pour analyser ce qu'est la révision constitutionnelle. Cependant il est possible de mesurer la passion qui entoure le débat par l'incident qui occupe la presque totalité de la séance. Une fois le règlement de l'Assemblée adopté, il est décidé qu'une commission étudiera le projet de révision avant qu'il ne soit présenté, mais la composition de cette commission ne laisse aucun des quinze sièges aux membres de l'opposition, c'est-à-dire à la tendance royaliste. L'incident dépassé, chacun sait que les armes des uns et des autres sont épuisées. Le résultat du scrutin donne la

¹²⁰² « Puisqu'il faut le consentement des deux Chambres pour la réunion du Congrès, la révision ne peut s'opérer que dans la mesure où ce consentement a été donné. (...) Or, si les deux Chambres ont été d'avis que la révision ne devait se faire qu'en partie, pour un article déterminé, elle ne saurait aller au-delà ; car, au-delà, le consentement requis des deux Chambres ferait manifestement défaut, et le congrès deviendrait illégal. », *ibid.*

¹²⁰³ Audren de Kerdrel : « J'oubliais une chose pour en finir avec Versailles et les capitales parlementaires (...) c'est de vous dire que ce n'est pas là une idée neuve même en France, et que Mirabeau, qui avait plus que qui que ce soit à amener à Paris, dans ce gouffre de Paris, non-seulement le roi, la famille royale, mais encore l'Assemblée constituante, Mirabeau, dis-je, regretta amèrement ce qu'il avait fait et qu'il s'ingénia à trouver le moyen de faire sortir le roi et l'Assemblée de Paris. », *JORF*, n° 162 du 15 juin 1879, séance du 14 au Sénat, p. 5157.

Laboulaye, en conclusion d'une longue intervention historique : « Je le répète, - et rappelez-vous bien ceci - l'Assemblée à Paris, c'est Paris maître de la France ! L'Assemblée à Versailles, c'est la France maîtresse de ses destinées. », *ibid.*, p. 5162.

¹²⁰⁴ de Lasteyrie : « Il [le sénateur Peyrat qui le premier déposa la proposition de réviser l'article 9 de la loi du 25 février 1875 sur le bureau du Sénat] a d'abord déclaré mainte et mainte fois que cette affaire ne serait pas un précédent, qu'elle ne compterait pas pour précédent (...). Eh bien, les intentions de M. Peyrat sont excellentes, mais il n'appartient à personne, pas même à un membre de l'union républicaine de ne pas créer un précédent. », *ibid.*, p. 5160.

victoire à l'adoption de la réforme par 526 voix contre 249, il est accueilli au cri de « Vive la République ! »¹²⁰⁵. Elle n'est cependant qu'au seuil de son établissement définitif.

Pour mesurer l'impact de cette révision, il faut revenir sur la préoccupation relative à l'installation d'un précédent qu'elle pouvait entraîner. Les interrogations à ce propos étaient particulièrement fortes relativement à la limitation des pouvoirs du Congrès. En effet, dès lors que les résolutions des Chambres avaient été prises, il fut question d'une réunion non-officielle de leurs bureaux dans le but de préparer la réunion du Congrès. Gambetta transmet le message suivant au président du Sénat, avant la tenue de ladite réunion : « La procédure qui va être suivie aura une très haute importance, *puisqu'elle créera des précédents pour la réunion des futurs Congrès*. Nous devons donc apporter le soin le plus minutieux à réserver nos droits, les droits de nos successeurs, sans enfreindre ceux du Sénat. »¹²⁰⁶

La prudence qu'exprime ici Gambetta doit être considérée comme exemplaire des scrupules relatifs à l'installation de précédents. Et il y a d'autant plus de raison d'y croire que cette révision fut considérée, avec quelque emphase, comme la première de notre de notre histoire constitutionnelle : « Pour la première fois, en France, une Assemblée souveraine avait procédé à la révision d'une Constitution qu'elle n'avait pas faite, et avait procédé à cette révision avec le respect le plus scrupuleux des formes légales, au milieu du plus grand calme extérieur. En sortant de cette mémorable séance, où aucune tentative n'avait été faite pour déchirer les règles étroites de la loi, pour élargir l'ordre du jour tracé d'avance par les résolutions de chaque Chambre, on sentait que l'ère des révolutions est fermée, que l'ère du progrès par le droit est ouverte. »¹²⁰⁷

Pour être exact, c'est en 1884 qu'une dernière étrangeté constitutionnelle devait clore l'ère des révolutions, par l'exercice, enfin, du pouvoir constituant.

§2. *La République définitive*

La portée juridique de la révision de 1884 ne peut être comprise qu'à l'aune de la conjoncture politique qui l'accompagne, car elle porte en elle la confusion qui masque la dualité

¹²⁰⁵ C'est Dethou qui s'enthousiasme ainsi. *JORF*, n° 167 du 20 juin 1879, séance du 19 de l'Assemblée nationale, p. 5402.

¹²⁰⁶ Cité par J. Poudra & E. Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire, supplément de 1879 - 1880*, Paris, A. Quantin et C^{ie}, p. 8. Nous soulignons.

¹²⁰⁷ J. Poudra & E. Pierre, *ibid.*, p. 29.

des pouvoirs constituant et de révision. Si l'on considère la procédure suivie en 1884 comme une stricte application de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, il faut la qualifier de révision de la constitution. En revanche, dès lors qu'on la replace dans le contexte qui permit d'adopter cet article 8 et qu'on en mesure la portée, il faut considérer la décision rendue par le Congrès comme un acte constituant. Or, si la réunion de cet organe constitué a été permise par l'application d'une procédure qui lui préexistait et qui, de surcroît, a défini l'étendue de ses pouvoirs, il n'est pas juridiquement logique de le qualifier de pouvoir constituant.

Il faut donc partager l'étude de la procédure de révision qui aboutit en août 1884 en deux périodes. La première est celle des discussions à la Chambre des députés puis au Sénat, et qui se termine par la formation d'un accord sur le besoin de réviser les lois constitutionnelles au moyen du Congrès. Un accord difficilement acquis conclut à la réunion d'un pouvoir de révision, au sens où cette expression est aujourd'hui entendue (A). La seconde est celle de la réunion de ce Congrès dont l'œuvre ne peut pas échapper à la qualification d'acte constituant parce qu'elle dénoue l'alternative laissée ouverte depuis 1871 entre monarchie et république (B).

A. La réunion d'un pouvoir de révision

La question de la révision constitutionnelle occupe une large place dans la vie politique dès la seconde législature de la Troisième République. Elle connaît en effet cinq propositions de révision après la procédure suivie jusqu'à son terme en 1879¹²⁰⁸. Au cours de la législature suivante, le rythme ne faiblit pas. Pas moins de dix propositions précèdent celle que le Gouvernement Ferry dépose le 24 mai 1884 et qui aboutit à la réunion du Congrès. Ainsi, comme le remarque Gilbert Caty, « une fois posé, le problème de la révision s'est imposé. »¹²⁰⁹ Mais de quel problème s'agit-il précisément ? Est-ce l'immense question du régime que les propositions réclament de résoudre ou s'agit-il, plus modestement, d'améliorer les lois constitutionnelles de 1875 ?

Une première lecture des discussions relatives à la révision, entre 1882 et 1884, donne l'impression que l'enjeu du problème n'est pas de convaincre le Sénat de se joindre à la révision, mais porte exclusivement sur l'étendue des compétences qu'il convient de reconnaître au Congrès. Une raison explique immédiatement cette focalisation sur cet aspect précis : c'est l'objectif que les députés assignent à la réunion du Congrès. Une pluralité de minorités

¹²⁰⁸ Une liste synthétique de tous les projets de révision dont il est ici question est disponible dans l'ouvrage de C. Bigaut, *Le réformisme constitutionnel en France (1789-2000)*, Paris, La documentation française, 2000, pp. 144-146.

¹²⁰⁹ G. Caty, « La révision de 1884 », *Politique*, 1966, n° 33-36, p. 100.

(monarchiste, radicale républicaine, bonapartiste) est favorable à la reconnaissance d'une compétence illimitée en faveur du Congrès, de sorte que soit lui-même, soit par la convocation d'une Convention ou encore par l'organisation d'une ratification populaire, il soit possible de modifier en profondeur l'organisation des pouvoirs publics.

Si les interventions en faveur d'une révision de grande ampleur semblent monopoliser et caractériser le débat, l'étude des propositions de révision dévoile l'enjeu véritable du mouvement en faveur de la révision. En termes quantitatifs, le constat est sans appel : sur les quinze propositions de révision qui sont déposées entre 1881 et 1884, cinq seulement ont pour objectif clair d'établir, au moyen d'une Convention, la République radicale. Les dix autres projets partagent parfois cet objectif mais de manière lointaine car, à court terme, ils appellent, le plus souvent, une modification soit de la Présidence de la République, soit des attributions du Sénat. Ce déséquilibre révèle le rapport des forces politiques au cours de ces années : il est favorable aux républicains modérés qui tiennent le régime depuis 1879 et encore mieux depuis leur victoire à la Chambre et au Sénat, aux élections de 1881.

Le choix des députés de porter Gambetta à la présidence du Conseil correspond donc à un sentiment de confiance car, pour la première fois, tous les pouvoirs publics sont acquis à la cause républicaine. L'événement doit être considéré comme décisif, au sens où il permet aux représentants d'envisager la mise en œuvre de la procédure de révision. Ce qui était impensable jusqu'ici du fait de la divergence de majorité entre les deux Chambres qui bloquait la formation d'une résolution pour la réunion du Congrès. Il n'est donc pas caricatural de dire que cette concordance des majorités est la première étape vers la révision de 1884¹²¹⁰. La proposition de révision que Gambetta dépose au début de 1882¹²¹¹, conformément aux promesses de campagne, tient compte de cette satisfaction généralisée au sein des pouvoirs publics autant que du choix du suffrage universel. De sorte qu'elle peut sembler modeste mais n'est pas étrange.

Certes, Gambetta garde l'image de l'intransigeant pour qui l'Assemblée de 1871 a usurpé sa compétence en rédigeant les lois de 1875 mais, en 1882, il serait déraisonnable de sa part de chercher à se conformer à l'idéal monocaméral du parti républicain radical, en proposant la réunion d'une Convention dont l'objectif serait la suppression du Sénat. La cause en est simple,

¹²¹⁰ Deux autres choix du suffrage universel ont été considérés comme décisifs, au sens le plus fort du terme, ce sont les élections de 1875 et de 1877 qui (r)envoient une majorité républicaine à la chambre des députés, et ce, respectivement, juste après la formation du compromis constitutionnel par l'Assemblée nationale et après la dissolution opérée par Mac-Mahon. Par ces expressions du suffrage universel, l'« attente monarchique » est refusée. Voir, C. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2008, p. 160.

¹²¹¹ Pour plus de précisions sur ce point, voir E. Lemaire, « Fonder la République en révisant la Constitution : le débat sur la réforme des institutions à la Chambre des députés (mai 1881 – février 1882) », spéc. la dernière sous-partie : « Le désaccord sur le sens de la révision : les dissonances sur la nature de la République à instaurer », *La Troisième République : ordre politique, ordre moral, ordre social ?*, colloque des 12 et 13 décembre 2013 à Dijon, à paraître.

elle réside dans l'article 8 de la loi du 25 février 1875 : pour réunir le Congrès, il faut recueillir l'accord préalable des deux Chambres¹²¹². Gambetta aura beau se présenter en légaliste et non en révolutionnaire¹²¹³, le souvenir de celui qui dirigea la résistance en province l'emportera.

Pour preuve et amèrement pour lui, la Chambre se contredira presque au cours de la même séance. Le 26 janvier 1882 elle repousse d'abord un amendement de Barodet qui se borne à ce constat : « Il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles. »¹²¹⁴ Mais en fin de séance, elle accepte la rédaction quasi-identique de la commission : « il y a lieu à révision des lois constitutionnelles. »¹²¹⁵ Le Gouvernement s'était naturellement prononcé contre cette rédaction qui supposait, comme l'amendement Barodet, de laisser le Congrès libre de sa compétence. Il en tira la conséquence en se retirant.

L'année suivante au contraire, on assiste par deux fois, à une démonstration d'habileté politique de la part de Ferry. Par la première, en 1883, il se présente en leader confiant. Il prouve que le Sénat n'est pas un ennemi de la République, dénigre la « théorie du désespoir »¹²¹⁶ qui se lasse de ne pas réviser, et se permet enfin de toiser ceux qui l'imaginent ne pas tenir parole¹²¹⁷ (il s'est engagé à réviser avant la fin de la législature). Par la seconde, en mars 1884, il dévoile sa position. Forcé de prendre la parole pour combattre une proposition de révision deux mois avant qu'il ne dépose la sienne, il fait sensation en déclarant qu'il prévoyait de le faire¹²¹⁸.

Chacun de ces épisodes se solde par un vote de confiance envers le Gouvernement Ferry. Ainsi, lorsqu'il présente son projet de résolution en mai 1884, les conditions lui sont plus que

¹²¹² Le rapporteur Dreyfus synthétise admirablement cette question comme suit : « (...) il [le Sénat] n'ira au Congrès qu'à condition de savoir ce qui s'y fera ; (...) », *JORF, Débats, Chambre des députés*, séance du 26 janvier 1882, p. 36.

¹²¹³ Il tiendra, entre autres, ces propos significatifs de sa volonté de réviser partiellement : « (...) ce congrès ne peut délibérer, statuer, résoudre que dans des limites où ceux qui l'ont engendré, lui ont donné ces pouvoirs. (...) S'il sort de ces limites, s'il franchit cette borne légale, qu'est-ce qui arrivera ? (...) Il arriverait qu'il aurait fait un acte illégal, et que, s'il s'y obstinait, il ferait un acte révolutionnaire (...). », *ibid.*, p. 49. Nous soulignons.

¹²¹⁴ *Ibid.*, p. 46.

¹²¹⁵ *Ibid.*, p. 57.

¹²¹⁶ Ferry évoque l'adoption de la loi scolaire que le Sénat a voté par sagesse « parce qu'il a senti que l'opinion la lui imposait » après les élections de 1882. Puis il ajoute : « Eh bien, je dis qu'après un tel exemple, il n'est pas permis d'apporter ici ce que j'appellerai la théorie du désespoir. Oui, c'est une théorie de désespéré que vous avez apporté à cette tribune, mon honorable contradicteur [Clemeneau] ; car d'une part vous avez déclaré que la révision serait impossible dans dix-huit mois, et d'autre part vous avez soutenu cet autre paradoxe qu'elle est possible actuellement, tandis que, pour les gens de bon sens, à l'heure qu'il est, elle est impossible. », *JORF, Débats, Chambre des députés*, séance du 6 mars 1883, pp. 509-510.

¹²¹⁷ « Si vous croyez qu'en vous disant qu'il convient d'ajourner la révision dans l'intérêt de la révision elle-même, nous avons le dessein de l'enterrer, de l'effacer du programme des réformes à accomplir (...) oh ! alors, n'hésitez pas à nous renverser d'un vote vengeur. », *ibid.*

¹²¹⁸ « Il est dans l'intention du Gouvernement de saisir le Parlement de la question de la révision au commencement de la prochaine session de mai. (Sensation et vifs applaudissements au centre et à gauche.) », *JORF, Débats, Chambre des députés*, séance du 28 mars 1884, p. 928.

favorables. La Chambre, par ces votes de confiance, a rejeté la conception large de la révision : en repoussant les propositions de résolution de Barodet, elle confirmait son désaccord avec le type de révision que ce dernier lui proposait. A savoir une révision où l'initiative des chambres se limiterait au constat de leur commune volonté de réunir le Congrès et où le Congrès exercerait une compétence illimitée¹²¹⁹.

Les premières discussions des amendements qui sont déposés à l'encontre du projet de Ferry sont comme une répétition des deux années écoulées¹²²⁰. Vient ensuite la discussion des dispositions de la résolution qui listent les articles des lois constitutionnelles à réviser. Ici, nombreuses sont les propositions¹²²¹ qui cherchent à élargir la révision, mais toutes sont repoussées à des majorités voisines. Elles permettent de déduire une stabilisation de la volonté de la Chambre pour la résolution du Gouvernement et plus spécialement, une consécration de la limitation des pouvoirs du Congrès.

Finalement, c'est le fait d'avoir présenté la révision comme un contrat entre les chambres qui permet à Ferry de la faire accepter¹²²². Le raisonnement est simple : il consiste à déduire de

¹²¹⁹ Ce raisonnement est basé sur une interprétation séquencée, alinéa par alinéa, de l'article 8 de la loi du 25 février 1875. Le premier alinéa affirme que « Les chambres auront le droit, par délibérations séparées (...), de déclarer qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles. » Il n'y a donc pas lieu de discuter du contenu de la révision à ce stade de la procédure, selon cette interprétation. D'autant moins que l'alinéa trois dispose que « Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. » Seule l'Assemblée nationale, le Congrès serait donc apte à discuter l'ampleur de la révision. D'où pour les tenants de cette interprétation, la conviction que la compétence du Congrès ne peut pas être limitée.

¹²²⁰ Les votes de refus des pouvoirs illimités se succèdent. Ainsi le projet d'Anatole de la Forge qui demande la réunion d'une Assemblée nationale constituante par le suffrage universel, et qui se place sous l'autorité de Gambetta, de Madier de Montjau, de Barodet et de Lockroy est rejeté par 323 voix contre 158, *JORF, Débats, Chambre des députés*, séance du 30 juin 1884, p. 1515. De même le projet de Goblet qui navigue entre les positions extrêmes est refusé. Il cherchait à indiquer un ordre de priorité au Congrès par la mention d'un certain nombre d'articles à réviser mais qui n'empêcherait pas le Congrès de réviser au-delà : « Je dis donc que ce que nous demandons, c'est que, quand vous aurez indiqué ce programme, qui est le programme de vos intentions, vous ne le clôturiez pas, de telle sorte que, quoi qu'il arrive et quand même le Congrès reconnaîtrait la nécessité d'y ajouter sur quelque point il lui soit interdit d'en sortir. », *ibid.*, p. 1518. Le soutien de Floquet, n'y fera rien, « Si, dans le cours de ses délibérations, il apparaissait qu'un autre paragraphe de cet article de la Constitution est nécessaire pour mettre l'œuvre en conformité avec la logique et la raison, l'Assemblée nationale de France n'aurait pas le droit d'obéir à la logique et à la raison (...) », *ibid.*, p. 1524, la Chambre rejette cette proposition assez nettement encore, par 283 voix contre 229, *ibid.*, p. 1526.

¹²²¹ Amendement Lavergne tendant à élire les sénateurs au suffrage universel, rejeté par 265 voix contre 235. *JORF, Débats, Chambre des députés*, séance du 1^{er} juillet 1884, p. 1537. Amendement Labussière tendant à « Ajouter à la nomenclature des articles de loi à réviser l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics. » Rejeté par 275 voix contre 222. *ibid.*, pp. 1540-1541. Amendement Rivet et Lavergne tendant à la révision du droit de dissolution, rejeté par 273 voix contre 204., *ibid.*, séance du 3 juillet 1884, pp. 1561-1569. Amendement Freppel tendant au maintien des prières publiques, rejeté par 387 voix contre 91, *ibid.* Amendement Cuneo d'Ornano tendant à réviser l'article 9 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 relatif à la déclaration de guerre, rejeté par 306 voix contre 151, *ibid.*

¹²²² Voir l'étude du Professeur P. Charlot : « La révision constitutionnelle de 1884 : le contrat selon Jules Ferry », *L'idée contractuelle dans l'histoire de la pensée politique*, Aix-en-Provence, PUAM, 2008, pp. 487-502.

l'exigence de l'accord entre les Chambres pour la réunion du Congrès une analogie avec la passation d'un contrat. La première évocation de ce contrat intervient par l'intermédiaire de Dreyfus, à la séance du 10 juin 1884¹²²³, mais on en trouve trace dans les débats des années précédentes¹²²⁴. Une fois proposé, il subit des critiques qui ne sont pas dénuées de pertinence. Goblet en dénonce la futilité (dès lors que la confiance est déjà constatée¹²²⁵), tandis que Clemeneau, membre de la minorité, refuse la qualité de partie au contrat (les cocontractants ne pouvant être que les majorités de chacune des Chambres¹²²⁶). Le vote sur l'ensemble de la résolution rejoindra sensiblement la majorité réunie sur son premier paragraphe (403 voix pour, 106 contre¹²²⁷) et permettra que la discussion se poursuive au Sénat.

Si la discussion au Sénat peut sembler contredire les volontés gouvernementales (la résolution de la Chambre des députés est assez largement amendée), il convient de relativiser ce conflit à la lumière des avis qui y sont défendus. Celui du rapporteur Dauphin, notamment, dont le volontarisme est catégorique. Il rappelle d'abord aux sénateurs que la Chambre des députés a consacré par son vote la limitation du Congrès, que par conséquent, l'existence du Sénat est hors de danger, qu'il est alors souhaitable de consacrer cette garantie en souscrivant à leur tour le contrat d'honneur proposé par Ferry (le Congrès ne saurait le violer sans nier le fondement de sa compétence¹²²⁸) et assurer enfin du même coup, que la réunion du Congrès soit une réunion

¹²²³ « (...) puisque le Congrès ne peut naître que d'une entente entre les deux Assemblées, le contrat de révision - comme tout contrat - suppose nécessairement un accord préalable entre les parties sur son objet et sur ses clauses (...) », Dreyfus, *JORF, Chambre des députés, Débats*, séance du 10 juin 1884, p. 1289.

¹²²⁴ Legrand insista dès 1882 pour que l'attention soit portée à l'intention de la majorité plus que sur la question difficile de l'interprétation de l'article 8 : « Du moment où une majorité existe pour limiter en fait la révision, pour ne pas tout remettre en question, pour ne pas bouleverser de fond en comble la Constitution de 1875, je dis que le résultat principal qui préoccupe à bon droit le Gouvernement est atteint, et qu'il est oiseux, ou tout au moins peu utile d'examiner à fond, dans cette enceinte, la question juridique. », *JORF, Débats, Chambre des députés*, séance du 26 janvier 1882, p. 37.

¹²²⁵ « le Congrès ne donnera pas une interprétation différente de la vôtre ; pourquoi ? Parce que vous avez confiance dans la majorité de la Chambre et du Sénat. Mais, alors, quel besoin de les lier par avance, si vous avez confiance en elles ? », *JORF, Débats, Chambre des députés*, séance du 30 juin 1884, p. 1517.

¹²²⁶ « Que deviennent alors ces engagements dont on parle sans cesse et qui ne sont formulés nulle part ? Je ne les connais pas. Non, je ne suis pas lié par vos engagements, je suis libre, et j'entrerai au Congrès libre de toute promesse. (Très bien ! et applaudissements à l'extrême gauche.) », *JORF, Débats, Chambre des députés*, séance du 3 juillet 1884, p. 1575.

¹²²⁷ *Ibid.*, p. 1576.

¹²²⁸ « Il est impossible d'admettre qu'une Assemblée, constituée en vertu de deux résolutions dans lesquelles les majorités des deux Chambres se seront, par des scrutins publics, solennellement engagées à maintenir le débat dans des limites déterminées, viole le principe même de sa légalité et de sa compétence, et s'arroge un droit souverain sur une constitution dont elle n'est elle-même que l'un des rouages. », *JORF, Débats, Sénat*, séance du 21 juillet 1884, p. 1313.

d'amélioration de la Constitution¹²²⁹.

Dans ce sens, le sénateur Wallon, pour qui « Il est certain que la révision peut être à l'avance limitée », aura ces mots clairs et décisifs : « L'Assemblée nationale formée des deux Chambres n'est pas une Assemblée constituante dans toute la force du mot. »¹²³⁰ En vérité, rares sont les interventions contre la résolution de la Chambre des députés. Les sénateurs l'amendent malgré tout, dans un sens qui renforce les garanties qu'elle offrait déjà. Par conséquent le projet retourne devant la Chambre des députés pour que l'adoption des résolutions se fasse en termes identiques.

Si rien n'obligeait le Gouvernement à opérer cette « navette »¹²³¹ parlementaire, il est possible de considérer qu'elle est conforme au précédent de 1879 : si elle n'eut pas lieu pour cette première révision des lois constitutionnelles, c'est bien un texte de résolution strictement identique qui avait permis la réunion du Congrès. Cette fois, il convient de souligner que la recherche d'une telle conformité rend incontestable, sinon valide, la limitation des droits du Congrès. C'est alors sans grande difficulté, mais avec quelque amertume¹²³², que l'Assemblée vote la résolution telle que rédigée par le Sénat. L'ouverture d'un Congrès limité aux vœux précis des Chambres est permise, mais son ambiguïté peut être exprimée comme suit : la *révision* doit se limiter à *constituer* la République.

¹²²⁹ Le rapporteur rappelle l'interprétation que la commission donne de l'article 8 : « Il n'est pas douteux que l'article 8 de la loi du 25 février 1875, en faisant dépendre la réunion d'une Assemblée nationale d'une double résolution prise préalablement par chacune des Chambres, a entendu que l'accord devait être fait entre elles non seulement sur l'utilité d'une révision, mais sur la position des questions à résoudre. » ; avant de rappeler les positions du Gouvernement et de la Chambre : « Le Gouvernement a affirmé cette doctrine en proposant une révision partielle. La Chambre des députés l'a admise explicitement par ses votes sur des amendements proposés au projet du Gouvernement et par la formule restreinte du dispositif de sa résolution. » ; pour enfin définir la mission de du Congrès : « Il suffit d'y apporter [à la Constitution] les quelques améliorations dont l'expérience a montré la nécessité. », *JORF, Débats, Sénat*, séance du 21 juillet 1884, pp. 1312-1313.

¹²³⁰ La citation se poursuit ainsi : « Ses pouvoirs sont précisément limités par le mandat qui lui est donné. La spécialité des assemblées de révision a été uniformément établie par toutes les constitutions de la France, et je ne fais que vous citer pour mémoire la Constitution de 1791 (Titre VII, art. 7), celle de 1793 (art.117), celle du 5 fructidor an III, (art. 342) ; en fin celle de 1848, qui dit : "Lorsque, dans la dernière année d'une législature, l'Assemblée aura émis le vœu que la Constitution soit modifiée en tout ou en partie..." », *JORF, Débats, Sénat*, séance du 24 juillet 1884, p. 1328.

¹²³¹ L'expression est du professeur P. Charlot, « La révision constitutionnelle de 1884 (...) », *op. cit.*, p. 494.

¹²³² Floquet tente une mise en garde contre l'évolution qui s'est produite mais qui est au fond, la volonté de la Chambre de limiter le Congrès : « Le débat portait au départ sur la possibilité d'une révision, qui a glissé vers une révision limitée, limitée à des articles désignés, à des paragraphes désignés au sein de ces articles, et désormais, il s'agit de "pousser la limitation jusqu'à des directions d'intention". », *JORF, Débats, Chambre des députés*, séance du 30 juillet 1884, p. 1936.

B. L'acte d'un pouvoir constituant

S'il est possible de dire que la révision de 1884 est un acte constituant, c'est qu'elle opère le choix qui a été reporté en 1875. Les représentants qui combattent la limitation des pouvoirs du Congrès n'ont de cesse de le rappeler : l'intention de la majorité, péniblement formée en 1875¹²³³ autour de la rédaction et de la portée reconnue à l'article 8 de la loi du 25 février 1875, était de laisser la forme du gouvernement modifiable à l'envi. Ainsi, dès 1882, Lockroy défend la souveraineté du Congrès, à condition que ses décisions soient ratifiées par le suffrage universel¹²³⁴ ; de même, Barodet demande la réunion d'une Convention par l'intermédiaire du Congrès¹²³⁵ ; Clemenceau, dont les aspirations au changement radical sont connues, exprime clairement, quant à lui en 1883, que si la question se pose « *sous la forme* de la révision », elle doit résoudre, *au fond*, « la grande question »¹²³⁶ de la Constitution républicaine.

Le silence des monarchistes est remarquable dans ces discussions mais leur présence dans les organes représentatifs de la nation n'a fait que décliner depuis 1871. Si quelques variations peuvent être constatées, la tendance générale est bien celle du cantonnement au rôle de minorité. De fait, ils n'ont pas la capacité numérique pour influencer sur l'élaboration des décisions. Par la voix de Chesnelong cependant, il faut mettre à leur compte des critiques sévères et pertinentes du projet de révision. A l'Assemblée nationale, il est le premier, au cours de la discussion générale, à dénoncer la vanité de l'interdiction de réviser la forme républicaine du gouvernement¹²³⁷ : il

¹²³³ Granet illustre parfaitement cette position commune lorsqu'il affirme : « Je pense que ce n'est pas une impiété que de remonter aux origines de la Constitution de 1875 pour en dégager cette pensée : la clause révisio[n]nelle a été la justification du vote de la Constitution elle-même. (...) Donc, messieurs, tout le monde, aussi bien à droite qu'à gauche, s'est réservé de réviser la Constitution dès que les circonstances le permettraient. », *JORF, Débats, Chambre des députés*, séance du 6 Mars 1883, p. 494.

¹²³⁴ Il affirme en effet simultanément : « Quant à moi, je suis à la fois et pour la souveraineté du Congrès et pour la révision intégrale, entière, de la Constitution » mais il refuse que le Congrès décide seul : « (...) M. Paris [rapporteur des lois constitutionnelles en 1875], répondant à M. Paul Cottin, a déclaré que le droit du Congrès et que sa liberté était si entière, qu'il pouvait aller jusqu'à changer la forme du Gouvernement, ce que pour ma part je n'admets pas parce que je ne reconnais à personne, à aucun pouvoir, ou législatif ou constituant, le droit d'obliger le peuple à abdiquer. », *JORF, Débats, Chambre des députés*, séance du 26 janvier 1882, pp. 42-43.

¹²³⁵ « L'article 8 de la Constitution est si clair que je ne comprends pas qu'on puisse équivoquer sur le texte. (...) je me propose, quand nous serons réunis en Congrès, de lui demander de déclarer son incompétence et de faire appel à une Assemblée constituante. », *ibid*, p. 46.

Barodet réitérera cette position en 1884 : « Un grand nombre d'entre nous, *ainsi qu'ils l'ont toujours déclaré*, se réservent de demander au Congrès de faire appel à la souveraineté nationale par l'élection d'une Assemblée constituante (Très bien ! très bien ! à l'extrême gauche) », *JORF, Débats, Chambre des députés*, Séance du jeudi 27 mars 1884, p. 927. Nous soulignons.

¹²³⁶ « Messieurs, je disais tout à l'heure que la question qui se posait devant nous était bien plus haute que la question ministérielle. C'est la grande question de l'organisation de la démocratie qui se pose depuis la Révolution. Elle se pose aujourd'hui sous la forme de révision de la Constitution, parce que, depuis 1871, depuis le jour où la République a été établie en fait, la question de la Constitution républicaine n'a jamais été résolue », *JORF, Débats, Chambre des députés*, séance du 6 Mars 1883, p. 505. Nous soulignons.

¹²³⁷ Sur cette clause, voir N. Droin, « Retour sur la loi constitutionnelle de 1884 : contribution à une histoire de la limitation du pouvoir constituant dérivé », *RFDC*, n° 80, 2009, pp. 725 et s.

défend ce que l'on appelle aujourd'hui la « double révision »¹²³⁸. Ce qui peut surprendre, c'est que les défenseurs de l'interdiction ne répliqueront jamais sur ce point précis. Il n'est jamais dit à l'Assemblée nationale, ni dans aucune des Chambres auparavant, que cette technique est viciée car elle suppose qu'un pouvoir dispose de sa propre compétence.

La seule réponse, indirecte, qu'il faut souligner car elle ne l'est que trop rarement¹²³⁹ et car elle respecte le principe selon lequel un organe ne peut revoir sa compétence, c'est Ferry lui-même qui l'apporte. Une première fois, le jour où s'est ouverte à la Chambre des députés la discussion sur le projet de résolution. Il y précisa que le destinataire de l'interdiction n'est pas le Congrès mais les Chambres afin que la République n'y soit pas discutée¹²⁴⁰. Ainsi la révision se contente de conditionner l'initiative de la révision. Au fond cette clause selon laquelle *les propositions* de révision de la forme républicaine du gouvernement sont interdites n'a, en elle-même, rien de problématique : sa validité ne fait pas de doute car elle n'est pas une autolimitation et sa portée est réelle car elle repose sur le principe du bicaméralisme qui conditionne l'adoption d'un texte à l'accord des deux Chambres.

La seconde, plus explicite, intervient durant la discussion de l'article 2 du projet à l'Assemblée nationale. Ferry raille la surprise de ses contradicteurs en rappelant que la République est une forme de gouvernement comme une autre. C'est à dire qu'elle ne peut tolérer d'être remise en cause¹²⁴¹, qu'il lui faut nécessairement se défendre. Dès lors, « A partir du jour où vous

¹²³⁸ Chesnelong : « Eh bien je vous dis d'abord que cela est vain. Au cas où il se trouverait un congrès révisionniste pour rétablir la monarchie, vous auriez simplement compliquer la procédure, vous n'auriez pas créé un obstacle au Congrès ; il procéderait en deux étapes ; dans la première, il ferait disparaître votre interdiction ; dans la seconde il ferait la transformation d'institutions que vous voulez empêcher ; vous n'y auriez rien gagné. », *JORF, Débats, Assemblée Nationale*, séance du 7 août 1884, p. 42. Notons qu'Andrieux a formulé cette technique à la Chambre des députés au début de juillet : « (...) quand le Congrès sera réuni, il commencera par réviser l'article 8, en le ramenant au sens ancien de l'article 8 et, cette première opération extrêmement simple une fois accomplie, il proclamera la monarchie, et alors il l'aura faite légalement. », *JORF, Débats, Chambres des députés*, séance du 1^{er} juillet 1884, p. 1544 ; et que Wallon lui a fait écho au Sénat à la fin du mois : « Il est trop clair que ce qu'un congrès aura fait, un autre pourra le défaire. Le jour où il y aura deux Chambres disposées à changer la forme du Gouvernement, que feront-elles ? Elles déclareront votre nouvel article 8 révisable ; elles le réviseront et passeront outre. », *JORF, Débats, Sénat*, séance du 24 juillet 1884, p. 1329.

¹²³⁹ N. Droin, « Retour sur la loi constitutionnelle de 1884 (...) », *op. cit.*, p. 735, rappelle que Léon Dugit souligne cet aspect : « la disposition de l'article 2 de la loi du 14 août 1884 n'a pas pour but ni pour effet de limiter les pouvoirs du congrès, mais bien les pouvoirs de chaque chambre », mais pour le priver de tout effet car il considère que le congrès ne peut être limité, « je n'hésite pas, dit-il, à répondre que l'assemblée n'est point liée par les deux chambres. », *Traité de droit constitutionnel, Tome 4*, Paris, 2^{ème} éd., 1924, p. 541.

¹²⁴⁰ Ferry : « S'il fallait conclure de l'article 8 qu'à tout moment, dans chacune des Chambres, la délibération régulière peut s'ouvrir sur la forme même du gouvernement, notre constitution ne ressemblerait à aucune autre. », *JORF, Débats, Chambres des députés*, séance du 24 mai 1884, p. 1120.

¹²⁴¹ Ferry : « elle n'accepte pas [la République] dans ce pays, dont elle a la direction légitime, des conditions d'existence légale inférieures à celles des régimes qui l'ont précédée, qu'elle vit, et que comme eux elle a le droit de se défendre. (...) Oui ! c'est pour la dignité de la République, encore plus que pour sa sécurité, que nous vous demandons de déclarer qu'elle est désormais la forme définitive du Gouvernement. », *JORF, Débats, Assemblée Nationale*, séance du 11 août 1884, p. 96.

aurez voté cette disposition tutélaire, il ne sera plus permis, au moins dans le Parlement, d'apporter des propositions de révision monarchique. »¹²⁴²

Ainsi les représentants sont conscients qu'ils vont appliquer l'article 8 de la loi du 25 février 1875 selon les intentions de ses auteurs ; en d'autres termes, qu'ils vont exercer le pouvoir constituant. Les critiques portées contre l'interdiction de réviser la forme républicaine du gouvernement ne sont donc pas tant l'expression de sa vanité, de sa puérité, de son ineffectivité ou de son absurdité mais plus encore : elles sont l'expression du désarroi face à la défaite qu'elle signifie dans la lutte pour l'exercice du pouvoir constituant¹²⁴³. Ferry encore, le souligne parfaitement : « (...) vous avez le sentiment qu'il se passe ici quelque chose de décisif, et que c'est le dernier combat que vous livrez. »¹²⁴⁴

Un combat remporté par les opportunistes qui tue les espoirs des prétentions de restauration. Une victoire de ceux qui voient déjà que la République en tant que forme de gouvernement sera avant tout un symbole, l'expression du choix idéologique du régime. Ce que les radicaux n'acceptent pas encore. Pour eux, la République ainsi installée n'est que nominale car c'est le régime parlementaire qui la fait vivre depuis 1875. Dès juillet 1884, Madier de Monjau dénonçait cette consécration qui empêcherait de prochaines révisions dans un sens plus républicain¹²⁴⁵ ; Marius Poulet l'avait suivi sur ce point à l'Assemblée Nationale¹²⁴⁶ mais personne n'a dénoncé la manœuvre plus véhément que Lockroy qui assimile exactement la Charte de 1830 aux lois constitutionnelles de 1875¹²⁴⁷.

¹²⁴² Ferry, *ibid.*

¹²⁴³ S'il a été possible de souligner que cette révision « a l'aspect d'une réformette », il convient de ne pas sous-estimer son immense portée au regard de l'ensemble de notre histoire constitutionnelle. Voir P. Charlot, « La révision constitutionnelle de 1884 : le contrat selon Jules Ferry », *L'idée contractuelle dans l'histoire de la pensée politique*, Aix-en-Provence, PUAM, 2008, p. 502.

¹²⁴⁴ Ces mots sont précédés de ceux-ci, non moins significatifs : « Si cette proposition était si indifférente, MM. Chesnelong et Bocher ne seraient pas venus ici - comme sur un champ de bataille - brûler leur dernières cartouches. », *ibid.*

¹²⁴⁵ Madier de Monjau : « Mais ce qu'en revanche il faut attendre du Congrès (...) c'est qu'à l'aide de quelques modifications, *sans valeur à nos yeux*, apportés à la Constitution, on fasse croire au pays qu'une révision suffisante a été faite pour que de longtemps il n'y ait plus lieu de songer à la révision. (...) ainsi le Congrès (...) nous aura rendu cent fois plus difficile de faire bien comprendre au pays qu'il faut une révision complète, absolue (...) », *JORF, Débats, Chambre des députés*, séance du 3 juillet 1884, p. 1573. Nous soulignons.

¹²⁴⁶ Marius Poulet : « (...) si vous aviez à retourner devant vos électeurs à l'effet de briguer et recevoir un nouveau mandat pour faire une Constitution républicaine, aucun de vous, - et c'est à la majorité de cette Assemblée que je m'adresse, - ne voudrait mettre dans cette Constitution les conditions monstrueuses qui régissent le régime républicain sous lequel nous vivons. », *JORF, Débats, Assemblée Nationale*, séance du 9 août 1884, p. 72.

¹²⁴⁷ Lockroy affirme qu'il y a « une ressemblance *absolue et parfaite* entre la Constitution de 1875 et la Charte de 1830, si bien que la Constitution de 1875 semble un feuillet arraché au livre ! » S'en suit une lecture de chacun des deux textes pour prouver ses dires. *JORF, Débats, Chambre des députés*, séance du 24 juin 1884, p. 1479. Nous soulignons.

Si le gouvernement et l'immense majorité de l'Assemblée nationale qui le suivait¹²⁴⁸ avaient donc pour but d'exercer le pouvoir constituant, ils ne se sont pas empêchés de le faire malgré l'obstacle majeur qu'ils ont dû surmonter : constituer au moyen d'un pouvoir constitué. Une telle contradiction n'a pas manqué d'être soulignée et dénoncée par une partie de la doctrine d'aujourd'hui qui y voit l'exemple type d'un discours performatif¹²⁴⁹. Il convient toutefois de relativiser ce jugement car, en 1884, la distinction entre pouvoir constituant et pouvoir de révision n'était pas pleinement établie. Seule commençait à être adoptée la distinction des fonctions que remplit le « pouvoir constituant » lorsqu'il est exercé pour écrire d'une part, ou modifier d'autre part, une constitution, grâce à l'expérience cumulée de tous les régimes du XIX^{ème} siècle. Deux interventions à la tribune de l'Assemblée nationale en témoignent.

Ce sont, d'une part, les propos de Charles Floquet qui use du terme de révision pour désigner aussi bien l'action de l'Assemblée nationale constituante de 1791 que l'action qu'aurait pu mener le roi pour sauver la monarchie : il désigne l'action de cette Assemblée comme « *la révision totale* de l'ancien régime contre *la révision limitée* par les ordonnances de la royauté. »¹²⁵⁰ Si l'orateur distingue alors les deux révisions par leur ampleur, il en sous-estime les conséquences profondes et ne peut donc voir la distinction des pouvoirs qu'elles appellent respectivement pour être mises en œuvre. En effet, l'œuvre de l'Assemblée nationale constituante a été un véritable bouleversement des fondements même de la royauté, on lui reconnaît donc d'avoir agi par l'exercice du pouvoir constituant. Quant à une révision limitée qui serait intervenue par ordonnances royales, elle n'aurait jamais eu cette portée : il y a tout lieu de croire qu'elle aurait modifié les institutions monarchiques dans un sens conservateur afin de les sauver. C'eût été une amélioration de la constitution pour la protéger. Ainsi l'orateur distingue deux révisions mais n'identifie qu'un pouvoir pour les mettre en œuvre, le pouvoir constituant.

D'autre part, il y a la remarque d'Andrieux qui témoigne non seulement de la multifonction des termes « pouvoir constituant » mais qui, simultanément, montre une évolution de leur acception. Il part du constat que la résolution, présentée à l'ouverture de session de l'Assemblée nationale le 4 août 1884, est signée par le Président de la République et contresignée par le Président du conseil et le Garde des sceaux. Ce qui laisse supposer que cette réunion est due à ces trois autorités du pouvoir exécutif, contrairement au texte constitutionnel qui prévoit

¹²⁴⁸ Le vote sur l'ensemble du texte donne le résultat suivant : 509 voix pour, 172 voix contre. *JORF, Débats, Assemblée Nationale*, séance du 13 août 1884, p. 169.

¹²⁴⁹ O. Cayla souligne dans ce sens : « l'extravagance de la contradiction performative est en effet immanquable quand c'est par une révision de la constitution qu'on entend fonder (...) une clause d'irrévisibilité de la constitution », « L'obscurité de la théorie du pouvoir constituant originaire », *L'architecture du droit : Mélanges Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, p. 254.

¹²⁵⁰ Charles Floquet, introduit ce propos en précisant : « On peut dire *sans exagération* (...) », *JORF, Débats, Assemblée Nationale*, séance du 9 août 1884, p. 74.

que les Chambres réunissent le Congrès¹²⁵¹. Il en déduit que les ministres occupent à tort les places du gouvernement dans l'hémicycle ; il ne devrait y avoir dans cette enceinte que des collègues¹²⁵². Puis il poursuit : « Qu'auraient-ils fait [les constituants de 1875], en effet, s'ils avaient permis au Gouvernement de se présenter, à titre de Gouvernement responsable, devant le Congrès ? Messieurs, vous ne seriez plus une Assemblée constituante, vous seriez une Convention. »¹²⁵³

Selon ce raisonnement, le Congrès de 1884 se trouve en situation de confusion des pouvoirs. Ce qu'Andrieux conteste au nom de la spécialisation du pouvoir constituant : un pouvoir qui devrait être exercé seul, sans cumul d'autres pouvoirs. Il en résulte une confirmation des systèmes établis par les constitutions précédentes, où les procédures de révision précisaient que l'Assemblée de révision ne peut s'occuper que de la révision pour laquelle elle est appelée¹²⁵⁴. On retrouve alors la distinction d'exercice du pouvoir constituant qu'énonçait Floquet entre la situation d'écriture et celle de modification de la constitution. La confusion perdure cependant, puisque selon ces deux schémas, la révision est l'œuvre d'un pouvoir appelé sans distinction constituant.

La confusion est peut-être plus clairement une indétermination du débat. En effet, pour les théoriciens publicistes du tournant du XX^{ème} siècle, il ne s'agit, comme pour les parlementaires, que du pouvoir constituant. Les termes du débat se concentrent sur deux points : est-il un pouvoir constitué, doit-il faire partie de l'analyse du droit au même titre que l'étude du pouvoir législatif ou du Conseil d'Etat ? Est-il au contraire, un fait générateur de constitution mais, à ce titre, exclu de sphère juridique donc de l'étude scientifique qui a pour objet le droit ?

¹²⁵¹ Andrieux : « (...) ce qui est irrégulier, c'est que c'est à tort que le Gouvernement, nous a apporté non pas simplement comme un agent de transmission, une résolution votée dans les Chambres, mais, messieurs, un projet de loi signé de M. le Président de la République, contresigné par M. Jules Ferry en sa qualité de président du conseil, contre signé encore par l'éminent jurisconsulte qui a la garde des sceaux de France. », *JORF, Débats, Assemblée Nationale*, séance du 7 août 1884, pp. 48-49.

¹²⁵² Andrieux : « (...) je soutiens que dans l'Assemblée nationale il n'y a pas place pour le ministère. Il y a des collègues qui sont ministres en dehors de cette enceinte, mais qui ne sont ici que comme collègues (...) », *ibid.*, p. 48.

¹²⁵³ Andrieux qui précise alors : « (...) vous interviendriez comme une Assemblée vraiment parlementaire dans la direction de l'exécutif ; vous ne seriez plus simplement des constituants ; vous verriez la confusion entre l'exécutif et le législatif se produire ici, car elle est l'essence du régime parlementaire proprement dit. », *JORF, Débats, Assemblée Nationale*, séance du 7 août 1884, p. 49.

¹²⁵⁴ L'article 7 du titre VII de la Constitution de 1791 prévoyait que les membres de l'Assemblée de révision prêtent le serment de « se borner à statuer sur les objets qui leur auront été soumis par le vœu uniforme des trois législatures précédentes » ; l'article 342 de la Constitution de l'an III disposait que « L'Assemblée de révision n'exerce aucune fonction législative ni de gouvernement ; elle se borne à la révision des seuls articles constitutionnels qui lui ont été désignée par le Corps législatif. » ; l'article 111 de la Constitution de 1848 affirmait également que l'Assemblée de révision « ne devra s'occuper que de la révision pour laquelle elle aura été convoquée. »

Cette répartition en deux camps est bien connue¹²⁵⁵ mais masque les conditions qui ont permis à la confusion terminologique d'entrer profondément dans le débat doctrinal de droit public si l'on ne s'y attarde, ne serait-ce que le temps de quelques lignes. Le seul exemple de Raymond Carré de Malberg illustre le phénomène et s'inscrit dans la droite ligne de ce qu'exposa Andrieux à l'Assemblée nationale : « dans un Etat fondé sur un concept de souveraineté nationale, dit le maître strasbourgeois, l'organe constituant *ne porte pas en lui* les pouvoirs qu'il constitue : il détient seulement le pouvoir constituant »¹²⁵⁶. C'est dire que « l'idée de souveraineté nationale, n'exige de façon absolue, qu'une chose : c'est que les Constituantes *ne puissent exercer par elles-mêmes* les pouvoirs qu'elles sont chargées d'instituer »¹²⁵⁷.

Ainsi la révision de la constitution est envisagée comme une compétence, non comme un pouvoir tutélaire qui serait présent dans et hors de l'ordre juridique. Carré de Malberg peut donc conclure que cela « n'exclut pas rigoureusement la possibilité pour les Constituantes d'être investies d'un pouvoir illimité de révision. »¹²⁵⁸ Ce qui contribue à expliquer la multiplication des propositions de révisions dès les premières législatures de la Troisième République et au-delà de la révision de 1884. Ce mouvement incessant pour la modification de l'organisation des institutions sera même qualifié de « réformisme constitutionnel » mais ne doit pas faire perdre de vue qu'il est intimement lié et conditionné par de non moins régulières remises en cause de l'idée républicaine.

Sous-Section deux. La République attaquée

Une fois la République installée, elle découvre le combat à poursuivre¹²⁵⁹ pour ne pas tomber sous les critiques qu'elle reçoit. Ce qui doit être envisagé comme inéluctable car c'est le lot de tout régime. Grâce à la combinaison d'éléments favorables alors, comme le fait que le

¹²⁵⁵ Pour une synthèse relativement récente de la doctrine de l'époque sur ce point, voir K. Gözler, *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1997, 2 volumes, pp. 7-33.

¹²⁵⁶ R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat spécialement à partir des données fournies par le droit public français*, Tome II, Paris, Sirey, 1922, p. 550.

¹²⁵⁷ R. Carré de Malberg, *ibid.*, p. 604.

¹²⁵⁸ R. Carré de Malberg, *ibid.*, p. 605.

¹²⁵⁹ Le professeur J.-P. Machelon a mis en lumière la teneur de ce combat à travers la baisse de l'attention portée au développement des libertés publiques : « Le bilan de cette législature [1881 – 1885] fut donc pour les libertés très largement positif. Entre 1898 et 1902, le parlement leur porta une bien moindre attention. La “défense républicaine” face aux périls pour le régime dont l'affaire Dreyfus avait favorisé le développement lui parut plus importante. Cette attitude combative ne pouvait guère inciter au libéralisme. », *La République contre les libertés ? – Les restrictions aux libertés publiques de 1879 à 1914*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1976, p. 450.

suffrage universel ne modifie pas ses préférences ou que la forme républicaine soit figée dans le texte constitutionnel ou encore que les républicains de l'extrême gauche se rallient progressivement aux opportunistes, les institutions consacrées en 1884 ne subissent aucune altération par la voie de la réforme constitutionnelle. Comme si la critique se séparait d'une certaine foi qui voyait dans les formes constitutionnelles l'origine du bien-être social. On constate alors que ces dernières ne sont plus les cibles qu'elles ont pu être tout au long du XIX^{ème} siècle. La critique d'opposition se focalise sur les modalités de mise en œuvre de la forme républicaine de gouvernement : c'est le développement de l'antiparlementarisme. Il se décline en deux pans, par des critiques qui s'attachent à l'exercice du pouvoir, qui ne remettent pas en cause l'ensemble des lois constitutionnelles mais préfèrent en conseiller la réforme (§2), et par d'autres critiques, plus violentes, qui se basent sur la teneur de la législation, ou sur la direction imprimée à la société pour en demander une réorientation (§1).

§1. Manifestations de la puissance constituante réactionnaire : des attaques politiques

De la fin des années 1880 à l'entre deux guerres, l'idée républicaine subit des mutations immenses dont il n'est pas possible de rendre compte ici avec la précision chirurgicale que cette question réclame. Cependant, il est un mouvement général qu'il est possible d'observer et qu'il faut prendre en compte pour saisir l'histoire de la révision constitutionnelle que nous voulons établir.

Si l'indisponibilité de la République par la voie légale est un facteur à prendre en compte, il ne doit pas être surestimé. C'est le propre d'un régime politique de se rendre inatteignable par la réforme car elle n'est pas l'anéantissement. Certes la réforme peut provoquer une mutation, comme ce fut le cas sous le Second Empire qui d'autoritaire se mua en libéral, mais la Troisième République échappera à ce travers. La raison en est claire : elle sut imposer des changements sociétaux par l'organisation des libertés qui entretenaient l'idée traditionnelle (i.e. révolutionnaire) qu'elle véhicule et ce, tout en résistant aux oppositions, se forgeant ainsi simultanément, une image de régime fort, presque conservateur (A). En retour, les courants qui ne se retrouvaient pas dans cette synthèse, devaient naturellement chercher à atteindre les fondements du régime pour l'ébranler (B).

A. L'identité républicaine défiée

La fracture provoquée, au sein de la famille républicaine, par la révision de 1884 et plus largement par l'installation même de la Troisième République, a des effets durables sinon définitifs. Il est possible, à partir de cette date, de parler de républicains de gouvernement, dont le cœur regroupe ceux-là mêmes qui ont œuvré à l'installation de la République depuis 1871. Des personnes dont la pratique du pouvoir ou dont la réflexion, basée sur les événements de la fin du siècle, conduisent à revoir leurs aspirations. Ainsi de Gambetta qui, mort bien rapidement, avait déjà eu le temps d'engager une approche différente à dix ans d'action politique d'écart. Ainsi également, pour exemple, de Clemeneau qui porte l'opposition au projet de révision de Ferry mais qui deviendra sénateur et, de fait, défenseur de la République qu'il a d'abord refusée¹²⁶⁰.

Les effets de cette fracture sont donc profonds. Ils poussent l'extrême-gauche vers un radicalisme actif et permanent que le courant des utopistes ou les pionniers du socialisme n'ont jamais mis en œuvre. Les rares passages à l'acte de ces derniers n'ont pas constitué de menace ni palpable, ni directe, pour aucun des régimes qui les vit fleurir : ils ont été étouffés avant de pouvoir s'épanouir¹²⁶¹. Il est même aujourd'hui des travaux¹²⁶² qui relatent la dérision dont ont pu faire l'objet les récits utopiques, sous des régimes où la parole était savamment contrôlée. Le radicalisme de gauche s'exprime alors sous la forme de l'anarchisme dont la propagande par le fait effraie¹²⁶³.

Une telle révolte puise sa source dans la frustration la plus vive, laquelle peut s'expliquer, pour partie, par les revirements de certains leaders radicaux. Par un sentiment d'abandon de la cause populaire par une partie des représentants dont « l'étiquette » était pourtant républicaine. Sous d'autres formes, c'est le même sentiment de trahison qui avait été ressenti par la capitale au moment où elle a découvert qu'une solution pacifique était recherchée officieusement pour mettre fin à la guerre de 1870, tandis que les efforts de Gambetta en province n'étaient pas officiellement dénigrés et que Paris était rationné. C'est là un signe des limites de la capacité des voies légales à conditionner la lutte politique pour la puissance constituante.

¹²⁶⁰ Clemeneau accèdera au Sénat en 1902. Il symbolise un mouvement plus général et long, décrit par R. Rémond : « Les radicaux, devenus dans l'entre-deux-guerres la principale force de gauche, détenant même la majorité au sénat, jadis objet de leur réprobation, seront de la plupart des gouvernements. », *La vie politique en France 1879-1939, La République souveraine*, Paris, Fayard, Pocket, 2002, pp. 198-199.

¹²⁶¹ Ainsi pour exemple des journées de juin 1848 qui donnèrent un coup d'arrêt sanglant à l'élan social qui commençait seulement à prendre forme. La seule exception notable peut être la Commune de Paris, à condition de ne pas la considérer comme une répétition dramatique (du fait de son ampleur) des journées de juin.

¹²⁶² Voir l'article que Guy Thuillier consacre à « *La République Rose 1848 - 1871* de Xavier Aubryet », « un petit conte plein de fantaisie (...) [où la] *République Rose 1848 - 1871* est une parodie des utopies à la mode dans les années 1840 - 1850. », *Revue Administrative*, n° 393, 2013, pp. 239-245.

¹²⁶³ Se reporter à J. Maitron, *Le mouvement anarchiste en France, Tome 1, Des origines à 1914*, Paris, F. Maspero, 1975, 485 p.

Pour synthétiser, il est possible d'affirmer que le régime institué devait nécessairement décevoir la partie la plus impatiente de changement social, d'autant que « la République (...) affiche de plus en plus clairement son identité bourgeoise »¹²⁶⁴. Sur le plan institutionnel, le régime parlementaire est consacré, tandis que sur le plan social, les lois les plus emblématiques de la Troisième République¹²⁶⁵ ne devaient voir le jour qu'à partir des années 1900. Alors, si l'opposition à gauche est radicale et violente, il n'en demeure pas moins que les républicains s'organisent : « c'est pour elle ou autour d'elle que sont fondés en 1901 deux des principaux partis, le Parti radical et l'Alliance républicaine - le centre gauche et le centre droit. »¹²⁶⁶ Pour ou autour de la République, c'est-à-dire que les républicains se réclament du régime et pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle française, ils ne sont pas systématiquement assimilés à l'opposition, ils ne sont pas ceux qui appellent au bouleversement du régime mais à sa conservation.

Les tendances politiques qui revêtent ce rôle sont en fait des courants issus des différentes droites que le XIX^{ème} siècle a connues ou qui les séduisent. Ce second cas de figure intervient le premier dans l'histoire de la Troisième République, grâce à une figure qui incarne cette « manière de faire opposition », celle du général Boulanger. Il fut nommé en 1886 ministre de la guerre alors qu'« il existe déjà un courant d'opinion puissant dans lequel se réalise l'amalgame d'ambitions contradictoires. »¹²⁶⁷ Réunissant de fait des déceptions diverses, Boulanger devient le symbole du mécontentement. Si son nationalisme associé à l'image d'autorité de l'armée attire la tradition bonapartiste, il sut aussi s'attirer des faveurs plus à gauche grâce aux mesures prises durant ses fonctions de ministre.

Pour autant derrière cette façade, il est peu de propositions qui puissent fédérer durablement. Le fameux slogan que l'on retient de sa volonté de réforme, « Dissolution, Révolution, Constituante », peut être appréhendé, *a posteriori*, comme un échec programmé. En effet, la dissolution n'est plus envisageable eu égard à la « Constitution Grévy » qui se consolide durablement ; la Révolution n'a plus d'assise suffisamment large, le symbole de la République comme forme de gouvernement est trop frais pour qu'une nouvelle cause aussi forte puisse porter un mouvement de ce type ; enfin la réunion d'une constituante a déjà été repoussée à plusieurs reprises dans l'enceinte parlementaire.

¹²⁶⁴ F. Démier, *La France du XIX^{ème} siècle 1814 - 1914*, Paris, Seuil, coll. points histoire, 2000, p. 348.

¹²⁶⁵ Notons avant cette date, comme une avant-garde : les lois du 29 juillet 1881 relative à la presse, et du 30 juin 1881 relative au droit de réunion.

¹²⁶⁶ C. Nicolet, *L'idée républicaine en France (1789-1924)*, Paris, Gallimard, coll. Tel, 1994, p. 160.

¹²⁶⁷ F. Démier, *op. cit.*, p. 349.

Les élections de 1889 illustrent ce jugement, elles sont un échec pour les promoteurs de la révision envisagée. De fait, le boulangisme meurt presque aussi vite qu'il s'était levé¹²⁶⁸. Cependant, « Dernière crise de naissance de la troisième République, la crise boulangiste est aussi la première des crises protestataires, antiparlementaires, nationalistes et démagogiques qui vont marquer la vie politique républicaine tout au long du XX^{ème} siècle. »¹²⁶⁹ Elle permet ainsi d'observer que désormais, une partie des républicains peuvent être qualifiés de conservateurs, car, tout au long de l'épisode, leur position était celle des défenseurs du régime, contre sa remise en cause, contre la révision de la constitution.

Rapidement après le moment Boulanger, une autre manifestation des remous de la puissance constituante contribue à redessiner les lignes de démarcation entre tendances politiques et, par conséquent, à définir matériellement la Troisième République. Les lois constitutionnelles de 1875 n'étant qu'un compromis formel et le fait que trop de tendances différentes se réclament de la République font que la puissance constituante tente de s'exprimer par le choix d'une idéologie à imprimer au régime. Quelques événements dévoilent ce changement, où la forme du gouvernement laisse place à la teneur, aux valeurs défendues et véhiculées par les institutions politiques. Déjà la réforme de l'enseignement en 1882 ou la suppression des prières publiques en 1884 signalaient ce changement.

A la fin des années 1890 c'est alors « l'Affaire » qui va cristalliser les positions et contribuer à faire évoluer autant qu'à définir l'identité républicaine¹²⁷⁰. « La question est de savoir si être Français est une "affaire de race" ou un engagement à partager les valeurs universelles de la République, qui sont fondées sur la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. »¹²⁷¹ Cette question est débattue sous l'impulsion de Lucien Herr¹²⁷² (dont les idées influenceront durablement les leaders prochains, Jean Jaurès et Léon Blum en première ligne), de Charles Péguy

¹²⁶⁸ J. Garrigues assimile d'abord le mouvement et la personne à une mode : « Boulanger est à la mode, Boulanger est le héros du jour : il s'agit d'exploiter le filon ! » A la fin de son ouvrage, il souligne donc la pluralité du mouvement du fait de sa récupération et de sa propre indétermination : « Faut-il rappeler, après Andrien Dansette, qu'il n'y a pas un boulangisme, mais *des* boulangismes, voire des boulangistes dont les idées et les comportements divergent en permanence et fluctuent en fonction des données électorales ? », *Le général Boulanger*, Paris, Perrin, 1999, pp. 66 & 361. Souligné dans le texte.

¹²⁶⁹ J. Garrigues, *ibid.*, p. 362.

¹²⁷⁰ F. Démier décrit que « Si la poussée antisémite et nationaliste ne menace guère, en profondeur, les institutions et l'ordre, l'Affaire a en revanche une dimension morale qui met à l'épreuve les valeurs mêmes de la République. », *op. cit.*, p. 379.

¹²⁷¹ *Ibid.*

¹²⁷² Le professeur P. Charlot rappelle que « C'est lui qui, dans l'été 1897, rédige la pétition intitulée "le Manifeste des intellectuels" demandant la révision du procès Dreyfus (...). C'est lui qui convainc Jaurès, après quelques réticences, de s'engager dans la bataille dreyfusarde. », « Lucien Herr et la nécessaire réforme intellectuelle et morale », *La dynamique du changement politique et juridique : la réforme*, Aix-en-Provence, PUAM, 2013, p. 371.

et bien d'autres. Claude Nicolet note que « l'Affaire Dreyfus et l'apparition d'une nouvelle droite mettent en avant, après la "conquête", la "défense" de la République »¹²⁷³. Ainsi à gauche, le socialisme et ses multiples variantes fédère une moitié de l'échiquier politique, tandis qu'à droite une certaine unité se dessine également mais à partir de la question religieuse. Les deux grandes lois du début du siècle (celles de 1901 relative à la liberté d'association¹²⁷⁴ et de 1905 relative à la séparation de l'Eglise et de l'Etat¹²⁷⁵), par la redéfinition de la société qu'elles entraînent, sont deux points de repère pour identifier la redistribution de la vie politique jusqu'en 1940¹²⁷⁶. Une situation inédite en France, où l'on se réclame du régime républicain autant que l'on tente d'influer sur la direction idéologique qu'il doit prendre. Au fond, comme l'a noté Michel Pertué, à la fin du XIX^{ème} siècle, la Révolution est « un enjeu entre partisans et adversaires du socialisme. »¹²⁷⁷

L'idéologie républicaine se construit ainsi, en relevant des défis successifs, qui sont autant d'occasions pour elle de s'affirmer que de provoquer des séparations et des rapprochements de tendances. La famille républicaine, déjà morcelée dans les premières années de la Troisième République, se construit donc petit à petit, grâce aux attaques qu'elle doit surmonter et dont chacune lui apporte un élément de son identité. De fait, les demandes de révision constitutionnelle se cantonnent à des réformes institutionnelles, de précision, de modification d'attribution de compétence à tel ou tel organe mais jamais d'emportement de la totalité de la

¹²⁷³ C. Nicolet, *L'idée républicaine (...), op. cit.*, p. 160.

¹²⁷⁴ Le professeur J.-P. Machelon rappelle sans détour que « Cette loi, il faut le souligner, fut avant tout une loi de combat, présentée et discutée comme telle. », « Le titre III de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association », 1901 – *Les congrégations hors la loi ?*, sous la dir. de J. Lalouette et J.-P. Machelon, Paris, Letouzey et Ané, 2002, p. 49.

¹²⁷⁵ J.-P. Scot choisit d'expliquer la loi de 1905 en la replaçant dans l'histoire de France depuis la Révolution. Il y a ainsi un parallèle intéressant à établir entre, la révision de 1884 et la loi de 1905. Si la première installe définitivement la République en tant que principe de gouvernement et clôt la Révolution, la seconde apparaît alors comme une réalisation de ce principe, l'ouverture d'une époque nouvelle : « (...) si les séparatistes, minoritaires en 1902, sont devenus majoritaires en 1905, ce n'est pas seulement à cause de la rupture circonstancielle des relations diplomatiques entre le Vatican et la France, mais aussi parce que les votes d'une large majorité des élus ont été déterminés par l'idéologie laïque héritée de la Révolution et des Lumières et largement diffusée parmi les Français. » Le parallèle doit être considéré sérieusement en ce que le vote du texte, en 1884 comme en 1905, doit largement à la détermination et à l'habileté de ceux qui les portent : J.-P. Scot ajoute que « Cependant, le rôle décisif, dans le règlement de cette difficile question, est à imputer à l'intelligence politique des véritables pères de la Séparation, Francis de Pressensé, Jean Jaurès et Aristide Briand, et à un moindre degré à celle de Ferdinand Buisson. » Cet exemple de la tension qui préside à la relation entre un mouvement séculaire et la bataille ponctuelle qui décide de son sort, doit nourrir la réflexion de l'historien des idées afin qu'il en saisisse plus intimement la dynamique propre. J.-P. Scot, « *L'Etat chez lui, l'Eglise chez elle* » - *Comprendre la loi de 1905*, Paris, Seuil, coll. Points histoire, 2005, p. 118. Soulignés dans le texte.

¹²⁷⁶ R. Rémond l'affirme sans détour : « Ainsi, en quelques années, en un lustre entre 1900 et 1905, se sont mises en place presque toutes les pièces du jeu politique, assemblés tous les éléments du système pour les quatre décennies à venir de la III^e République, à une exception près, le communisme. », *La vie politique en France, 1879-1940, La République souveraine*, Paris, Fayard, Agora, 2002, p. 260.

¹²⁷⁷ M. Pertué, « La Révolution française est-elle finie ? », *AHRF*, n° 249, 1982, p. 329.

constitution et encore moins de la République elle-même. Surtout, ces demandes révèlent un « chassé-croisé des positions constitutionnelles »¹²⁷⁸ : l'essentiel de la volonté de réforme n'est plus l'exclusivité de la gauche traditionnellement progressiste mais voit la droite traditionnellement réactionnaire y participer.

La République acquière le statut d'un régime incontestable dont l'existence même échappe à ses promoteurs comme à ses détracteurs. Elle est selon une certaine transcendance comme Louis Blanc l'affirmait dès 1871 : la République « vit au-dessus » du suffrage universel¹²⁷⁹. Déjà en 1889, le rapporteur de la commission qui examine les propositions de révision, Tony Révillon, prévient le risque qu'une constituante n'emporte la République par le fait que personne ne peut en disposer¹²⁸⁰. D'autant moins depuis qu'elle a été déclarée définitive par l'acte constituant de 1884. Ainsi, la lutte politique change de visage : hantée par la recherche de la forme de gouvernement idéale depuis 1789, elle se caractérise désormais par de plus modestes volontés de réforme institutionnelle et par le développement d'idéologies sur le terrain économique et social. La République a changé d'acception, la République est parlementaire. C'est sur cette concrétisation de la République que les critiques et les volontés de réformes vont s'exprimer jusqu'à nos jours.

Ce diagnostic, prophétique sans que ce soit son intention, fut posé dès 1900 par Maurice Deslandres : « Aujourd'hui, écrit-il, nous avons renversé les termes, les institutions politiques ne sont pour nous que les “*moyens*” - et comme telles elles ont perdu leur intérêt de jadis, - l'état économique et social est la *fin* - et c'est lui qui captive toute notre attention. »¹²⁸¹

¹²⁷⁸ L'expression est de C. Bigaut, *Le réformisme constitutionnel en France (1789-2000)*, Paris, la documentation française, 2000, p. 47.

¹²⁷⁹ « (...) s'il est une institution qui ait pour essence un caractère non provisoire, la République est cette institution là. Et pourquoi ! par cette raison bien simple que la République est la forme, je ne dirai pas naturelle, mais nécessaire, de la souveraineté du peuple ; parce que le suffrage universel lui-même ne peut rien contre la République. », *JORF*, n° 53 du 22 février 1871, séance du 17 février, p. 110.

¹²⁸⁰ « A l'objection qu'une Constituante pourrait rétablir la monarchie, le Gouvernement a répondu dans l'exposé des motifs de sa proposition en disant “que la République est la forme nécessaire du suffrage universel”. Les constitutions ne peuvent faire la République ni la défaire. *En la proclamant, elles reconnaissent le droit*. Nul citoyen n'a le droit d'aliéner sa souveraineté, à plus forte raison celle des générations à venir. L'assemblée qui mettrait aux voix la forme républicaine, commettrait un acte d'usurpation et entrerait dans la voie révolutionnaire. », *JORF, Débats, Chambre des députés*, séance du 9 février 1889, p. 360.

¹²⁸¹ M. Deslandres, « La crise de la science politique », *RDP*, janvier-février 1900, p. 18.

B. L'identité républicaine niée

Affirmer que la République est niée, c'est affirmer qu'elle subit les attaques les plus radicales. S'il est fréquent d'observer une telle négation dans le courant des années trente, elle est le fruit d'une lutte dont nous avons noté l'installation dès la fin du XIX^{ème} siècle. Sa progression en France est protéiforme, il convient donc de ne pas établir de filiation directe mais de rendre compte d'un climat au sein duquel le royalisme a encore une place relativement importante.

Une volonté de réforme existe sous la Troisième République qui ne relève ni de l'opposition parlementaire ni de la volonté de révolution. C'est une pensée de la réforme ou plus exactement, de la rénovation. Elle est d'abord portée par René de La Tour du Pin qui ne se réclame d'aucune appartenance et les condamne toutes : « Libéraux, socialistes, réactionnaires, tous sont dans l'erreur. »¹²⁸² Originale, l'idée qu'il défend n'est pas de revenir à une forme constitutionnelle ou sociale passée mais d'en restaurer l'esprit, tenant ainsi compte des avancées de l'Histoire qu'il est impossible de nier. Ce projet est synthétisé par « une formule, qu'il répète à l'envi dans ses textes : “un ordre nouveau sur un principe ancien”. »¹²⁸³

Il s'inscrit alors dans la voie ouverte par Burke et les contre-révolutionnaires français pour qui la véritable réforme n'est pas le changement¹²⁸⁴. Elle consiste en une actualisation des coutumes, seules garantes de l'esprit d'un peuple et par conséquent seules garantes de la justesse d'une constitution qu'il n'est pas possible d'écrire sur une table rase. En ce sens, pour La Tour du Pin, les lois constitutionnelles de 1875 pourraient être considérées conformes à la coutume française encore naissante de la nature parlementaire du régime, bien qu'elles ne se prononcent sur la forme du gouvernement (avant 1884).

Les discours d'opposition à, ou de refonte de, la République sont alors conçus globalement. Au tournant du XX^{ème} siècle et proches de La Tour du Pin¹²⁸⁵, les plus en vue sont

¹²⁸² B. Quiriny, « La réforme conservatrice chez René de La Tour du Pin », *La dynamique du changement politique et juridique : la réforme*, Aix-en-Provence, PUAM, 2013, p. 308.

¹²⁸³ B. Quiriny, *ibid.*, p. 309.

¹²⁸⁴ Le professeur Quiriny note que « Ses influences sont les théocrates français (Maistre, Bonald) » ; « La Tour du Pin a sans doute lu son prédécesseur écossais, dont la critique de la Révolution ne pouvait que le séduire », *ibid.*, pp. 303 et 310. Il cite aussi Burke, *via* le professeur Ganzin : « “Le changement altère la substance des objets eux-mêmes”, écrit-il [Burke], alors que “la réforme n'est pas un changement dans la substance de l'objet mais l'application directe d'un remède aux maux dont on se plaint” », *La pensée politique d'Edmond Burke*, Paris, LGDJ, 1972, p. 325.

Pour la pensée de Joseph de Maistre sur ce point, voir *Considérations sur la France*, suivi de *Essai sur le principe générateur des constitutions politiques*, Bruxelles, éditions Complexe, 2006, 277 p.

¹²⁸⁵ Proches, au sens où ils se fréquentent et se connaissent tous. Le rapprochement intellectuel le plus sûr serait entre La Tour du Pin et Maurras. « (...) maître de Maurras et inspirateur d'une partie de la droite jusqu'à la Seconde guerre mondiale (...) », B. Quiriny, « La réforme conservatrice chez René de La Tour du Pin », *op. cit.*, p. 303.

ceux portés par le Sillon de Marc Sangnier¹²⁸⁶ et par l'Action Française de Charles Maurras. Les deux mouvements sont créés dans le courant des années 1890 et entrent en contact au début des années 1900. Mais rapidement, les divergences s'expriment et donnent naissance à deux écoles irréconciliables : l'articulation de la religion catholique et de la contestation politique crée la rupture.

Pour bien saisir la diversité de cette contestation protéiforme, il faut faire appel à une troisième tendance, les catholiques ralliés, dont l'organe est l'Action libérale populaire de Jacques Piou et d'Albert de Mun. Le Sillon et l'Action Française s'entendent par leur volonté de « se démarquer de ces conservateurs sans âme à leurs yeux, pour lesquels la politique se réduit à des considérations de tactique électorale. »¹²⁸⁷ Le Sillon et l'Action Française développent au contraire des doctrines dont les effets se veulent immédiats¹²⁸⁸. C'est d'abord par rapport à ces moyens que ces deux tendances vont se disputer : l'Action française reprochera au Sillon sa tendance sociale et idéale qui risque d'opérer à terme une rupture avec Rome¹²⁸⁹.

On se livre donc une guerre où l'on se prétend meilleur catholique que son ennemi, en fonction des buts que l'on se fixe, des moyens que l'on propose d'employer, de la compromission ou de la coopération avec les institutions républicaines, ou encore selon la lecture proposée de l'évangile. Charles Maurras, plus que tout attiré par l'ordre, n'aura de cesse de discréditer Marc Sangnier, faisant de lui un rêveur, détaché des réalités. Les considérations conciliatrices de ce dernier mais surtout son acceptation du régime démocratique (qu'il ne retrouve pas dans les institutions de la Troisième République) ne pourront finalement que pousser Maurras à s'en démarquer¹²⁹⁰.

C'est donc sur ce terrain de la critique de la démocratie que l'Action française poursuivra son développement, un parti pris dont l'origine est une réflexion de Maurras, développée au moment de l'Affaire Dreyfus. Stéphane Giocanti explique qu'« A travers le cas Dreyfus, c'est la liberté des Modernes que Maurras récuse, et ce sont les lois du réalisme politique qu'il retrouve,

¹²⁸⁶ Pour une contribution récente à l'étude de Marc Sangnier : L. de Thy, « La contestation d'un catholique social atypique : Marc Sangnier et la démocratie du Sillon (1900-1910) », *La Troisième République : ordre politique, ordre moral, ordre social ?*, colloque des 12 et 13 décembre 2013 à Dijon, à paraître.

¹²⁸⁷ J. Prévotat, *Les catholiques et l'Action française, Histoire d'une condamnation, 1899-1939*, Paris, Fayard, coll. Pour une histoire du XX^{ème} siècle, 2001, p. 86.

¹²⁸⁸ J. Prévotat : « Le Sillon et l'Action française exercent une vive concurrence dans la mesure où ils apportent des doctrines et des armatures intellectuelles, doublées d'objectifs concrets plus immédiats et plus tentants. », *ibid.*, p. 89.

¹²⁸⁹ J. Prévotat : « Maurras le désigne très tôt [le Sillon] comme un mouvement qui conduit ses membres à une redoutable impasse où l'Eglise ne pourra les suivre. », *ibid.*, p. 90.

¹²⁹⁰ J. Prévotat : « A ses yeux [de Sangnier], c'est la valeur personnelle de l'individu, reposant sur la foi et l'amour du Christ, qui est le fondement du régime démocratique. Ce dernier n'advient donc que si "nous acceptons d'être vertueux, c'est-à-dire si nous faisons passer l'intérêt général avant notre intérêt propre". Aussi, de même que l'évangile, la démocratie ne se réalise-t-elle jamais vraiment et conserve-t-elle sa valeur de stimulant pour l'individu : Si l'on peut atteindre la monarchie, la démocratie apparaît toujours, au contraire, comme l'expression d'une orientation, le sens d'un mouvement. », *ibid.*, p. 92.

avec un mélange de machiavélisme raisonné et de froide prudence. »¹²⁹¹ Une certaine vision de la chrétienté se précise également et éclaire les rapports de Maurras (et par ricochet celle d'Action française) vis-à-vis de l'Église catholique¹²⁹², en qui il trouve d'abord une alliée traditionnelle de la royauté, un vecteur d'ordre social ensuite.

Le relèvement de la royauté passera alors par l'exaltation du nationalisme¹²⁹³. Une idée d'abord républicaine à cette époque mais qu'il reformule par des mots percutants qu'il emprunte à ses adversaires : le nationalisme intégral est une récupération stratégique du socialisme intégral¹²⁹⁴. Autant que le détournement des propos de ses adversaires, Maurras doit connaître ses alliés. C'est ainsi qu'en 1900 il se lance dans *l'Enquête sur la monarchie*, recueil des propos de « M. André Buffet, chef du bureau politique de Monsieur le duc d'Orléans et [du] comte de Lursaluces, président des Comités royalistes du sud-ouest. »¹²⁹⁵

Il obtient ainsi une présentation autant qu'une défense de la monarchie qu'il ne signe pas directement et espère prouver de cette manière que le sentiment monarchique est encore vaillant en France. Un défi de taille sachant que depuis quinze ans ces idées souffrent de l'absence de porte parole visible. En vérité, l'œuvre « est productrice de son objet »¹²⁹⁶ : elle vise à réveiller le sentiment monarchique, ce que d'ailleurs Maurras affirme sans détour dans les premières pages du premier livre de *l'Enquête...* : ces feuilles « sont adressées uniquement à une élite que tourmente l'évident péril national. »¹²⁹⁷ Aux vues du succès de l'œuvre, il y a tout lieu de croire que l'entreprise séduit : publiée en deux temps à la *Gazette de France* en 1900, elle est ensuite éditée à deux reprises, en 1909 et une dernière fois en 1924, augmentée d'un long « Discours préliminaire » qui est un véritable pamphlet contre la République.

¹²⁹¹ S. Giocanti, *Maurras, le chaos et l'ordre*, Paris, Flammarion, coll. grandes biographies, 2006, p. 167. Voir aussi, V. N'Guyen, *Aux Origines de l'Action française : intelligence et politique vers 1900*, Paris, Fayard, coll. Pour une histoire du XX^{ème} siècle, 958 p.

¹²⁹² S. Giocanti : « Retrouvant les reproches de Machiavel, il confie à Barrès que "l'esprit chrétien" serait à l'origine de la décadence intellectuelle de la France. Non seulement cet esprit a renversé l'Empire romain, désorganisé "au XVI^e siècle la civilisation catholique par la lecture de la Bible en langue vulgaire", "fomenté Rousseau", "excité la Révolution", "élevé la morale à la dignité d'une super-science, d'une hyper-politique, l'une et l'autre métaphysique", mais il produit "aujourd'hui une théologie de l'individu, théorie de l'anarchie pure". (...) Or, contrairement à ce que croient les défenseurs de Dreyfus, "l'idée du juste n'est pas divine mais humaine, n'est pas absolue mais relative, n'est pas individuelle mais sociale, n'est pas première mais subordonnée". On a déjà là le "politique d'abord" du futur chef de l'Action française. », *ibid.*, p. 164.

¹²⁹³ Le nationalisme étant à la fois un aspect de la contre-révolution et atteignable par le rétablissement du corporatisme. Voir sur ce point G. Ferrière, « L'opposition à la république parlementaire : l'Action Française et le corporatisme », *Nation et République – Les éléments d'un débat*, Aix-en-Provence, PUAM, 1995, pp. 111-133.

¹²⁹⁴ S. Giocanti : « (...) le "nationalisme intégral", traduit la capacité de reprendre à l'adversaire ses propres armes pour rivaliser avec lui, le confondre et le dépasser. Cette dernière expression est calquée sur celle de "socialisme intégral" lancée par Benoît Malon, maître à penser de Jean Jaurès (...) », *ibid.*, p. 182.

¹²⁹⁵ Ch. Maurras, *Enquête sur la monarchie*, Paris, Nouvelle Librairie Nationale, éd. définitive, 1924, p. 34.

¹²⁹⁶ B. Pinchard, cité par S. Giocanti, *op. cit.*, p. 187.

¹²⁹⁷ Ch. Maurras, *op. cit.*, p. 34.

Dans ce discours, Maurras pense la nocivité de la République sous laquelle il vit, selon deux plans liés mais distincts : celui des personnes, et celui du pays. La République est néfaste pour les personnes qui, par le truchement de la souveraineté populaire, ne voient pas celui de la représentation, où ce sont les intérêts de quelques-uns qui priment ceux des autres et donc ceux du pays : « [L]e citoyen, dit-il, qui ne fait pas partie de la majorité ou qui flotte dans le troupeau des abstentionnistes, quel avantage a-t-il, quel goût a-t-il à être administré, régi, gouverné, le plus souvent sans équité par le parti de son voisin ou de son domestique, de son patron ou de son fermier ou de son plus vieil ennemi ? »¹²⁹⁸ La République est ensuite néfaste pour le pays car elle le fait vivre dans le désordre et qui, par conséquent, souffre de l'absence d'autorité : « On peut définir la vraie République par la domination des intérêts, des passions, volontés des partis sur l'intérêt majeur du peuple français, sur son intérêt national, tel qu'il résulte des conditions de la vie du monde. Quel est cet intérêt ? La défense de la paix, la garantie du territoire l'emportent sur tout. »¹²⁹⁹

Au moment de cette édition définitive, l'Action française de Maurras est peut-être au faite de sa popularité. La critique de la République qu'elle contient, présentée comme un danger pour le pays, est opportunément servie par la guerre : l'entrée en guerre n'est que la conséquence de l'utopie pacifique républicaine d'une part, l'adaptation aux conditions nouvelles de l'après guerre ne peut être l'œuvre d'un régime qui se caractérise par son indécision d'autre part. L'écho de cette publication est retentissant. Elle est précédée par deux attentats perpétrés par des anarchistes contre des membres de la Ligue d'Action française et par la mort du fils de Léon Daudet (1923), ultime rebondissement de cette affaire qui prend des proportions inattendues. Le père en deuil se voit accusé du meurtre de son fils. Il se réfugie dans les locaux d'Action Française, défendu par des centaines de Camelots du Roi. Trois mille policiers seront nécessaires pour faire basculer la négociation et empêcher que l'épisode ne tourne au drame¹³⁰⁰.

C'est aussi à cette période qu'Action française fait face à la plus lourde épreuve de son histoire : la condamnation papale de plusieurs écrits de Maurras, du quotidien *Action française*, le tout assorti de sanctions pour les croyants contrevenants. Si le nombre d'abonnés diminue, l'influence d'*Action française* demeure. D'autres Ligues¹³⁰¹ se forment ou existent déjà. Le Faisceau,

¹²⁹⁸ Ch. Maurras, *op. cit.*, Discours préliminaire, p. LXVIII.

¹²⁹⁹ Ch. Maurras, *ibid.*, p. XX.

¹³⁰⁰ Avant ce dénouement pacifique une première charge aura fait trente morts en tout. Pour plus de détails sur cet événement : S. Giocanti, *op. cit.*, p. 321.

¹³⁰¹ Sur ce point voir R. Rémond, *Les droites en France*, Paris, Aubier, coll. Historique, 1982, 544 p. Spécialement le chapitre X « Les années trente : le temps des ligues » où l'auteur sonde les liens entre les ligues française et le fascisme à l'échelle européenne. L'auteur maintient ses positions dans *Les droites aujourd'hui*, Paris, Audibert, 2005, pp. 26-38.

inspiré des succès de Mussolini ; les Croix-de-Feu d'inspiration similaire mais dont la tendance fasciste fait l'objet de polémiques ; le parti franciste, ouvertement fascisant quant à lui ; la Fédération nationale catholique qui compte près de deux millions de membres en 1925 ; ou encore les Jeunes patriotes dont l'influence est presque exclusivement parisienne. A l'aube des années trente, si ces mouvements se distinguent par leurs méthodes et leurs projets, ils se rejoignent dans un féroce antiparlementarisme qui se traduit par un appel à plus d'autorité.

Le climat insurrectionnel qui caractérise la fin des années 1920 et culmine en janvier 1934 jusqu'à la fameuse journée du 6 février 1934, sera finalement générateur du renouveau institutionnel attendu depuis les prémices qu'avait constitué le boulangisme. La crise de 1929 se fait terriblement sentir et permet de grossir les rangs des contestataires de longue date. Le mois de janvier 1934 est une succession de manifestations d'ampleur variable mais grandissante dans l'ensemble. L'une d'elles provoque la démission de Chautemps qui est remplacé par Daladier ; les émeutiers croient d'autant mieux à la réussite de l'entreprise. Signe de cette confiance grandissante, le quotidien *Action française* se vend six fois plus que la normale le 5 février. Si la théorie du complot a pu être remise en question vingt ans plus tard¹³⁰², elle n'est plus contestable aujourd'hui. « Il est essentiel d'observer, selon S. Giocanti, qu'au début du mois de janvier les responsables de l'Action française ont été convoqués au manoir d'Anjou : le duc de Guise et surtout le comte de Paris les mettent en demeure de passer à une action décisive. »¹³⁰³

Un ordre qui ne sera, en fait, pas suivi. Peut-être parce qu'aucun lien n'a été tissé au préalable dans les corps constitués pour appuyer le coup de force ou parce que les royalistes ne disposent pas d'une tradition insurrectionnelle¹³⁰⁴ à l'image de celle que s'étaient construite les

gauches durant tout le XIX^{ème} siècle. Peut-être, enfin, à cause du défaut de solidarité entre les ligues : les Croix-de-Feu qui disposaient de la force numérique refusèrent de passer à l'acte au moment fatidique¹³⁰⁵. Toujours est-il que la journée du 6 février constitue une manifestation significative de la volonté des forces réactionnaires pour s'emparer de la puissance constituante. Si son bilan humain (une douzaine de morts et plusieurs centaines de blessés) alourdit sa portée

¹³⁰² R. Rémond, revenant sur la journée du 6 février, reprend toutes les hypothèses explicatives. « Explications du 6 février », *Politiques, Revue internationale des doctrines et des institutions*, Paris, CNRS, 1959, pp. 218-230.

¹³⁰³ S. Giocanti, *op. cit.*, p. 375.

¹³⁰⁴ R. Rémond considère la thèse du complot fasciste suspecte : « (...) si leur objectif était vraiment d'envahir la Chambre, pourquoi donc fixer le rendez-vous place de la Concorde ? C'était jouer la difficulté en mettant la Seine entre soi et l'objectif. », « Explications du 6 février », *Politiques, Revue internationale des doctrines et des institutions*, Paris, CNRS, 1959, p. 223.

¹³⁰⁵ L. Bonnevey, *Les journées sanglantes de février 1934*, Paris, Flammarion, 1935, pp. 83 et s.

immédiate, « Pour la première fois dans l'histoire de la III^e République, un gouvernement avait été renversé par une émeute »¹³⁰⁶, son objectif plus lointain est manqué.

L'évènement offre une occasion aux forces de gauche d'organiser, en réponse, une démonstration de leur puissance et de réitérer la formation d'un bloc uni pour les élections. A l'échec de la formation d'un Front national, répondra la victoire électorale du Front populaire. C'est alors une double défaite pour les droites qui coexistaient durant l'entre deux guerres. Il faut y voir une raison de leur radicalisation par la suite et de l'attraction de plus en plus décomplexée qu'elles éprouveront pour les fascismes présents en pays frontaliers. Plus immédiat, le mouvement que l'histoire retient sous l'expression de la "réforme de l'Etat" bénéficie alors d'une impulsion "crédibilisante" dont il n'avait jamais disposé. Son échec sera un facteur de radicalisation des idées dans la recherche d'un exécutif fort.

Dans l'ensemble cependant, ces attaques contre la République sont amoindries par le discours omniprésent, dans les milieux politiques, du besoin d'aménagement du régime parlementaire et non de refonte totale du régime. Si cette réforme-là ne trouve que peu d'écho dans le corps électoral, c'est que la prospérité économique de « la Belle époque » amoindrit l'importance de ce slogan ; tandis qu'après guerre, l'image victorieuse du régime le renforce et permet, après la parenthèse d'exercice renforcé du pouvoir exécutif par Clemenceau, de renouer avec la pratique grévyste des institutions, où la Chambre des députés tient les rênes.

Il n'en reste pas moins que la révision constitutionnelle est un thème constant depuis l'apparition du boulangisme jusqu'à la chute du régime. Il donne lieu à ce qu'on peut appeler, « le réformisme constitutionnel ».

§2. *L'apparition du réformisme constitutionnel : des attaques institutionnelles*

L'expression « réformisme constitutionnel » est de Christian Bigaut qui y a consacré un ouvrage, *Le réformisme constitutionnel en France*¹³⁰⁷. Il est regrettable que l'auteur n'ait pas proposé une définition systématisée de la notion qu'il étudie. Une piste existe cependant : elle consiste à considérer l'objet essentiel de son ouvrage pour identifier ce que recouvre la notion. Il s'agirait, selon cette perspective, de désigner l'expression d'une volonté de réforme constitutionnelle par

¹³⁰⁶ F. Goguel, « L'incapacité de la III^e République à réformer ses institutions (1919-1939) », *Des Républiques Françaises*, sous la dir. de P. Isart, Paris, Economica, 1988, p. 668.

¹³⁰⁷ C. Bigaut, *Le réformisme constitutionnel en France (1789-2000)*, Paris, la documentation française, 2000, 256 p.

les moyens légaux, c'est-à-dire concrètement, par le dépôt d'un projet de révision par les autorités titulaires de l'initiative de la révision constitutionnelle¹³⁰⁸. L'auteur, bien qu'il y fasse allusion, met ainsi de côté les volontés de réforme lorsqu'elles s'expriment par d'autres moyens. De sorte qu'ainsi compris, il ne serait possible de constater l'apparition d'un réformisme constitutionnel qu'à partir de la Troisième République (avec quelques prémices sous la Seconde République).

Simultanément, S. Pinon préparait sa thèse de doctorat consacrée aux *réformistes constitutionnels des années trente*¹³⁰⁹. Il y défendait le choix du terme de « réformisme » par exclusion du mot « révisionnisme », eu égard à la teneur idéologique de ce dernier¹³¹⁰. Dès lors, il propose une acception large du réformisme qui inclut les propositions de réformes par la voie de la révision de la constitution et par d'autres moyens juridiques (voie législative ou réforme du règlement des assemblées en premier lieu)¹³¹¹.

Se posent alors les questions de la teneur du réformisme sous la Troisième République (A) et des orientations divergentes qu'il peut revêtir (B). C'est toutefois un élément apparemment extra-constitutionnel, une loi, qui peut apporter un éclairage nouveau sur la teneur même du réformisme et sur la fonction du pouvoir de révision (C).

A. La teneur du réformisme constitutionnel sous la Troisième République

De 1884 à la première guerre mondiale, chaque législature comporte un nombre significatif de propositions de révision des lois constitutionnelles¹³¹² qui peuvent être regroupées selon leur objet, qu'elles développent ou non. Par exemple, de manière presque anecdotique, le défaut d'organisation de l'exercice du pouvoir en temps de guerre est dénoncé. Plus fréquente, la demande de réforme du régime parlementaire est protéiforme : l'élection du Président de la

¹³⁰⁸ Ce que confirme une précision de la note méthodologique, insérée en annexe : « Cette étude a été réalisée en effectuant un dépouillement systématique de plusieurs séries de documents récapitulant les dépôts et discussions de textes devant la ou les assemblées », *ibid.*, p. 139.

¹³⁰⁹ S. Pinon dans sa thèse, *Les réformistes constitutionnels des années trente. Aux origines de la V^{ème} République*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2003, 632 p.

¹³¹⁰ S. Pinon, *ibid.*, p. 34.

¹³¹¹ « Qu'il s'agisse de "réformer" les textes suprêmes ou de "réformer" des textes plus ordinaires, tous ces partisans d'un renouvellement du régime de 1875 appartenaient, en fin de compte, à la même famille des réformistes. », *ibid.*, p. 35.

¹³¹² Quinze propositions sont déposées dans le courant de la quatrième législature, neuf au cours de la cinquième, seize au cours de la sixième, onze au cours de la septième, douze au cours de la huitième, quatre au cours de la neuvième et enfin cinq au cours de la onzième. Toutes ces propositions de révision ont été répertoriées chronologiquement (leur objet est sommairement mentionné) par C. Bigaut, *ibid.*, pp. 146-153.

République ou des sénateurs au suffrage universel, l'abolition des mandats représentatifs ou encore, la suppression ou l'aménagement du droit de dissolution sont des sujets de prédilection. Aussi, nombre de propositions demandent la modification de la procédure de révision de la constitution ou la réunion d'une constituante afin de faire ratifier les règles d'organisation des pouvoirs par le peuple, parfois même l'instauration du référendum législatif. Enfin, quelques propositions réclament que la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 fasse partie intégrante de la Constitution¹³¹³.

Il est crucial de noter que le réformisme ainsi exprimé se caractérise globalement par un vœu d'amélioration du régime parlementaire et non de remise en cause de la République. Un projet gouvernemental déposé le 15 octobre 1888 pour répondre à l'abondance des propositions parlementaires et le rapport qui l'accompagne en témoignent. Par le rapporteur de la commission, Tony Révillon, on apprend la conception que le Gouvernement se fait de la révision : « Le ministère, d'accord avec la Constitution, n'admet pas que les deux Chambres, par des résolutions identiques votées séparément, aient le droit de limiter le pouvoir de l'Assemblée nationale, de mesurer l'étendue de ses attributions, de fixer d'avance son ordre du jour. *Mais les majorités républicaines des deux Chambres peuvent s'entendre sur les lignes essentielles de la révision*, et le Gouvernement peut prendre l'engagement de ne soutenir que tels ou tels points devant le Congrès. »¹³¹⁴

Difficile de ne pas voir dans cette conception de la révision, l'influence du contrat d'honneur proposé par Ferry et souscrit par les Chambres en 1884. La révision de 1884 constitue donc un précédent auquel se soumettent mêmes ceux qui n'acceptent pas la limitation des pouvoirs du Congrès¹³¹⁵. Malgré l'ambiguïté des termes « pouvoir de révision », la notion évolue et s'installe dans les esprits. A suivre le rapport Révillon, il conviendrait de réunir le Congrès, dans l'espoir qu'il fasse appel à une constituante afin de réécrire la constitution.

¹³¹³ Pour une sélection de ces propositions et une mise en lumière de leurs enjeux, voir A. Granero, « Les révisions constitutionnelles non abouties sous la Troisième République », *RFDC*, n° 96, 2013, pp. 835-856.

¹³¹⁴ T. Révillon, *JORF, Débats, Chambre des députés*, séance du 9 février 1889, p. 358. Nous soulignons.

¹³¹⁵ Ainsi d'A. Naquet : « Aussi le Congrès de 1884, aussi souverain que l'Assemblée nationale de 1875, interpréta-t-il, contrairement à ce que je suppose avoir été l'idée du législateur de 1875, la Constitution dans le sens d'une limitation possible. Eh bien ! Je prends cette jurisprudence et je formule ma proposition de la manière suivante : désireux d'obtenir une révision intégrale, convaincu que cette révision ne peut être obtenue par le Congrès et qu'une Constituante seule est apte à la réaliser ; convaincu que, pour que cette révision produise tous les effets qu'on en attend, elle devra être soumise, comme sous la Révolution française, comme en Suisse, à l'acceptation directe du suffrage universel », *JORF, Débats, Chambre des députés*, séance du 15 mars 1894, pp. 526-527.

C'est implicitement l'aveu que le Congrès est impuissant pour opérer un tel changement¹³¹⁶ ; raisonnement tenu très explicitement en revanche, par le sénateur Dauphin, dès 1884¹³¹⁷. Enfin, le doute ne sera plus permis sur cette question de la possibilité de restreindre les pouvoirs du Congrès, dès lors que dans un rapport du 26 mars 1901, Bérard s'exprime sans détour : « Nous voulons améliorer la Constitution et non la bouleverser »¹³¹⁸.

Jusqu'au premier conflit mondial, le réformisme constitutionnel s'exprime donc abondamment mais de manière frustrante pour les parlementaires. A la suite du rapport Tony Révillon, cinquante-sept propositions sont déposées mais seulement dix-sept rapports seront rédigés dont aucun ne sera discuté. Quelques représentants décident de défendre les écrits qu'ils déposent sur le bureau de la Chambre des députés mais leurs interventions sont vaines¹³¹⁹. Le refus de prise en considération des propositions accrédite les critiques d'Andrieux qui dénonçaient le fonctionnement de la procédure de révision sur le modèle du régime parlementaire.

L'indétrônable majorité républicaine (jusqu'à la première guerre) peut maintenir aisément le *statu quo* ; elle est donc la cible des critiques autant que le système qui lui offre cette suprématie. Dès lors qu'une proposition de révision lui semble trop hardie, elle est libre de ne pas la prendre en considération. D'autres peuvent mêmes être considérées comme inutiles car rendues effectives par d'autres moyens : par exemple, les grandes libertés de la Déclaration des droits sont consacrées par des lois garantissant la liberté d'expression, de l'enseignement, de réunion, d'association, ou encore de croyance *via* la consécration de la laïcité de l'Etat (bien que cette garantie n'ait que valeur législative).

Par voie de conséquence, la procédure de révision n'est plus synonyme de déchaînement des passions. Si elle n'est pas encore exclusivement une procédure d'amélioration de la

¹³¹⁶ La même idée implicite est développée par Naquet qui prend acte du précédent de 1884 malgré les intentions de l'Assemblée nationale de 1875 et demande donc la réunion d'une Constituante pour la révision complète de la Constitution : « On s'est demandé si d'après la Constitution de 1875, les deux Chambres avaient ou non le droit de limiter au préalable l'œuvre du Congrès. La loi est muette sur ce point et il est incontestable qu'on peut soutenir à peu près ce qu'on veut. Je crois cependant que, dans l'esprit du législateur de 1875, l'œuvre du Congrès ne doit pas pouvoir être limitée », *JORF, Débats, Chambre des députés*, séance du 15 mars 1894, p. 526.

¹³¹⁷ Dauphin : « Cette Assemblée, convoquée en vertu de l'accord des deux Chambres, est une Assemblée nationale, suivant moi, d'une nature et d'un caractère spécial. Et la preuve c'est que, parmi les nombreux amendements qui ont été déposés sur le bureau de la commission, il y a une notable quantité qui demandait que l'unique œuvre du congrès soit la convocation d'une Assemblée constituante, parce que le Congrès n'a pas la plénitude du pouvoir constituant. », *JORF, Débats, Assemblée Nationale*, séance du 8 août 1884, p. 63.

¹³¹⁸ Rapport Bérard, du 29 mars 1901.

¹³¹⁹ Ainsi par exemple de Gasté qui expose rapidement sa proposition, sans convaincre ni susciter la moindre contradiction. *JORF, Débats, Chambre des députés*, séance du 22 juillet 1890, pp. 1599-1600.

Constitution, elle n'est plus, en tout état de cause, un épouvantail, ni la source de crises politiques à l'échelle du pays. Elle se banalise même en quelque sorte. Certains discours le prouvent lorsqu'ils déplorent qu'elle soit utilisée à des fins qui n'ont rien à voir avec ce pour quoi elle existe : elle sert à renverser des gouvernements¹³²⁰, ou à se faire entendre plus rapidement, du fait de « l'encombrement de [l']ordre du jour »¹³²¹.

En revanche, la troisième révision constitutionnelle des lois de 1875, celle du 10 août 1926, accrédite l'idée d'un pouvoir de révision dont la fonction serait l'amélioration de la constitution par le même type de détournement de procédure : c'est parce que l'objectif envisagé ne devrait pas être poursuivi par la voie de la révision constitutionnelle que l'on découvre l'essence de la révision.

A la Chambre des députés, le président du conseil Raymond Poincaré n'a aucun mal à prendre appui sur les précédents de 1879 et de 1884 pour faire admettre la limitation du Congrès. « Il y a toute une jurisprudence, toute une tradition, dit-il. Nous n'avons qu'à nous y conformer. »¹³²² Le même jour, au Sénat, Henry Chéron, rapporteur général de la commission des finances chargée d'examiner le projet de résolution, considère qu'il en va de « La sécurité de la République »¹³²³ d'observer le précédent de 1884.

Quelques sénateurs soulignent toutefois qu'il n'y a là qu'un espoir bâti sur la seule concordance des majorités¹³²⁴. Ils insistent sur la prééminence du droit constitutionnel en vigueur, selon lequel il sera toujours possible de réunir un Congrès omnipotent. Ce à quoi le président du

¹³²⁰ A. Naquet le déplore à l'occasion de la présentation de sa proposition de révision : « (...) s'il advenait, comme nous en avons vu plusieurs fois des exemples dans les Chambres antérieures, que la révision fût simplement une question posée au Parlement pour donner à celui-ci l'occasion de s'orienter d'une certaine manière et de modifier le caractère de sa majorité ; que si le but poursuivi n'était pas d'obtenir la révision de la Constitution, mais d'arriver à ce que le cabinet que préside l'honorable M. Casimir-Perier fût mis en échec et remplacé par un cabinet radical, le procédé de M. Goblet serait préférable au mien. », *JORF, Débats, Chambre des députés*, séance du 15 mars 1894, p. 525.

¹³²¹ Gauthier de Clagny s'excuse ainsi : « (...) j'ai déposé, afin d'amorcer ce débat, une demande d'interpellation ; mais l'encombrement de notre ordre du jour n'en a pas encore permis la discussion ; je suis obligé, et je m'en excuse, d'employer la procédure un peu détournée d'une proposition de résolution », *JORF, Débats, Chambres des députés*, séance du 31 octobre 1905, p. 2984.

¹³²² Poincaré précise ainsi : « Il n'y a donc pas, messieurs, le moins du monde à trancher la question théorique de savoir si l'Assemblée nationale, une fois convoquée, est souveraine. En 1879 et en 1884, les deux Chambres se sont simplement engagées d'avance à engager devant l'Assemblée nationale la question préalable à toutes mesures qui s'écarteraient du programme fixé. Nous vous demandons de procéder aujourd'hui de la même manière. », *JORF, Débats, Chambres des députés*, séance du 7 août 1926, p. 3247.

¹³²³ Chéron, « La sécurité de la République est directement intéressée à ce que la jurisprudence qui s'est établie en 1884 dans des termes si formels et qui limitent à un objet précis les travaux de l'Assemblée nationale soit une fois de plus respectée. », *JORF, Débats, Sénat*, séance du 7 août 1926, p. 1560.

¹³²⁴ C'est le cas de Soulié : « Est-ce que vous donnez une véritable limitation légale et constitutionnelle à votre consentement ? Pas du tout, vous exprimez seulement une espérance. », *JORF, Débats, Sénat*, séance du 7 août 1926, p. 1561. De même Reboul rappelle que « L'Assemblée nationale est souveraine, quelque engagement que prenne le Gouvernement. », *ibid.* Ou encore Berthelot : « (...) quelle que soit la forme que cette majorité adopte pour manifester sa volonté, elle [l'Assemblée nationale] statuera en toute liberté et dans la plénitude de sa souveraineté. », *ibid.*, p. 1564.

Conseil rétorque de manière fort surprenante, d'une part, que « Le fait est plus fort que la doctrine »¹³²⁵ et insiste, d'autre part, sur les intentions du gouvernement : « (...) précisément nous ne demandons aucune révision (...) : sur aucun point nous ne touchons à la constitution de 1875. »¹³²⁶ Etrange position qui ne reconnaît pas de valeur juridique à la force contraignante des précédents et qui feint de croire qu'une révision, par ajout de dispositions nouvelles au texte constitutionnel, ne mérite pas la qualification de révision constitutionnelle.

Comme le souligne Alexia Boyeau-Jenecourt, la révision de 1926 est surtout un acte politique par lequel la confiance dans les capacités économiques de la France doit être renforcée¹³²⁷. C'est le paiement des dettes contractées durant la Première guerre (vis-à-vis des alliés, ajoutées aux indemnisations des victimes) qui conduit à cette situation dangereuse. L'auteur y voit le signe « de la fragilité de l'idée d'autonomie du droit constitutionnel (...) [car] tout miser sur le formalisme, quitte à priver de cohérence le contenu du texte fondamental, peut être dangereux. »¹³²⁸ Le diagnostic est pertinent mais, ici encore, il ne doit pas conduire à croire que les hommes de la Troisième République n'avaient pas conscience des limites du droit constitutionnel.

En effet, la consécration formelle de la République en 1884 et sa réalisation par lois successives ensuite en constitue la preuve. De même, la persistance de l'idée de Restauration jusqu'au milieu des années 1930 en est une autre. Par ailleurs, le nombre de travaux universitaires qui se sont intéressés à la distinction entre lois constitutionnelles et lois ordinaires sous le régime des lois de 1875¹³²⁹, a nécessairement eu des répercussions sur la manière, pour les parlementaires,

¹³²⁵ Poincaré, *ibid.*

¹³²⁶ Poincaré, *ibid.*, p. 1561. Notons qu'il est possible de déduire implicitement de ces propos qu'une révision serait donc un acte qui change, qui remplace franchement une part des institutions. La constitutionnalisation de la caisse d'amortissement, parce qu'elle laisse intactes les lois de 1875, ne mériterait pas d'être qualifiée de révision.

¹³²⁷ A. Boyeau-Jenecourt, souligne que « la révision de 1926 apparaît constituer la réponse juridique à un problème essentiellement politique. », « La révision constitutionnelle du 10 août 1926 relative à la caisse d'amortissement de la dette publique », *RDP*, 2010, p. 146.

¹³²⁸ A. Boyeau-Jenecourt, *ibid.*

¹³²⁹ Pour exemples : J. Gajac, *De la distinction des lois ordinaires et des lois constitutionnelles*, Thèse, Bordeaux, Gounouilhou, 1903, 248 p. ; F.-A. Santoni, *De la distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires*, Thèse, Toulouse, Rivière, 1913, 150 p. ; J. Lampert, *La distinction des lois constitutionnelles et ordinaires dans les différents Etats de l'Europe moderne*, Thèse, Strasbourg, 1931, 185 p. ; ou encore sur un thème similaire mais à part, J. Auffray, *Etude sur la facilité de la révision de notre constitution de 1875*, Thèse, Rennes, [s.n.], 1908, 123 p. Il faut aussi noter les travaux qui s'intéressent à cette même question mais à partir du pouvoir constituant et de la révision constitutionnelle : H. De Bousquet de Florian, *De la révision des constitutions*, Thèse, Paris, Rousseau, 1891, 266 p. ; Ch. Borgeaud, *Etablissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe*, Paris, Thorin, 1893, 423 p. ; G. Arnoult, *De la révision des constitutions. Etablissement et révision des constitutions françaises. Système de révision des constitutions étrangères*, Thèse, Nancy, [s.n.], 1895, 774 p. ; F. Stenfort, *Du pouvoir constituant et de la révision*, Thèse, Rennes, [s.n.], 1896, 147 p. ; M. Fonteneau, *Du pouvoir constituant en France et de la révision constitutionnelle dans les constitutions françaises depuis 1789*, Thèse, Caen, [s.n.], 1900, 238 p. ; G. Lepetit, *Propositions de révision des lois constitutionnelles émanant de l'initiative parlementaire depuis 1884*, Thèse, Paris, Rousseau, 1901, 127 p. ; Dupeyroux, « Du système français de révision constitutionnelle », *RDP*, 1931, pp. 467 et s.

de comprendre les règles du jeu politique. Cette révision est donc, à notre avis, le témoignage de la haute estime portée au droit constitutionnel à cette époque, tant sur le plan formel que sur le plan matériel. C'est grâce à la confiance accordée à la forme par laquelle les décisions sont prises qu'elles acquièrent une véritable légitimité et que leurs chances de réussite sont décuplées¹³³⁰. S'il est difficile de considérer qu'une caisse d'amortissement de la dette est un objet « vraiment » constitutionnel, le choix d'en faire un objet constitutionnel par la forme montre, de lui-même, la recherche de protection qu'on espère lui accorder de cette manière. La forme constitutionnelle a donc « quelque chose de plus ».

Ainsi le réformisme des années 1930 contribue à modifier l'idée de pouvoir constituant (termes utilisés pour désigner le pouvoir réglé par l'article 8 de la loi du 25 février 1875), car il recouvre des volontés de modification des lois constitutionnelles dans la forme. C'est le régime parlementaire qu'il convient de modifier pour garantir la survie de la République. Les centres gauche et droit sont convaincus de cette nécessité, ils redoutent les vœux radicaux de leurs extrêmes si elle n'est réalisée : les puissances constituantes fascistes ou communistes ont des idées autrement plus larges, dont la principale, l'essentielle, est le renversement de la République¹³³¹.

B. Deux orientations partisans du réformisme constitutionnel

Schématiquement, l'entre-deux-guerres présente deux périodes. La première, de « révisionnisme présidentiel et [de] son échec »¹³³², qui intervient avant que le régime parlementaire français ne subisse la plus forte contestation du XX^{ème} siècle. Si l'histoire de la période retient presque systématiquement les discours de Millerand (aux assemblées en 1920, à Evreux en 1923, durant la campagne électorale de 1924) par lesquels il tenta de rompre la lecture grévyste des lois constitutionnelles de 1875, c'est qu'ils dévoilent le désaccord relatif au fonctionnement du régime parlementaire. Le fait de savoir, *a posteriori*, que cette réforme ne sera complète qu'en 1962, doit donner la mesure de l'ampleur du blocage et de la difficulté de le lever.

¹³³⁰ A. Boyeau-Jenecourt note d'ailleurs qu' « en choisissant d'inscrire l'autonomie de la caisse d'amortissement, les porteurs du projet cherchent probablement à montrer qu'il y a une réelle cohésion et une unité d'action des hommes politiques autour d'une vision économique commune. Sur cet aspect, la réussite a d'ailleurs été totale ; la confiance est revenue. », « La révision constitutionnelle du 10 août 1926 (...) », *op. cit.*, p. 145.

¹³³¹ S. Pinon décrit « une tendance à la radicalisation extrême tout au long des années trente, époque d'idéologisation croissante qui confina à la guerre civile larvée. », « Révision constitutionnelle contre "tradition républicaine" sous la III^e République », *RFDC*, n° 38, 1999, p. 257.

¹³³² C. Bigaut, *Le réformisme constitutionnel (...)*, *op. cit.*, p. 50.

La critique du régime parlementaire est concentrée sur un double problème que l'on formule selon son camp : soit la suprématie du Parlement est considérée comme néfaste et le renforcement de l'exécutif est considéré comme la priorité, soit la défense de cette organisation est impérative car elle seule est respectueuse du principe de souveraineté nationale, il conviendrait même de supprimer les restes d'un compromis dépassé (le droit de dissolution par exemple).

Cette bipolarisation masque bien sûr l'étendue de la réflexion, plus riche et complexe, au sujet de la réforme des institutions. Toutefois elle est le reflet d'une situation qui, pour des raisons de principes autant que par considération électorale, a été rendue telle par ses acteurs principaux. En présence de deux idéologies montantes, les centres ne surent résister à la tentation de l'assimilation : Léon Blum devint celui par qui les soviets allaient s'installer en France tandis qu'André Tardieu fut présenté en leader du fascisme français¹³³³. Ces caricatures ont entretenu une certaine passion pour la chose constitutionnelle. Ce qui s'explique eu égard au fait que les idéologies menaçaient véritablement la République mais la réforme qui se voulait sincère, correctrice et non destructrice en a subi la conséquence la plus dommageable : elle n'eut jamais lieu.

André Tardieu la désirait de longue date. Cet homme politique, dont la retraite volontaire lui a peut-être coûté un certain oubli, a bénéficié d'une thèse de François Monnet publiée en 1993¹³³⁴ qui lui redonne la place décisive qu'il occupa. On y découvre, à travers l'itinéraire de Tardieu, le portrait d'une génération qui s'est pensée comme « la génération » ; celle qui connut « l'épreuve du feu »¹³³⁵ et se définit autrement que par l'habituel découpage selon les âges. En effet on ne saurait trop insister pour décrire la rupture opérée par la guerre. S'il est indéniable que le sentiment du besoin de réforme existait avant la guerre, dès l'épisode boulangiste, on a vu qu'il se heurtait à des républicains de mieux en mieux organisés pour défendre la République mais qui, par conséquent, entraînent dans une diversification foisonnante de la référence à la République.

Cet état des esprits était rendu possible par une conjoncture favorable où la peur du lendemain n'existait pour ainsi dire (presque) nulle part. Tardieu s'inscrit donc dans cette nouvelle réflexion qui ne se pose plus la question du régime mais en espère des réalisations concrètes, tant

¹³³³ Notons que par l'étude de ce duo nous nous inscrivons dans la continuité de l'étude de J. Giquel pour qui « *La réforme gouvernementale* de Léon Blum et *L'heure de la décision* d'André Tardieu sont deux livres-types qui témoignent, au regard du problème de la réforme de l'Etat, de ces différences de réaction. Simples retouches pour le premier, le remède consiste en de profondes modifications pour le second. », *Le problème de la réforme de l'Etat en France en 1934*, in J. Giquel et L. Sfez, *Le problème de la réforme de l'Etat en France depuis 1934*, Paris, PUF, 1965, p. 25.

¹³³⁴ F. Monnet, *Refaire la République – André Tardieu, une dérive réactionnaire (1876-1945)*, Paris, Fayard, coll. Pour une histoire du XX^{ème} siècle, 1993, 638 p. Voir aussi la thèse de S. Pinon, *Les réformistes constitutionnels des années trente : aux origines de la V^{ème} République*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2003, 632 p.

¹³³⁵ Expression utilisée pour désigner l'expérience traumatisante de la guerre.

sur le plan social qu'institutionnel. Pour François Monnet, le cas de Tardieu trouve une explication de cette manière d'envisager les réformes dans son séjour aux Etats-Unis où il comprit comment l'individualisme pouvait se réaliser de manière étrangement opposée à sa version française : « l'idéologie américaine consacrait la primauté de l'action sur la pensée, de l'économique sur le politique, du social sur l'individuel. »¹³³⁶ Cette analyse est d'autant plus fructueuse qu'elle souligne précisément une évolution de la revendication du titre de républicain.

Dans cet ordre d'idée « Tardieu inscrivait sa référence à un possible bipartisme à l'intérieur même du parti républicain. »¹³³⁷ Ce qui entraîne une relégation vers les extrêmes des idéologies nouvelles : le maurrassisme, le communisme et le socialisme (ce qui lui vaudra d'être assimilé à la réaction la plus dure), sont inévitablement, pour Tardieu, des partis de révolution puisqu'ils sont basés sur une attente de changement de régime là où les républicains, toutes tendances confondues, ne se distinguent que par une acceptation plus ou moins franche des structures économiques et politiques. Notons, de plus, que si la question religieuse a pu favoriser une construction de l'identité républicaine, cette question est quasiment dépassée après-guerre par la génération du feu qui ne remet pas en cause la neutralité de l'Etat.

Cette accalmie du débat religieux permet de recentrer le débat sur la réforme sociale et institutionnelle. Les idées de Tardieu sur ce dernier ne sont donc pas fondamentalement originales. Elles se veulent une expression de modernisme. A une époque où la suprématie parlementaire subit de plus en plus de critiques de fond et donne lieu à des pratiques néfastes pour la légitimité des institutions, sa volonté de renforcement de l'exécutif apparaît comme une solution de bon sens. D'autant plus que l'obtention de ce rééquilibrage des pouvoirs législatif et exécutif est possible sans révision constitutionnelle : une stricte application des lois de 1875 suffirait. Cet esprit est guidé par un maître-mot : « le réalisme ». Sur fond d'inspiration américaine, il s'agirait d'un certain héritage des républicains opportunistes dont la volonté d'action se doublait d'une conscience aiguë des circonstances.

Ainsi pour la génération à laquelle appartient Tardieu, « La République n'était ni une secte, ni un monopole, ni un privilège, mais *seulement un cadre, une forme vide, qu'il s'agissait d'aménager au mieux* pour le profit du plus grand nombre. »¹³³⁸ Son accès à la présidence du Conseil en 1929 sera malheureusement, pour lui et pour tous ses soutiens, une déception. Il se heurte aux contingences dont il veut tenir compte mais dont il avait sous-estimé le potentiel d'immobilisme. « J'ai fait, dit-il, pendant ces quatorze mois, ce que j'ai pu, et c'est précisément de pouvoir si peu

¹³³⁶ F. Monnet, *op. cit.*, p. 84.

¹³³⁷ *Ibid.*, p. 86.

¹³³⁸ *Ibid.*, p. 95. Nous soulignons.

au regard de ce que l'on veut qu'on reste blessé au cœur, lorsque l'on a fait ce que l'on pouvait. »¹³³⁹

Un autre personnage doit être évoqué pour rendre compte d'une certaine unité des vœux de réforme (dans leur modération vis-à-vis de la forme républicaine du gouvernement), c'est Léon Blum¹³⁴⁰. Ce républicain incontesté, sinon par caricature volontaire qui en ferait un bolchévique comme Tardieu aurait été dit maurrassien ou fasciste, pensait à la réforme avant guerre aussi. En 1918 fut ainsi édité un recueil d'articles que Léon Blum avait d'abord publiés précédemment à la *Revue de Paris*. La première ligne du premier Chapitre résume toute la distance qui le sépare d'un Tardieu, toute la distance qui pouvait distinguer les partis qui, au sein de la famille républicaine, en exigeaient l'exclusivité : « Dans un Etat démocratique, la souveraineté appartient, en théorie, au peuple et aux assemblées élues qui la représentent. »¹³⁴¹

Cette phrase dévoile, à l'image de l'idée de République, que le pragmatisme n'est pas un monopole de Tardieu. Blum prend soin, d'emblée, de se présenter sur le terrain théorique pour affirmer la souveraineté du peuple mais la puissance de sa formule est de ne pas subtiliser au peuple sa souveraineté. Ce qui est rendu possible dès lors que la souveraineté, d'abord détenue par le peuple, est ensuite reconnue aux assemblées parce qu'elles *la* représentent et non le peuple. La raison d'être des assemblées est donc de donner un visage à la souveraineté elle-même et non au peuple. De sorte que les Assemblées demeurent soumises au Peuple car elles en sont les outils. Ainsi, le peuple survit comme acteur juridique à part entière, c'est-à-dire qu'il ne sert pas seulement de principe justificatif, ni de ressource pour légitimer le régime¹³⁴².

Cependant Blum l'affirme lui-même, tout cela n'est que théorique : « Pratiquement, elle [la souveraineté] est déléguée à un homme. La nécessité le veut ainsi. »¹³⁴³ En un sens, il n'y a là rien de désirable selon Blum. Cela est *nécessaire*, il faut s'en accommoder et simultanément prendre garde de ne pas anéantir le principe démocratique en confiant une part quelconque d'exercice du pouvoir à celui qui sera chargé, non pas de conduire la politique gouvernementale mais d'être le

¹³³⁹ A. Tardieu, *L'Épreuve du pouvoir*, Paris Flammarion, 1931, p. XII.

¹³⁴⁰ On se reportera avec profit aux travaux de V. Le Grand, *Léon Blum 1872 – 1950 : une doctrine républicaine du parlementarisme*, Thèse, Caen, 2004, 826 p.

¹³⁴¹ L. Blum, « La réforme gouvernementale », *L'œuvre de Léon Blum (1914-1928)*, Paris, Albin Michel, 1972, p. 509. Ce recueil sera réédité en 1936 sans grandes modifications, sinon quelques suppressions de passages de circonstances relatifs à la guerre.

¹³⁴² Aujourd'hui en revanche, l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ». Faisant de la souveraineté un attribut de la nation le peuple s'en partiellement dessaisit. L'affirmation qui suit, que la souveraineté nationale appartient au peuple, est immédiatement contredite par le fait que l'exercice en revient aux représentants. Une distance est ainsi posée et entretenue par cette formule de l'article 3. Au contraire, la formule de Blum est plus respectueuse de la souveraineté du peuple en ce sens qu'elle fait de la désignation des représentants l'exercice de la souveraineté.

¹³⁴³ L. Blum, « La réforme gouvernementale », *op. cit.*, p. 509.

chef de l'Etat. Il s'appuie alors sur une tradition qui semble ne pas se lasser de cette référence : l'exemple anglais. La couronne y demeure la ressource à la fois symbolique de continuité de l'Etat et de référence morale en cas de crise. En République démocratique, le chef de l'Etat se doit d'incarner cet organe supérieur de l'Etat.

Le titre du recueil est alors tout sauf anodin, ce que Blum souligne lui-même : « Il faut donc entendre au sens strict les mots de "Réforme gouvernementale" inscrits en tête de ce petit livre. »¹³⁴⁴ Ce n'est pas de Blum, le leader des gauches, que viendra la volonté de renforcer l'exécutif au détriment du législatif. Le Parlement, et en son sein la Chambre des députés, doit demeurer l'organe essentiel, le cœur des institutions. Ce qui ne saurait être remis en cause tant qu'elle sera désignée par le suffrage universel et que le gouvernement émanera d'elle. L'interdépendance de ces deux organes, qu'il expose par ailleurs, démontre sa préférence pour une lecture et une réforme des institutions dans la pure tradition républicaine de primauté de l'Assemblée. S'il nie la réalité de la théorie de la séparation des pouvoirs¹³⁴⁵, ce n'est que pour mieux révéler la pratique quotidienne des institutions, faite de collaboration.

Alors la réforme gouvernementale ne vise pas au renforcement de l'exécutif mais à la pratique sincère de la Constitution. La démarcation d'avec Tardieu réside dans le fait que cela n'implique pas d'entretenir plus que de raison la supériorité de la Chambre des députés : c'est d'une part, l'organisation et la discipline des partis pour ne pas abuser de la liberté de parole à la tribune¹³⁴⁶, et d'autre part la réévaluation du rôle de président du Conseil, pour en faire la voix du gouvernement à l'image de ce que serait un chef d'équipe, qui font l'originalité de la pensée de Blum. L'espérance de Blum est plus fine encore car s'il s'agit d'une pratique sincère de la Constitution, le président du Conseil doit être le collaborateur de l'Assemblée. Pour ce faire, il lui faut agir de concert avec le président de la Chambre¹³⁴⁷.

Nous pensons que ces deux exemples de réflexion d'acteurs politiques décisifs illustrent, dans la sphère parlementaire, le changement de paradigme relatif au problème juridique de la

¹³⁴⁴ L. Blum, *ibid.*, p. 512.

¹³⁴⁵ L. Blum, « En régime démocratique, le dogme de la séparation des pouvoirs n'est guère, pour ce qui touche le Législatif et l'Exécutif, qu'une simple fiction de droit, et nos légistes pourront s'accorder là-dessus avec nos historiens. », *ibid.*, p. 554.

¹³⁴⁶ L. Blum : « Pour reprendre une fois de plus mon antienne, je note que des partis organisés suffiraient presque à assurer la discipline du travail, en ce sens qu'ils pourraient arrêter entre eux un ordre de délibérations, s'accorder sur des solutions de principe, ou, pour le moins, désigner limitativement leurs orateurs. (...) La Chambre aspire à l'ordre. », *ibid.*, p. 558.

¹³⁴⁷ L. Blum, « Je veux de l'ordre dans une activité libre, non dans la passivité obéissante ou le silence. Je veux quelqu'un qui conseille, qui règle, qui sache ramener un ensemble de mouvements confus à une activité méthodique et harmonieuse. Je veux une autorité de raison, une direction spirituelle, ou plutôt j'en voudrais deux pour une, car, de points de vue différents, je crois qu'on en doit charger deux hommes, le président de la Chambre, le président du Conseil. », *ibid.*, p. 559.

révision constitutionnelle. Du fait de l'acceptation de la République comme forme de gouvernement, la satisfaction des besoins de réforme (qui surviennent quoi qu'il en soit) trouvent une expression pacifiée par la possibilité de recourir aux procédures légales prévues à cet effet. Alors l'idée selon laquelle il serait envisageable de renverser juridiquement un régime perd du terrain, parce que les acteurs politiques y pensent moins (il y a un aspect quantitatif non négligeable sur cette évolution de la question) mais aussi parce que les porteurs de la réforme envisagée, malgré la diversité des vœux d'amélioration, s'accordent sur le fait que ce n'est pas par un changement de la forme du régime qu'ils toucheront au but.

Deux dernières remarques doivent convaincre que la révision est pensée à l'époque, comme amélioration de la constitution. Tout d'abord, celle de Boris Mirkine-Guetzévitch, pour qui « l'amélioration du régime parlementaire peut être réalisée dans son application, dans sa pratique »¹³⁴⁸ ; ce qui signifie bien, en creux, que le point de départ de la réflexion est l'amélioration du régime. La seconde, est le fameux mot de l'Action française, selon lequel la réalisation de leur objectif doit être atteinte « même par les voies légales », une expression à double signification. D'une part, elle met en avant leur détermination à user de la force, d'autre part, et comme une conséquence logique, il souligne que l'utilisation des voies légales serait un pis-aller car rien de *suffisant* ne pourrait en sortir (la République ne pourrait être renversée ainsi) car les voies légales ne sont pas faites pour détruire les fondements sur lesquels elles reposent.

En réaction à une telle détermination la République a su réagir, mais peut-être trop tard, pour défendre la République : par la voie législative.

C. Une législation protectrice de la République

En réaction au climat de défiance envers la République et à son incapacité à se réformer, il convenait d'agir pour la sauver, particulièrement après les événements du 6 février 1934. Le gouvernement Doumergue qui fut constitué à la suite de cette journée faillit faire aboutir une révision de la constitution, mais il tarda à la présenter : le projet ne fut rendu public que le 4 novembre¹³⁴⁹, après une attente suscitée par des messages radio-diffusés de Doumergue¹³⁵⁰. La démission de deux radicaux du gouvernement, Herriot et Sarrault, entraîne la chute de tout le

¹³⁴⁸ B. Mirkine-Guetzévitch, « La révision constitutionnelle », *Revue Politique et Parlementaire*, 1933, p. 349.

¹³⁴⁹ A l'issue du conseil des ministres qui le décida, il fut communiqué au journal *Le Temps* qui le publia. Voir l'édition du 4 novembre 1934, p. 8.

¹³⁵⁰ Doumergue fit trois discours, les 24 septembre, 3 octobre et 4 novembre. Ils sont reproduits dans le journal *Le Temps* aux éditions du 26 septembre 1934, pp. 1-2 ; du 6 octobre, p. 3 ; du 4 novembre 1934, pp. 1-2.

gouvernement le 8 novembre et la mort du projet avec lui. Il n'y eut donc aucun débat parlementaire relativement à ce projet de révision. Il révèle cependant une particulière méfiance à l'égard de la révision constitutionnelle : Léon Blum le considérait inacceptable parce qu'il déliait le droit de dissolution de l'accord du Sénat. Pour le leader socialiste, cette réforme n'améliorait pas la constitution, elle niait la République¹³⁵¹ parce qu'elle confiait un blanc seing au Président et ouvrait alors la voie du bonapartisme sinon de la monarchie.

Ce jugement est révélateur de l'état des esprits, très tendus et inquiets pour l'avenir de la République : la modification d'un seul article des lois constitutionnelles de 1875 fait croire à la fin de République. C'est que l'abandon du droit de dissolution par Grévy en 1879 est une des raisons les plus fortes ayant permis l'installation définitive de la République. Revenir sur cette pratique ce serait revenir sur la République elle-même. Le blocage de la révision constitutionnelle dans l'entre-deux-guerres trouve ici une explication décisive et permet de souligner l'évolution des idées que les acteurs s'en font : l'attitude de Blum est révélatrice de la protection recherchée par l'amélioration de la constitution, non par son bouleversement.

Si l'amélioration de la constitution est bloquée, la République n'est pas moins en danger. Sa protection emprunta alors un autre chemin. Contre l'action des ligues, le Parlement adopta le décret-loi du 23 octobre 1935 « portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public »¹³⁵², le premier texte qui soumet le déroulement de manifestations dans la rue à un régime restrictif¹³⁵³. Il sembla toutefois insuffisant et les parlementaires insistèrent au cours de la session extraordinaire de 1935 pour adopter une législation plus précise et restrictive, concrètement apte à combattre les ligues. Le 6 décembre 1935 est alors présenté un projet de loi relatif aux groupes de combat et aux milices privées¹³⁵⁴. Tout l'intérêt du texte pour notre recherche réside dans son article 1^{er} qui prévoit la dissolution de tous groupes ou milices privées « qui auraient pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou d'attenter

¹³⁵¹ N. Roussellier fait même de Blum un acteur décisif de l'échec de la réforme : « C'est Léon Blum qui joue un rôle certainement décisif contre la révision et en faveur de la défense du régime républicain : par une série de huit éditoriaux successifs du 19 au 26 octobre, il démontre la contradiction (souveraineté de l'Etat contre droits du Parlement) dans laquelle Tardieu semble s'être enfermé via le projet Doumergue. pour Léon Blum, l'usage unilatéral de la dissolution, dont le droit serait réservé au seul gouvernement, et plus particulièrement au président du Conseil, à chaque fois que la Chambre votera la défiance, permettra de remplacer la responsabilité parlementaire du gouvernement par "la responsabilité de la Chambre devant le gouvernement." », « André Tardieu et la crise du constitutionnalisme libéral (1933-1934) », *Vingtième Siècle, Revue d'histoire*, n° 21, 1989, p. 67.

¹³⁵² *JORF*, n° 250 du 24 octobre 1935, p. 11203.

¹³⁵³ P. Juen, *La liberté de manifestation*, Thèse, 1999, pp. 51 et s.

¹³⁵⁴ *JORF* du 28 mai 1936, Annexe n° 5776 p. 142.

par la force à la forme républicaine du Gouvernement. »¹³⁵⁵ Notons que malgré les contradictions qu'un tel texte pouvait engendrer avec les libertés publiques, il fut adopté par 408 voix pour et 179 contre¹³⁵⁶.

La République, désormais ancrée dans la majorité des mentalités, dont on ne souhaite plus le remplacement par une autre forme de gouvernement, est donc défendue par des mots qui deviennent récurrents. Adoptés pour la première fois en 1884, ils avaient aussi servi à définir des restrictions à la liberté d'association dans la loi de 1901¹³⁵⁷. Cette fois, ils doivent très concrètement désarmer les ligues, qui menacent la République, particulièrement l'Action Française, dont la détermination autant que les convictions monarchiques sont connues. Le Front populaire inscrira même l'application de cette loi dans son programme électoral pour les élections du printemps 1936. Toutefois, il ne faudra pas attendre si longtemps pour la voir mise en œuvre, ses premières applications auront lieu en février 1936 : Action Française, la Fédération nationale des étudiants d'Action Française et la Fédération nationale des Camelots du Roi sont toutes trois dissoutes par décret¹³⁵⁸, comme le permet la loi du 10 janvier. Le rapport précédant le décret précise que « Les groupements et les individus qui ne cherchent qu'à fomenter le désordre pour attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement sauront que le Gouvernement se dresse pour la défense de nos institutions et le maintien de l'ordre public dont seul il doit assumer la responsabilité »¹³⁵⁹.

Lassus, le vice-président d'Action Française, Pujo, le président de la Fédération nationale des étudiants d'Action Française et Real del Sarte, celui de la Fédération nationale des Camelots du roi, déposèrent des recours contre ce décret qui furent traités ensemble et rejetés. L'intérêt de la décision du Conseil d'Etat, réuni en Assemblée pour cette première décision relative à un décret d'application de la loi du 10 janvier 1936, réside dans la généralité du raisonnement : le Conseil considéra, d'une part, qu'il était possible de se fonder autant sur des faits antérieurs et

¹³⁵⁵ « Art. 1^{er}. – Seront dissous, par décret rendu par le Président de la République en conseil des ministres, toutes les associations ou groupements de fait : 1° Qui provoqueraient à des manifestations armées dans la rue ; 2° Ou qui, en dehors des sociétés de préparation au service militaire agréées par le Gouvernement, des sociétés d'éducation physique et de sport, présenteraient, par leur forme et leur organisation militaire, le caractère de groupes de combat ou de milices privées ; 3° Ou qui auraient pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou d'attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement. (...) », *JORF*, du 12 janvier 1936, p. 522. Pour l'actualité de cette loi et la persistance de sa logique, voir R. Rambaud, « La loi du 10 janvier 1936 à la croisée des chemins - Quel bilan après l'arrêt Association "Envie de rêver" ? », *AJDA*, 2014, p. 2167 et s.

¹³⁵⁶ *JORF, Débats, Chambre des députés*, n° 68 du 7 décembre 1935, séance du 6 décembre 1935, pp. 2399 et s. Le texte est légèrement modifié par le Sénat à la séance du 24 décembre 1935, *JORF, Débats, Sénat*, n° 81 du 25 décembre 1935, pp. 930-933. Il est finalement adopté en termes identiques le 28 décembre par la Chambre des députés, *JORF, Débats, Chambres des députés*, n° 84 du 29 décembre 1935, pp. 2868 et s.

¹³⁵⁷ « (...) toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui auraient pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement est nulle et de nul effet », *JORF*, n° 177 du 2 juillet 1901, p. 4025.

¹³⁵⁸ *JORF*, du 14 février 1936, p. 1882.

¹³⁵⁹ *Ibid.*

postérieurs à la loi de 1936 que sur l'activité générale des groupements en question. Il estima, d'autre part, que s'agissant de la volonté d'attenter par la force à la forme républicaine du gouvernement, il n'était pas nécessaire que ce dessein ait été suivi d'actes d'exécution. Dès lors, puisqu'il ressortait du dossier que « la doctrine constante de l'« Action française » tend au rétablissement de la monarchie par tous moyens, notamment par l'emploi de la force » et que « les trois groupements dissous concourent par leur activité à la réalisation de cet objet », la dissolution fut validée¹³⁶⁰. Lorsque le Front populaire gagna alors les élections, d'autres ligues et groupements purent être dissoutes, conformément à son programme et sur le modèle du décret du 13 février 1936 ; le 18 juin 1936, ce fut chose faite à l'aide de quatre nouveaux décrets¹³⁶¹.

Ce qui prouve, à notre avis, que la fonction de protection de la Constitution, traditionnellement attribuée au pouvoir de révision, perd du terrain. La tendance du réformisme que nous venons d'étudier a montré qu'il s'inscrivait parfaitement dans la reconnaissance d'une fonction améliorative de la Constitution, par la révision constitutionnelle. Puisqu'il s'agissait de permettre à la République de se perpétuer, les défenseurs de l'amélioration par la réforme lui attribuaient des vertus protectrices. Face au blocage de la révision, la constitution ne serait pas améliorée mais ne serait pas protégée non plus. La loi du 10 janvier 1936 vient donc combler ce défaut de protection au niveau constitutionnel par des dispositions de police, au niveau législatif.

Elle contribue alors à opérer une césure : comme si ses auteurs prenaient véritablement acte du fait que la procédure de révision est d'abord une procédure d'amélioration de la constitution, ce qui impliquerait de rechercher ailleurs que dans les mécanismes constitutionnels les moyens de protéger la Constitution. Pourquoi sinon reprendre les termes hautement symboliques d'atteinte à *la forme républicaine du Gouvernement* ? A la faveur de l'incertitude qui empêche une distinction nette entre la loi et la constitution sous la Troisième République, cette prise en compte d'un objet constitutionnel par la loi n'est pas une exception. Replacée dans l'histoire du pouvoir de révision, elle se comprend même aisément.

N'est-ce pas la crainte d'une appropriation de la puissance constituante par le peuple qui guida les premiers Constituants à verrouiller la révision de la Constitution en août 1791 ? N'était-ce pas une motivation similaire qui a conduit Bonaparte (et à sa suite, sur les souvenirs de 1848, Louis-Napoléon) à canaliser les élans populaires par des consultations régulières qui entretenaient le sentiment de l'effectivité de la souveraineté du peuple ? Ici alors, la logique est la

¹³⁶⁰ CE, Ass., *Sieurs de Lassus, Pujol et Real del Sartre*, 4 avril 1936, n° 52.834, 52.835, 52.836, publié au recueil Lebon, p. 455 ; Conclusions de M. Andrieux, Recueil Sirey, 1936.3.42.

¹³⁶¹ *JORF*, 19 juin 1936, pp. 6427 et s.

même : la crainte des débordements violents et des manifestations d'ampleur conduit la République à se doter des moyens de les contrer, en amont.

Ainsi la protection de la Constitution ne s'organise plus par le seul texte constitutionnel. La République organise non seulement le fonctionnement des pouvoirs publics mais véhicule aussi une certaine idée des rapports sociaux qui doit être défendue dès lors que l'on croit sincèrement à ses vertus et, surtout, dès lors que ses adversaires sont résolument décidés, comme pouvaient l'être les membres des ligues. Par ricochet alors, le pouvoir de révision est resserré dans la fonction qui lui est inhérente mais de mieux en mieux appréhendée depuis le Second Empire : l'amélioration de la Constitution.

Conclusion du Chapitre deux

Au terme de cette étude de la révision de la constitution sous la Troisième République, il apparaît clairement qu'entre l'installation du régime et la fin des années trente, l'état des idées relatives à la révision de la constitution n'est plus le même. Au moment de son installation, les débats constitutants semblent faire fi de l'évolution constitutionnelle qui caractérisa le Second Empire, et attribuent au pouvoir de révision la possibilité de décider de la forme même du régime. Cette solution a favorisé une certaine assimilation entre pouvoir de révision et pouvoir constituant qui sera entretenue jusqu'à la période d'entre-deux-guerres. Il est toutefois significatif de remarquer que la revendication d'un Congrès omnipotent émerge systématiquement des extrémités de l'éventail des idées : aux premières années de la Troisième République, l'extrême-gauche défend cette position dans l'espoir de supprimer le Sénat et renouer avec un régime monocaméral, tandis que durant l'entre deux-guerres, la minorité monarchiste et les minorités à tendance fasciste ou fascisante y voient le moyen d'anéantir la République.

En revanche, chacune des réunions du Congrès (en 1879, 1884 et 1926) a été précédée de débats qui décidaient de la limitation de ses pouvoirs. Toutes les forces politiques, sans même le dire, s'inscrivaient alors dans la continuité de l'histoire de la révision constitutionnelle qui, à travers les différentes procédures contenues dans les textes ou pratiquées spontanément, selon les époques, organise la circonscription de l'objet de la révision avant d'en saisir l'organe chargé de l'adopter. Si cette démarche participait d'abord de la protection de la Constitution, sous la Troisième République c'était pour améliorer les lois constitutionnelles de 1875 sur quelques points précis. Il y a donc là la raison principale du blocage qu'a vécu le régime entre les deux guerres : le besoin de révision était unanimement reconnu mais les points précis sur lesquels elle devait porter faisaient l'objet de débats interminables. L'amélioration est donc non seulement

devenue la fonction qu'une révision constitutionnelle doit remplir¹³⁶², mais cette évolution a pris si profondément racine chez les acteurs politiques, qu'ils la voulaient parfaite, au point de pouvoir caractériser la période comme l'obsession de l'amélioration. Dès lors, paradoxalement ou ironiquement, c'est selon, aucune révision ne vit le jour.

La fin de la Troisième République est donc marquée par cette nouvelle étape dans l'évolution des idées : un régime ne peut être emporté par les voies légales puisque celles-ci ne permettent que de l'améliorer. Cela se mesure aux écrits des personnalités mentionnées (L. Blum, A. Tardieu), dont aucun n'appelle à l'exercice du pouvoir constituant, uniquement à la réforme de l'Etat, voire du régime parlementaire. Pourtant, la mort de la Troisième République interviendra en contradiction avec cette façon de penser le changement, d'une manière inédite à l'échelle de l'histoire constitutionnelle française. Cet événement permettra toutefois de couronner la réflexion juridique qui accompagnait intimement la réflexion politique sur ce point : par cette issue tragique de la plus longue République française, les juristes vont développer théoriquement la distinction qui existe entre le pouvoir constituant et le pouvoir de révision.

¹³⁶² La thèse de G. Arnould est alors la première à envisager doctrinalement la révision comme une amélioration de la constitution, ce qui marque une étape significative dans l'évolution des idées relatives à la révision : « Et cependant le but rationnel que doit atteindre toute révision, c'est de modifier pour perfectionner et même, (...), le droit de révision ne pourrait s'exercer que pour améliorer la Constitution en maintenant ou en perfectionnant la République. », *De la révision des Constitutions – Etablissement et révision des constitutions française – Système de révision des constitutions étrangères*, Paris, Rousseau, 1895, p. 279.

Conclusion du Titre Un

Le Second Empire et la Troisième République forment une (très) longue période (quatre-vingt-huit ans, soit près de 40% de la période que nous étudions) où la pratique de la révision constitutionnelle lui attribue la fonction d'améliorer la constitution. Une telle fonction reconnue au pouvoir de révision est, au fond, la mise en œuvre d'idées relatives à la révision constitutionnelle qui existaient depuis les réflexions des premiers constituants en 1791 : le texte qui formalise la Constitution a besoin d'être adapté aux circonstances, aux évolutions de l'opinion, il doit être corrigé suivant les défauts que sa pratique révélerait, pour protéger la Constitution.

Dans le cas du Second Empire, c'est précisément un besoin de cohérence entre les dispositions constitutionnelles et la pratique gouvernementale qui a été le moteur des réclamations d'amélioration du texte constitutionnel. La pratique de la révision a même été si bien intégrée à la vie des institutions que l'accumulation des réformes posa la question de savoir si la Constitution elle-même n'avait pas été remise en cause. Paradoxalement alors, le danger que peut véhiculer une révision constitutionnelle n'est pas écarté par ce dédoublement de son appréhension, depuis la fonction de protection vers celle d'amélioration. La Troisième République en fournit l'illustration quand les républicains qui ont intégré à leur tour l'utilité de la révision, s'attachent à la forme du gouvernement et en refusent toute modification ne serait-ce que sur un seul des articles des lois constitutionnelles de 1875 : ils sont obsédés par la recherche de l'amélioration.

En quatre-vingt huit ans alors, ce sont deux pratiques, divergentes en apparence, qui conduisent finalement à la même progression des idées : si la révision de la constitution doit être une amélioration de celle-ci, elle n'en demeure pas moins dangereuse. Certains persistent alors à croire, pour cette raison même, que la révision n'est pas autre chose que l'établissement d'une Constitution : si elle peut bouleverser la Constitution, par accumulation de réformes ou par une seule réforme précise, ce serait la preuve que la révision est l'œuvre du pouvoir constituant. Toutefois, cette prétention n'est que la prolongation de la confusion entre l'œuvre juridique d'un pouvoir constituant et la force imposée d'une puissance constituante. Ce que peut faire un pouvoir constituant en vertu de sa seule légitimité, un pouvoir de révision ne peut le faire en vertu de son habilitation limitée.

Titre Deux - L'amélioration banalisée

Au seuil du dernier titre de notre recherche, la révision de la constitution demeure problématique pour les gouvernants comme pour la recherche juridique : si la fonction d'amélioration de la constitution est désormais intégrée aux représentations que ces différents acteurs s'en font, les moyens de sa réalisation et l'étendue des possibilités offertes par cette procédure sont encore incertains car disputées. Les positions sont alors relativement nettes entre ceux qui assimilent le pouvoir constituant au pouvoir de révision et ceux qui défendent la supériorité du premier sur le second, pour en déduire la compétence limitée de celui-ci.

Forts du discours qui fait de l'Assemblée nationale une assemblée souveraine, les partisans de la Révolution nationale s'autorisent à renverser la République sous couvert de révision. Il s'agit pourtant d'un changement complet de Constitution. La continuation de la guerre par la France libre poursuit alors deux objectifs : celui, purement militaire, à fin de libération du territoire et celui, interne, où le combat pour la puissance constituante vise à renverser la Révolution nationale. En 1945 alors, la victoire des alliés permet la mise en œuvre du processus constituant le plus démocratique de l'histoire constitutionnelle française qui aboutit au rétablissement de la République et favorise ainsi le sentiment que le pouvoir constituant peut être vecteur d'amélioration plus que de changement profond.

Puis, la vie politique mouvementée de la Quatrième République conduit à l'adoption d'une révision constitutionnelle, jugée tardive du fait de la lenteur induite par la procédure à suivre. La période est celle de l'acceptation qu'une révision peut être totale : le texte constitutionnel peut être réécrit complètement par la voie de la révision constitutionnelle. C'est alors au pouvoir de révision qu'il est fait appel lors du passage de la Quatrième à la Cinquième République tandis qu'en regard à la défense de la forme républicaine du gouvernement, une distinction existe entre les débats de 1958 et 1940. Ces derniers, qui mirent fin à la Troisième République, sont ceux d'un pouvoir constituant.

Enfin, sous la Cinquième République, le thème de la révision est très vite et largement débattu, du fait d'une révision opérée en-dehors de la procédure initialement prévue. Cependant, à mesure de l'installation du régime et de son acceptation par l'ensemble des partis politiques, la

mise en œuvre de la procédure de révision constitutionnelle est de moins en moins problématique. Les révisions sont alors de plus en plus fréquentes et renouvellent les efforts doctrinaux pour comprendre cette procédure emblématique des enjeux droit constitutionnel.

Globalement, durant la seconde moitié du XX^{ème} siècle, qu'on s'en réjouisse¹³⁶³ ou qu'on le regrette¹³⁶⁴, la révision de la constitution, puisqu'elle est une amélioration de la constitution, s'est banalisée : il est progressivement admis qu'elle peut donner lieu à des améliorations totales d'une part (Chapitre un), il est possible de procéder à des améliorations fréquentes d'autre part (Chapitre deux).

¹³⁶³ P. Ardant, « Il n'est pas de procédure de révision parfaite. Les innovations proposées auraient au moins l'avantage de banaliser la révision. Après tout, la Constitution elle aussi n'est que l'expression de la volonté d'une majorité passagère. », « Problématique générale », *La Révision de la Constitution*, journées d'études des 20 mars et 16 décembre 1992, Paris, Economica, Aix-en-Provence, PUAM, coll. Droit public positif, 1993, p. 91.

¹³⁶⁴ J. Gicquel & J.-E. Gicquel, « Toutefois, la banalisation de la révision constitutionnelle (visible en France depuis 1992) finit par relativiser l'importance de la constitution en tant que norme suprême. », *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 2012, 26^{ème} éd., p. 211.

Chapitre un. L'amélioration totale (1940 – 1958)

A l'image du flou qui règne autour de la date de naissance de la Troisième République, la date de sa mort est discutable : cet événement doit-il être daté - entre autres possibilités -, de la capitulation du 17 juin 1940, de l'adoption de la loi du 10 juillet 1940 ou du 21 octobre 1945, jour du referendum par lequel le peuple français refuse de renouer avec les institutions de la Troisième République ?

Si cette consultation mérite sans doute la qualification d'acte constituant, elle entraîne un exercice particulier du pouvoir constituant. Dans le contexte de la victoire contre le fascisme, le choix de la République comme forme de gouvernement semble ne pas se poser : il s'agit de refermer une parenthèse dont on aimerait ne pas reconnaître qu'elle fit partie de l'histoire constitutionnelle française. De fait, l'écriture d'une nouvelle constitution en 1946 s'apparente à un effort d'imagination pour perfectionner le régime parlementaire de 1875 afin qu'il ne subisse pas les dérives de celui-ci et non à l'installation d'un régime nouveau, construit en réaction contre le régime déchu. Cette écriture d'une constitution nouvelle s'apparente donc plus à une révision totale qu'à un changement de Constitution (Section deux).

En revanche, l'avènement du régime de Vichy correspond exactement à l'action d'une puissance constituante dont la volonté est de renverser l'ordre des valeurs installé. La difficulté de la Troisième République à se réformer ne doit donc pas monopoliser la réflexion : ce ne sont pas uniquement des questions institutionnelles qui ont poussé à l'installation d'un gouvernement réactionnaire dont la proximité ou la filiation avec le fascisme sont encore discutées. En témoignent des documents où la Révolution française, dont les socialistes se proclament les héritiers et continuateurs, est combattue pour le mythe qu'elle véhicule encore¹³⁶⁵. Néanmoins, la particularité du processus constituant de juillet 1940 est qu'il relève de l'usurpation : la puissance constituante qui prône la Révolution nationale use du pouvoir de révision pour agir en constituant (Section une).

¹³⁶⁵ Ainsi d'une circulaire d'un chef de service de l'Enseignement, datée du 12 janvier 1942, qui demande aux chefs d'établissements et aux inspecteurs « de bien vouloir prescrire aux professeurs d'histoire, (...), de ne plus employer à l'avenir dans leurs cours l'expression : Révolution française (avec majuscule). » Le motif est le suivant : « elle n'a été française ni par son inspiration ni par ses conséquences. Et les ultimes sont les plus amères. » Enfin il est précisé que « les maîtres auront soin par ailleurs, d'exposer cette époque sous un angle purement objectif (...) et de s'interdire absolument ces élans sentimentaux, cette religiosité de mauvais aloi, ce messianisme philanthropique, jusqu'ici de règle en ce domaine et dont le cours des choses a cruellement souligné la naïveté et l'inanité. », « La Révolution française et le régime de Vichy - circulaire n° 1030 aux Chefs d'Etablissements publics et privés et Inspecteurs primaires de l'Annam », *AHRF*, n° 211, 1973, p. 140. Il nous semble qu'un tel document illustre parfaitement le défi que doit relever une force politique qui s'est emparé de la puissance constituante : une fois sa Constitution passée en forme juridique au moyen d'un texte constitutionnel, tout le droit qui en découle s'y conforme et tend à réaliser l'horizon défini par la Constitution.

Section une. L'usurpation du pouvoir de révision

La fin de la Troisième République est véritablement tragique pour ceux de ses défenseurs qui avaient identifié la menace vichiste dès ses premières apparitions. Ils ne peuvent que constater leur impuissance face à l'installation révolutionnaire d'un nouvel ordre de valeurs, favorable à l'envahisseur et à un exercice autoritaire du pouvoir (Sous-section une). Le caractère dramatique des événements est d'autant plus fort chez ces républicains convaincus qu'ils s'étaient efforcés de penser le droit constitutionnel français par des méthodes différentes mais avec une honnêteté intellectuelle qui rend compte d'un idéal partagé : la défense de l'idéal des droits de l'homme. Ainsi, leurs théories appréhendent les thèmes classiques du droit constitutionnel selon leur sensibilité propre. L'évolution de ces discours sur le droit entre la fin du XIX^{ème} siècle et la veille de la seconde guerre mondiale est alors particulièrement instructive pour comprendre l'intégration du pouvoir de révision au rang d'objet d'étude aussi considérable que le pouvoir constituant ou les théories de la souveraineté (Sous-section deux).

Sous-Section une. L'installation révolutionnaire du Gouvernement de Vichy

La loi votée le 10 juillet 1940, qui confie tout pouvoir au gouvernement du maréchal Pétain, se conçoit de multiples manières. Le plus souvent, elle est appréhendée comme aboutissement violent mais logique du mouvement de réforme de l'Etat et/ou de la drôle de guerre. Elle peut aussi être vue comme la victoire d'une force politique qui fit sienne la puissance constituante et imposa un ordre nouveau (§1). Cette lecture des événements permet de prendre parti dans la querelle relative à la régularité de la loi du 10 juillet 1940 (§2).

§1. La loi imposée du 10 juillet 1940

La particularité de l'installation du gouvernement de Vichy apparaît sous deux aspects. Le premier réside dans le fait que, pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle française, l'affrontement entre l'installation de la République ou de la Monarchie semble dépassé. Dès lors que l'on sonde les origines de la Révolution nationale, le 6 février 1934 que nous avons présenté comme le signe des possibilités de restauration monarchique se métamorphose : « date

charnière », le 6 février est « la fin d'une après-guerre, le début d'une avant-guerre »¹³⁶⁶. Après cette journée, on assiste à un regroupement des ligues entre les plus anciennes, dites de la première vague, formées dans les années 1920, et les plus récentes, dites de la deuxième vague, formées entre la fin des années 1920 et le début des années 1930 : « Leur fusion s'amorça dans le "Front national" de Charles Trochu qui les agrégea toutes, amorçant la Cagoule. »¹³⁶⁷

La Cagoule est le nom commun que l'opinion donna à une organisation protéiforme, tantôt assimilée au Front national, tantôt au Comité secret d'action révolutionnaire¹³⁶⁸. L'enquête en deux temps¹³⁶⁹, menée à contre courant de l'historiographie dominante relative à cette période par le professeur Annie Lacroix-Riz, montre que son importance était non seulement réelle mais d'un poids extrême.

Là où les manuels d'histoire¹³⁷⁰ ne voient qu'un remembrement des ligues après leur dissolution en juin 1936, l'auteur retrace les innombrables liens personnels qui unissaient alors des élites journalistes, financières, commerciales, militaires et politiques françaises entre elles et avec l'étranger (Allemagne, Italie, Espagne). La mise en lumière de ce réseau démystifie l'existence de la synarchie¹³⁷¹ qui devient une réalité tangible grâce à l'exploitation des archives ouvertes depuis 1999. Ce n'est pas une accusation de fascisme ni de nazisme contre les membres de ce réseau qui en ressort mais la révélation d'une guerre idéologique contre le communisme qu'ils menèrent jusqu'à la défaite militaire. Citant les archives qu'elle a consultées, le professeur A. Lacroix-Riz explique qu'en 1940 « Les Français n'ont pas été battus : ils ont été trahis [...] par peur du socialisme et notamment de sa forme ultime : le communisme. »¹³⁷²

C'est donc l'histoire d'une guerre contre l'ennemi intérieur qu'elle étaye ; or, ce prisme est celui que nous tentons d'utiliser pour comprendre les changements de régime : que différentes personnalités composant l'élite de différents milieux cherchent à renverser un ordre établi, notamment par le remplacement du texte constitutionnel, rejoint parfaitement (mais partiellement) ce que nous tentons de conceptualiser sous l'expression de « puissance

¹³⁶⁶ P. Pellissier, *6 février 1934 – La République en flammes*, Paris, Perrin, coll. Une journée dans l'Histoire, 2000, p. 314.

¹³⁶⁷ A. Lacroix-Riz, *De Munich à Vichy. L'assassinat de la Troisième République, 1938 – 1940*, Paris, A. Colin, 2008, p. 50.

¹³⁶⁸ D. Zéraffa-Dray, *D'une République à l'autre, 1918 – 1958*, Paris, Hachette, 1992, p. 96. De même S. Berstein, *La France des années 30*, Paris, A. Colin, coll. Cursus Histoire, 5^{ème} éd., 2011, p. 156.

¹³⁶⁹ L'ouvrage du professeur A. Lacroix-riz, *De Munich à Vichy*, prolonge son ouvrage précédent : *Le choix de la défaite : les élites françaises dans les années 1930*, Paris, A. Colin, 2006, 671 p.

¹³⁷⁰ D. Zéraffa-Dray, *op. cit.* ; S. Berstein, *op. cit.*

¹³⁷¹ Voir O. Dard, *La synarchie ou le mythe du complot permanent*, Paris, Perrin, 1998, 294 p.

¹³⁷² A. Lacroix-Riz, *Le choix de la défaite – Les élites françaises dans les années 1930*, Paris, A. Colin, 2006, p. 2. L'auteur termine la présentation de son enquête comme suit : « La division entre spécialistes de politique intérieure et des relations internationales a brouillé la compréhension de la catastrophe de 1940. (...) Michael Carley est à ma connaissance le premier historien à avoir traité le sujet du point de vue intérieur *et* extérieur : après avoir étudié le traumatisme infligé à la bourgeoisie française par la prise du pouvoir puis la victoire des Soviétiques, il a suivi pendant deux décennies les rapports économiques bilatéraux et montré que la volonté d'en découdre avec les ennemis de la propriété privée avait verrouillé les tractations diplomatiques et militaires. », *ibid.*, p. 44. Souligné dans le texte.

constitutante ». Il s'agit bien ici, selon nous, d'un phénomène comparable à ceux que nous avons rencontrés au cours de l'histoire constitutionnelle de la France et qui se sont soldés, soit par des coups d'Etat victorieux (1799, 1851), soit par la provocation de soulèvements de masse (1830, 1848), dont le but est systématiquement de remplacer complètement les fondements de l'ordre établi.

L'originalité de cette puissance constituante réside alors dans le fait qu'elle ne se réclame d'aucune forme de gouvernement prédéfinie ou qui aurait été en vigueur par le passé. Son combat se greffe sur le sentiment largement partagé que le parlementarisme de la Troisième République doit être réformé, notamment par un renforcement de l'exécutif. Un aspect institutionnel qui ne peut suffire à définir un régime bien qu'il permette d'inscrire l'« Etat français » dans la continuité du moteur de l'histoire constitutionnelle française : la recherche de la bonne répartition de compétences entre législatif et exécutif¹³⁷³. Les discours du maréchal Pétain s'inscrivent dans cette dynamique¹³⁷⁴ et soulignent que seuls le respect du principe d'autorité et le culte du chef permettent l'harmonie entre la population et son équipe dirigeante.

Quelques discours publiés par la *Revue des deux mondes*, accompagnés de commentaires laudatifs envers le régime et son chef¹³⁷⁵, en constituent la double preuve. Pour exemple, dans son message du 15 septembre 1940, le maréchal décide de « parler “politique” »¹³⁷⁶ aux Français. Il y rappelle qu'« Un Etat fort est l'organe indispensable d'un bon gouvernement » et prévient « les jeunes gens (...) que la “Liberté” réelle ne peut s'exercer qu'à l'abri d'une autorité tutélaire, qu'ils doivent respecter, à laquelle ils doivent obéir »¹³⁷⁷. Il précisera ce message le 11 octobre 1940¹³⁷⁸ par les grandes lignes de ce que seront les politiques extérieure, intérieure et économique du

¹³⁷³ En ce sens l'étude de J. Delpech, « Le Chef de l'Etat français », *Revue des deux mondes*, 1941, Tome 61, pp. 5-23, est un effort remarquable pour inscrire le régime de Vichy dans la continuité des péripéties institutionnelles françaises depuis 150 ans. Autant que possible, cette étude se cantonne à l'aspect strictement institutionnel de la question et cherche à comprendre l'étendue de la signification juridique de l'expression « chef de l'Etat », opposée à celle de « chef de gouvernement ». Toutefois, la défense du régime installé est manifeste dès l'introduction : « la vraie sagesse politique a-t-elle pour principe une communauté d'obéissance pleine, librement consentie, à une supériorité de caractère et de vertu », p. 5.

¹³⁷⁴ Voir Ph. Pétain, *Appels aux français*, 1940, Paris, Plon, 1941, 94 p.

¹³⁷⁵ Robert Vaucher publie le récit d'une visite du maréchal à Lyon. C'est l'occasion d'aller plus avant dans l'affirmation de la Révolution nationale et le culte du chef : il assimile les « Vive la France » et « Vive Pétain » entendus sur place, « car Pétain c'est la France et la France aujourd'hui, c'est Pétain. », R. Vaucher, « A Lyon, avec le maréchal Pétain », *Revue des deux mondes*, 1940, Tome 60, p. 520.

¹³⁷⁶ Maréchal Pétain, « La politique sociale de l'avenir », *Revue des deux mondes*, 1940, Tome 59, p. 113.

¹³⁷⁷ Maréchal Pétain, *ibid.*, pp. 113 & 115.

¹³⁷⁸ Maréchal Pétain, « Message du Maréchal Pétain Chef de l'Etat Français », *Revue des deux mondes*, 1940, Tome 60, p. 109.

régime. Toutes trois mettent en œuvre la même idée d'autorité¹³⁷⁹, assumée comme révolutionnaire, et que la constitution à venir devra consacrer¹³⁸⁰.

A partir de 1941, le discours s'enrichit, si l'on peut dire, à cause de l'enlisement de la situation militaire, présentée comme provisoire du fait de la poursuite de la guerre par l'Allemagne. L'occasion est alors saisie de réaffirmer le besoin d'un chef¹³⁸¹, comme celui de l'unité et de la fidélité derrière lui¹³⁸². Aussi l'identification d'ennemis¹³⁸³ devient-elle un élément de la rhétorique pro-Vichy. Dans ces conditions, les réflexions justifiant l'attente d'une constitution promise par la loi du 10 juillet 1940 dévoilent plus encore le projet¹³⁸⁴ que les nouveaux dirigeants ont pour l'Etat français.

Cependant, à partir du retour de Laval le 18 avril 1942, la Révolution nationale subit elle-même une accentuation si flagrante qu'il est possible de parler de mutation¹³⁸⁵. Institutionnellement, des efforts sont faits pour présenter le passage à un exécutif bicéphale comme une révision constitutionnelle qui ne modifie pas pour autant la teneur du régime¹³⁸⁶.

¹³⁷⁹ Pour la politique extérieure, c'est la soumission au modèle allemand qui le montre : « Sans doute, l'Allemagne peut-elle, au lendemain de sa victoire sur nos armes, choisir entre une paix traditionnelle d'oppression et une paix toute nouvelle de collaboration (...). Si toutes les voies nous sont fermées, nous saurons attendre et souffrir ; si un espoir, au contraire, se lève sur le monde, nous saurons dominer nos humiliations, nos deuils, nos ruines. » Pour la politique intérieure, il est répété que « Le régime nouveau sera une hiérarchie sociale. », que « Le caractère hiérarchique du nouveau régime est inséparable de son caractère social. » Enfin concernant la politique économique, l'autorité la définit encore : « Deux principes essentiels nous guideront : l'économie doit être organisée et contrôlée », *ibid.*, pp. 110-112.

¹³⁸⁰ « La constitution sera l'expression juridique de la révolution déjà commencée dans les faits, car les institutions ne valent que par l'esprit qui les anime. », *ibid.*, p. 112.

¹³⁸¹ A. Chaumeix : « Notre situation est régie par une convention d'armistice, dont le caractère, comme celui de toutes les conventions de ce genre, est d'être provisoire. (...) Mais il [le pays] s'en remet au Maréchal, parce qu'il le considère comme le chef le plus capable, le plus désintéressé, le plus soucieux du bien public. », « Le message du Maréchal et la vie nationale », *Revue des deux mondes*, 1941, Tome 61, pp. 124-125.

¹³⁸² A. Chaumeix : « Au lieu d'un élan sérieux et médité portant tout le monde à collaborer avec le Maréchal et à vouloir la restauration, il y a eu chez beaucoup le calcul sournois d'attendre que les choses redeviennent ce qu'elles étaient. », « L'unité française et les divergences de l'opinion. », *Revue des deux mondes*, 1941, Tome 65, p. 382.

¹³⁸³ Parmi lesquels, la Troisième République : « Après un an de réflexion, personne n'imagine plus en France que le régime déchu puisse réparer. », A. Chaumeix « Les travaux constitutionnels », *Revue des deux mondes*, 1941, Tome 64, p. 382 ; mais aussi « La propagande communiste et la propagande gaulliste [qui] sont très actives. », A. Chaumeix, « L'unité française et les divergences de l'opinion. », *Revue des deux mondes*, 1941, Tome 65, p. 381.

¹³⁸⁴ J. Delpéch explique que le principe de la future constitution se trouve dans l'acte constitutionnel n° 2 dont il tire la substance : « un élargissement d'attribution en violent contraste avec l'exiguïté de la fonction ancienne ; un exécutif vigoureux, non mutilé, à la mesure claire et bien ouverte des circonstances », « Le Chef de l'Etat français », *Revue des deux mondes*, 1941, Tome 61, p. 21 ; Un article anonyme conclut quant à lui : « Pratiquement le problème essentiel de l'Etat est le problème du chef. Un demi-siècle et plus de république ont montré les terribles infériorités d'un Etat qui n'a point à sa tête un pouvoir indépendant et continu. », « Remarques sur les constitutions », *Revue des deux mondes*, 1941, Tome 66, p. 302.

¹³⁸⁵ Voir S. Hoffmann, « Aspects du régime de Vichy », *RFSP*, 1956, n° 1, pp. 44-69 et A. Siegfried, « Le Vichy de Pétain, le Vichy de Laval », *RFSP*, 1956, n° 4, pp.737-749.

¹³⁸⁶ L. Delbez, « La révision constitutionnelle de 1942 », *RDP*, 1943, pp. 93-115.

Surtout, les réformes législatives des années trente¹³⁸⁷ qui pouvaient laisser entrevoir l'orientation sociale qu'imposerait un régime se réclamant ouvertement de l'autorité et de la tradition, modernisées par les exemples des fascismes italien, espagnol et allemand, trouveront des développements radicaux.

Sur ce premier aspect, la puissance constituante qui impose la Révolution nationale est donc patiente et opportuniste. Patiente, car c'est depuis le milieu des années trente que l'idée de remplacement de la Troisième République constitue son objectif ; opportuniste, parce qu'elle emboîte le pas d'une Allemagne conquérante pour parvenir à ses fins. La particularité du Gouvernement de Vichy s'apprécie toutefois selon un second aspect, institutionnel, qui révèle à son tour ces caractères.

Ce second aspect réside dans l'apparente régularité de la transition que le Gouvernement de Vichy réalise. La défaite militaire, qui jusqu'alors entraînait la chute radicale des régimes politiques (1814, 1870), est cette fois l'occasion d'une ultime mise en œuvre des ses institutions. C'est, en vérité, un exercice irrégulier du pouvoir de révision auquel il est procédé, dans le but d'installer un nouveau régime.

Cet exercice du pouvoir de révision est rendu possible, dans les faits seulement, à cause de la distance qui s'est instaurée entre la lettre et la pratique des lois constitutionnelles de 1875. Le diagnostic établi par Marcel Prélot est si pessimiste qu'il le conduit à décrire l'instauration d'un nouveau régime avant même la défaite militaire et l'avènement du gouvernement plénipotentiaire

¹³⁸⁷ Loi Armbruster, du 21 avril 1933, réservant l'exercice de la médecine au « Citoyen ou sujet français ou ressortissant des pays placés sous le protectorat de la France. », *JORF*, n° 96 du 23 avril 1933, p. 4246. L'exposé des motifs par Armbruster ne peut laisser aucun doute sur le caractère xénophobe de cette loi : « La proposition de loi soumise à vos délibérations, a surtout pour but de faire une sélection rigoureuse parmi les étrangers qui voudront exercer en France », *JORF*, débats, Sénat, séance du 9 juin 1931, p. 1029. Loi du 19 juin 1934 par laquelle « Pendant dix ans, à partir du décret qui lui a conféré la naturalisation, l'étranger naturalisé ne peut être nommé à des fonctions publiques rétribuées par l'État, inscrit à un barreau ou nommé titulaire d'un office ministériel. » Sauf conditions dérogatoires, il ne peut « être investi de fonctions ou mandats électifs » ; *JORF*, n° 169 du 20 juillet 1934, p. 7347. Enfin en 1935, plusieurs décrets protectionnistes visent explicitement la catégories d' « étrangers ». Parmi lesquels, le décret du 6 février 1935 qui institue la délivrance d'une carte d'identité à « tout étranger âgé de plus de quinze ans » (article 1), obligatoire pour travailler en France. Cette carte, portant la mention « travailleur » (article 9), n'est délivrée qu'après que l'étranger ait produit un « certificat sanitaire conforme aux instructions en vigueur » et un contrat de travail « visé favorablement par les services compétents du ministère du travail ». Enfin, « la carte d'identité ne sera délivrée aux salariés qu'après enquête favorable de la préfecture. » (article 7.) Les possibilités pour les étrangers de venir travailler en France sont ainsi drastiquement limitées : *JORF*, n° 33 du 8 février 1935, pp. 1675-1677. Aussi, le décret du 8 août 1935 étend ce régime aux artisans étrangers : ils sont à leur tour soumis à l'obligation de détention de cette carte d'identité sur laquelle figure la mention « artisan » (article 2) ; *JORF*, n° 186 du 9 août 1935, pp. 8699-8700.

du maréchal Pétain¹³⁸⁸. En cause, le Parlement qui a été successivement évincé de sa fonction législative, puis gouvernementale¹³⁸⁹ et enfin constituante.

L'éviction de la fonction législative est bien connue, elle est due à la pratique des décrets-lois devenue quasi-annuelle à partir de 1934¹³⁹⁰.

L'éviction de la fonction gouvernementale tient à la nature du régime parlementaire, au sein duquel le Parlement se doit de contrôler le Gouvernement. Marcel Prélot montre que ce schéma est progressivement dépassé par de nouvelles formes de participation. D'une part, les « diverses forces collectives : les partis, les syndicats, les groupements d'intérêt » deviennent suffisamment puissantes pour renverser des cabinets en dehors de la technique d'un vote de défiance¹³⁹¹ mais, d'autre part, des progrès techniques comme la radiophonie transforment le jeu politique lui-même : les présidents du conseil en usent de sorte que le Parlement « n'est au courant qu'après coup des questions qui ont été déjà résolues en principe. »¹³⁹²

Enfin, l'éviction du Parlement comme organe de révision de la constitution intervient par la violation de la règle d'interdiction de la délégation de compétence lors du vote de la loi du 10 juillet 1940.

C'est donc le contexte tant institutionnel que politique des dix années dans lequel elle intervient, sans même évoquer la guerre, qui permet d'éclairer la facilité avec laquelle cette loi a été adoptée : si la règle d'interdiction de délégation des pouvoirs, non écrite mais largement admise, a pu être contournée, c'est qu'elle avait déjà subi une contradiction répétée depuis une dizaine d'années. La violation des règles du droit public français n'en demeure pas moins réelle.

¹³⁸⁸ M. Prélot : « En abandonnant les termes formels de la loi du 25 février 1875, article 1^{er} : “le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées”, les Chambres modifient celle-ci, dans l'une de ses dispositions fondamentales et instaurent, sans l'avouer par une révision régulière, un autre régime. », *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1955, p. 213.

¹³⁸⁹ Il est intéressant de noter que dès 1937, les mêmes symptômes sont étudiés et donnent lieu à des travaux universitaires. Ainsi la thèse de Robert Versini range-t-elle au nombre « des déformations du régime parlementaire en France depuis 1934 », « le régime des décrets-lois » et « la collaboration syndicale au Gouvernement » ; *La réforme de l'Etat, doctrines et faits présents*, Paris, Lavergne, 1937, 195 p.

¹³⁹⁰ M. Prélot : « C'est tous les ans (sauf en 1936), voire même deux fois par an (1938), que le Parlement adopte une loi dite de pleins pouvoirs : loi du 28 février 1934, loi du 8 juin 1935, loi du 30 juin 1937, loi du 13 avril 1938, loi du 5 octobre 1938, loi du 19 mars 1939. *A la législation par les Chambres se substitue ou se juxtapose ainsi la législation administrative*. Le recours quasi constant qui y est fait est, sans doute, le signe d'une sorte de fatalité politique. », *op. cit.*, pp. 212-218. Nous soulignons.

¹³⁹¹ M. Prélot évoque ainsi : « En 1925, le congrès radical de Nice qui amène la retraite de Joseph Caillaux et la chute du second cabinet Painlevé ; en 1928, le congrès d'Angers oblige à démissionner les ministères radicaux et met ainsi fin au quatrième ministère Poincaré. », *ibid.*, p. 214.

¹³⁹² M. Prélot : « C'est aux ondes qu'en 1935 Laval confie l'économie de ses premiers décrets-lois ; c'est par elles qu'en 1939, de retour de Tunisie, Daladier expose les grandes lignes de sa politique étrangère, Paul Reynaud, ses projets financiers. », *ibid.*, p. 215. Ce qui peut apparaître aujourd'hui trivial est un immense changement pour l'époque, tant du point de vue de la communication, (« Désormais l'expression “parler au pays” cesse d'être une image », note Marcel Prélot, *ibid.*), que du renversement de l'initiative politique (le gouvernement a le moyen de court-circuiter la prise de décision).

A partir de la révision paradoxale de 1884, la Troisième République avait poursuivi la dynamique entamée sous le Second Empire : considérer que le pouvoir de révision a pour fonction d'améliorer la constitution (et ce malgré sa dénomination persistante sous les termes de pouvoir constituant). Les années 1920 confirmèrent cette tendance mais l'échec du projet de révision de 1934 perturbe l'espérance qu'une révision soit suffisante. Il est alors possible de considérer qu'un point de non-retour a été atteint, à partir duquel la violation pure et simple de la constitution apparaît comme une meilleure solution que sa réformation.

Partant du constat que le pouvoir constituant est celui qui permet d'écrire une constitution, il faut reconnaître que le maréchal Pétain est censé l'avoir reçu car tel était bien l'objet de la loi du 10 juillet 1940. Toutefois, il l'a irrégulièrement reçu de la part d'un pouvoir constitué qui ne pouvait disposer de sa compétence.

§2. *Une délégation de pouvoir transgressée*

La contestation qui remet en cause la validité de la loi du 10 juillet 1940 par laquelle les Chambres du Parlement de la III^{ème} République réunies en Congrès ont confié « tout le pouvoir »¹³⁹³ au maréchal Pétain, a été constante. Elle a été particulièrement vive à l'issue de la deuxième guerre mondiale, lorsqu'un choix devait être fait entre le redressement de la Troisième République ou l'établissement d'un nouvel ordre juridique. On assista alors à un refus catégorique d'établir toute transition avec le régime de Vichy avant de devoir composer avec des réalités insurmontables, sinon par la mise en place révolutionnaire d'un nouvel ordre juridique¹³⁹⁴. Cependant, c'est à peine quelques mois après le 10 juillet 1940 que René Cassin publia, en deux temps, la dénonciation d'un coup d'Etat¹³⁹⁵.

Déjà cette première étude contient l'ensemble des griefs qui seront systématiquement avancés pour démontrer l'irrégularité de la loi du 10 juillet 1940. Il existe ainsi un certain nombre

¹³⁹³ Loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 : « Article unique. L'Assemblée nationale donne tous pouvoirs au Gouvernement de la République, sous l'autorité et la signature du maréchal Pétain, à l'effet de promulguer par un ou plusieurs actes une nouvelle constitution de l'Etat français. Cette constitution devra garantir les droits du travail, de la famille et de la patrie. Elle sera ratifiée par la Nation et appliquée par les Assemblées qu'elle aura créées. La présente loi constitutionnelle, délibérée et adoptée par l'Assemblée nationale, sera exécutée comme loi de l'Etat. », *JORF*, n° 167 du 11 juillet 1940, p. 4513.

¹³⁹⁴ E. Cartier, *La transition constitutionnelle en France (1940 – 1945) – La reconstruction révolutionnaire d'un ordre juridique « républicain »*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2005, 665 p.

¹³⁹⁵ R. Cassin, « Un coup d'Etat – La soi-disant Constitution de Vichy », rééd. à la *RDP*, 2010, n° 3, pp. 646-665.

de contributions doctrinales¹³⁹⁶ au terme desquelles il n'apparaît pas nécessaire pour notre recherche que nous y consacrons de développements exhaustifs¹³⁹⁷, surtout depuis que le professeur Emmanuel Cartier les a synthétisées¹³⁹⁸. Cela étant, puisqu'au terme d'une analyse normativiste de la production de cette loi, ce spécialiste conclut à sa validité et que nous ne partageons pas cet avis, il est indispensable d'explicitier notre position.

Toute la démonstration du professeur Cartier repose sur la négation de la règle non-écrite selon laquelle un organe de l'Etat n'a pas le droit de déléguer sa compétence¹³⁹⁹. Or cette règle doit être prise au sérieux, ne serait-ce qu'en raison de la réfutation qu'en propose notre auteur, laquelle mérite d'être discutée. Il se base sur un raisonnement de A. Ross selon lequel : « un organe dont la compétence est limitée par sa seule forme, indépendamment de son contenu, devrait être présumé compétent pour déléguer sa propre compétence. Ainsi en est-il, selon l'auteur [Alf Ross], du pouvoir législatif et *a fortiori* du pouvoir constituant sous la III^{ème} République. »¹⁴⁰⁰ Sans surprise donc, pour parvenir à la validité de la délégation de compétence, le Professeur Cartier propose de démontrer que l'organe de révision de la constitution sous la Troisième République n'était pas limité matériellement.

¹³⁹⁶ Citons seulement quelques articles, auxquels il conviendrait d'ajouter toute la liste des manuels et des ouvrages de droit constitutionnel qui ne manqueront pas de revenir sur cet épisode après guerre, pour illustrer le mécanisme de révision constitutionnelle : R. Bonnard, « Les actes constitutionnels de 1940 », *RDP*, 1942, pp. 46 et s. ; R. Cassin « Un coup d'Etat. La soi-disant constitution de Vichy », *art. cit.* ; C. Leclercq, « Les mécanismes juridiques de la disparition des Républiques », *RDP*, 1986, pp. 1015 et s. ; G. Liet-Veaux, « La fraude à la Constitution », *RDP*, 1943, pp. 116 et s. ; P. Pactet, « Retour sur l'acte dit loi du 10 juillet 1940 – Le passé et ses suites », *La Constitution et les valeurs : Mélanges Dmitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 491 et s. ; E. Sur, « Les limites du formalisme juridique : l'exemple de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 hier et aujourd'hui », *III^{ème} congrès français de droit constitutionnel – 13, 14, 15 juin 1996 à Dijon*, Dijon, Université de Bourgogne, 1996, pp. 889 et s.

¹³⁹⁷ Les nombreuses irrégularités formelles de la question ont été énumérées par les études précitées (notamment celles de R. Cassin, G. Liet-Veaux, P. Pactet et E. Sur), il nous suffit de les mentionner : le lieu de résidence de l'Assemblée nationale (Vichy au lieu de Versailles), le libre consentement des membres de l'Assemblée nationale (mis en doute par les agissements préalables du gouvernement Pétain), le quorum nécessaire au vote de la loi constitutionnelle (non conforme à l'exigence de l'article 8 de la loi du 25 février 1875). Quant aux irrégularités matérielles voir G. Berlia, « La loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 », *RDP*, 1944, n° 1, pp. 45-57.

¹³⁹⁸ E. Cartier, *La transition constitutionnelle (...)*, *op. cit.*, pp. 58-85. Voir également la thèse plus récente de I. Thumerel, *Les périodes de transitions constitutionnelles : contribution à l'étude du pouvoir constituant et des actes pré-constituants*, Thèse, 2008, 796 p. (spéc. le Titre 1 de la Première partie).

¹³⁹⁹ Il rappelle d'ailleurs les positions convergentes en ce sens de A. Esmein, de L. Duguit et de M. Hauriou. E. Cartier, *La transition constitutionnelle (...)*, *op. cit.*, p. 69. Le sujet a été largement étudié par ailleurs, comme en atteste la régularité du choix de cet objet comme sujet de thèse : en 1920 celle de R. Malliavin, *La délégation en droit public*, Paris, 159 p. ; en 1930 celle de J. Delvolvé, *Les « délégations de matières » en droit public*, Toulouse, 354 p. ; en 1972 celle de H. Maisl, *Recherches sur la notion de délégation de compétences en droit public*, Paris II, 468 p. ; en 1985 celle de A.-M. Le Bos-Le Pourhiet, *Les substitutions de compétences en droit public*, Paris X, 513 p. ; en 1996, G. Guiheux, *La notion de délégation en droit public*, Rennes I, 468 p. ; enfin en 2012 celle de Ph. Azouaou, *L'indisponibilité des compétences en droit public interne*, Paris X, 719 p.

¹⁴⁰⁰ E. Cartier, *La transition constitutionnelle... op. cit.*, p. 72.

Sur ce point, notre désaccord peut se comprendre par une divergence de méthode : les présumés normativistes du professeur le conduisent nécessairement à soutenir que l'organe qui s'exprime le 10 juillet 1940 est le même que celui qui s'était prononcé le 14 août 1884, et que, dès lors, en vertu du parallélisme des formes, cet organe pouvait très bien opérer une double révision ou une simple dérogation dans le but de contourner l'interdiction de réviser la forme républicaine du gouvernement. D'une part, nous savons que cette révision de 1884 était un acte constituant et d'autre part, pour annihiler la théorie de la double révision, il n'est d'autre besoin que de se reporter au professeur O. Jouanjan qui souligne : « soit l'interdiction de porter atteinte à la forme républicaine du gouvernement est dépourvue de toute valeur juridique, et l'on ne comprend pas à quoi sert la procédure de la double révision car nul n'a à contourner un obstacle inexistant ; soit cette disposition possède une portée juridique, et les révisions successives ne s'analysent pas autrement qu'en un détournement de procédure »¹⁴⁰¹.

Pour écarter ensuite l'éventualité selon laquelle l'Assemblée nationale aurait dérogé temporairement à l'ordre républicain par le vote de la loi du 10 juillet 1940, il suffit de se reporter aux débats qui ont précédé son adoption ; ils prouvent que la dérogation temporaire ne tient pas et que personne ne pouvait sérieusement y croire. Malgré leurs caractères succinct et expéditif, ces débats n'en demeurent pas moins clairs et instructifs (ne serait-ce qu'à raison de ces caractères) : ils ouvraient la voie au remplacement de la Troisième République par un régime autoritaire.

Conformément à l'article 8 de la loi du 25 février 1875, les Chambres ont décidé séparément qu'il y avait lieu de réviser les lois constitutionnelles mais leur résolutions ont été prises au cours d'une session extraordinaire, dans des conditions extraordinaires, et surtout, sans débats. A la Chambre des députés, l'allocution d'ouverture du président de la Chambre est sans équivoque : l'avenir de l'Etat est intimement lié au destin d'un chef¹⁴⁰², à la suite de qui le pays doit se réformer¹⁴⁰³. Peu après le même jour, le président du Sénat ne se prononce pas différemment, sinon plus clairement : il réitère la vénération du maréchal Pétain¹⁴⁰⁴, et l'avenir de

¹⁴⁰¹ O. Jouanjan, « La forme républicaine du gouvernement, norme supraconstitutionnelle ? », *La République en droit français*, sous la dir. de B. Mathieu et M. Verpeaux, Paris, Economica, Coll. Droit public positif, 1996, p. 275.

¹⁴⁰² « Autour de M. le maréchal Pétain, dans *la vénération* que son nom inspire à tous, notre nation s'est groupée en sa détresse. Prenons garde de ne pas troubler l'accord qui s'est établi sous son autorité. », E. Herriot, Président de la Chambre des députés, *JORF*, n° 42 du 10 juillet 1940, séance du 9 juillet 1940, p. 814. Nous soulignons.

¹⁴⁰³ « Nous aurons à nous réformer, à rendre plus austère une République que nous avons faite trop facile, mais dont les principes gardent toute leur vertu. Nous avons à refaire la France. », E. Herriot, Président de la chambre des députés, *ibid.* p. 814. Nous soulignons.

¹⁴⁰⁴ « J'atteste enfin à M. le maréchal Pétain, *notre vénération* et la pleine reconnaissance qui lui est due pour un don nouveau de sa personne. (Vifs applaudissements.) », J. Jeanneney, Président du Sénat, *ibid.*, p. 352. Nous soulignons.

l'Etat français sous le principe de l'autorité¹⁴⁰⁵. Les prises de paroles des rapporteurs des commissions qui ont étudié, dans chacune des Chambres, le projet gouvernemental, poursuivent le même éloge et confirment la direction dans laquelle est envisagée la procédure de révision constitutionnelle : expéditive¹⁴⁰⁶ et abrogatoire de la Troisième République¹⁴⁰⁷.

Le choix d'une procédure expéditive constitue une rupture particulièrement nette dans l'application de l'article 8 de la loi du 25 février 1875. Tous les précédents avaient pourtant montré que, même lorsqu'un projet de révision est d'ampleur modeste (suppression d'une disposition en 1879 ou addition d'une disposition en 1926), les Chambres se prononçaient sur le contenu de cette révision au moment de décider de son opportunité. Cette fois, la question est ramenée à ce qu'elle a de plus formel : une question de procédure. Alors, derrière l'apparente volonté de rompre avec les pratiques de la Troisième République qui ont considérablement réduit les prérogatives et le prestige des Chambres, accusées de n'enregistrer que des décisions prises en dehors de son enceinte, il est plus que surprenant de lire Pierre Laval préconiser le même procédé¹⁴⁰⁸ pour une question d'une telle importance.

Ainsi, le 10 juillet 1940, lorsque l'Assemblée nationale se réunit en début d'après-midi, tout est déjà décidé. On propose même d'accélérer encore la procédure en référence aux décisions prises le matin même¹⁴⁰⁹. Dans ces conditions les propos tenus quant à la majorité requise par l'article 8 de la loi du 25 février 1875 ne méritent d'être qualifiés ni de débat, ni

¹⁴⁰⁵ « A la besogne ! pour forger à notre pays *une âme nouvelle*, pour y faire croître force créatrice et foi, la muscler fortement aussi, y rétablir enfin, avec l'autorité des valeurs morales, *l'autorité tout court*. », J. Jeanneney, Président du Sénat, *ibid.*, p. 352. Nous soulignons.

¹⁴⁰⁶ A la Chambre, le rapporteur Mistler : « Il ne s'agit pas pour la Chambre, en ce moment, de discuter le fond de la proposition qui nous est soumise », *JORF*, n° 42 du 10 juillet 1940, p. 814. Au Sénat, le rapporteur Boivin-Champeaux : « Il ne s'agit pas, à l'heure actuelle, d'aborder le fond du débat. (...) Il s'agit de se prononcer sur le principe de la révision, et sur ce principe, je crois pouvoir dire que nous sommes tous d'accord. », *ibid.*, p. 353.

¹⁴⁰⁷ A la Chambre, le rapporteur Mistler : « Messieurs, dans la stupeur qui a suivi nos désastres, la conscience du pays a senti la nécessité, si nous voulons *refaire la France*, de réformer *profondément* les institutions politiques », *ibid.*, p. 814. Nous soulignons. Au Sénat, le rapporteur Boivin-Champeaux : « Ce n'est pas sans tristesse que nous dirons *adieu à la Constitution de 1875*. », *ibid.*, p. 353. Nous soulignons.

¹⁴⁰⁸ P. Laval à la Chambre des députés : « Je désire qu'aucun débat sur le fond ne s'institue aujourd'hui et que vous acceptiez que, demain matin, à neuf heures, dans une réunion générale préliminaire, à laquelle assisteraient à la fois le Sénat et la Chambre, on aborde le fond. (...) Il s'agit donc uniquement d'une question de procédure, sur laquelle, je pense, aucun désaccord ne s'élèvera entre nous. », *ibid.*, p. 814. Le même au Sénat : « Mes chers collègues, j'ai demandé la parole simplement pour une question de procédure et de méthode. Ce matin, au cours de la séance de la Chambre des députés, il a été convenu qu'une réunion du Sénat et de la Chambre des députés, *ayant un caractère privé*, réunion préliminaire à celle de l'Assemblée nationale, aurait lieu demain mercredi à neuf heures. (...) Quant au débat au fond, c'est demain qu'il sera abordé. » *ibid.*, p. 353. Nous soulignons.

L'échange qui suit entre le président du Sénat et P. Laval est encore plus éloquent : « M. le président. Afin qu'il n'y ait pas de méprise, je précise que cette réunion du Sénat et de la Chambre des députés, qui se tiendra demain mercredi matin, ... - M. Pierre Laval. Aura un caractère officieux ! - M. le président. ... sera en marge de la délibération officielle de l'Assemblée nationale. - M. Pierre Laval. Parfaitement ! », *ibid.*, p. 353.

¹⁴⁰⁹ F. Bouisson : « Messieurs, je crois qu'après le débat de la séance de ce matin, l'Assemblée sera d'avis d'appliquer une disposition réglementaire que nous avons adoptée à la Chambre des députés et qui permet d'éviter les longueurs d'un débat. L'article 50 *bis* du règlement de la Chambre dit qu'on doit mettre aux voix, sur la demande du Gouvernement, d'abord les projets du Gouvernement. », *JORF*, n° 43 du 11 juillet 1940, p. 2.

d'interprétation du texte. Ce dernier dispose que « Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. » Sur simple proposition de Boivin-Champeaux et avec l'assentiment du Gouvernement, la règle est « ramenée[e] » à « la majorité absolue des suffrages exprimés. »¹⁴¹⁰

Enfin, le professeur E. Cartier relève l'existence de projets dissidents à celui du Gouvernement. Notamment celui des sénateurs Taurines et Dormann qui prévoyait « une telle suspension de la forme républicaine du gouvernement et plus largement des lois de 1875 » ; il souligne même que ce projet était « plus modéré que celui du gouvernement »¹⁴¹¹. Comment refuser, alors, de conclure au fait que le gouvernement envisageait le remplacement complet de la République ?

La pensée constitutionnelle française était aussi, depuis la fin des années 1920, de plus en plus attentive à la dimension matérielle de la constitution. Ce que les auteurs désignent par ce terme, constitution, ne renvoie plus au seul texte mais également au projet politique qui l'accompagne, et même, le précède. C'est cette évolution qu'il convient d'étudier à présent pour considérer sans doute aucun que l'installation du Gouvernement de Vichy constitue bien une révolution.

Sous-Section deux. La légalité du gouvernement de Vichy, moteur de l'évolution de la pensée constitutionnelle française

Au chapitre précédent, nous avons délaissé l'opinion d'acteurs incontournables du débat : les professeurs de droit public. Il est plus pertinent, pensons-nous, d'intégrer ici leur réflexions et l'impact qu'elles ont eu quant à l'évolution de la notion de pouvoir constituant car ils ne se posent pas la même question que les parlementaires que nous avons suivis. Alors que ces derniers ont tendance à limiter le problème à ses implications pratiques, les juristes universitaires poursuivent une démarche scientifique et pédagogique à la fois.

¹⁴¹⁰ Après la proposition de Boivin-Champeaux et l'accord donné par le Gouvernement, le Président conclut : « Personne ne demande la parole ?... Je consulte l'Assemblée nationale sur la proposition de M. Boivin-Champeaux, acceptée par M. Mireaux et le Gouvernement, tendant à ramener la majorité constitutionnelle à la majorité absolue des suffrages exprimés. (Cette proposition est adoptée.) », *ibid.*, p. 3.

¹⁴¹¹ E. Cartier, *La transition constitutionnelle... op. cit.*, p. 83.

Ils tendent non seulement à saisir ce qu'est le droit, et par voie de conséquence, quelle est la source du droit, mais dans le but de faire de la pratique des institutions un ordre réglé, conforme à une norme de référence (qu'elle soit posée par l'autorité dominante chez Carré de Malberg¹⁴¹², d'ordre social chez Duguit¹⁴¹³, produit de l'histoire chez Esmein¹⁴¹⁴ ou idéale chez Hauriou¹⁴¹⁵). De chacune de ces conceptions découle une acception différente de la notion de pouvoir constituant.

Le contexte de rivalité vis-à-vis de l'Allemagne dans lequel ces doctrines sont développées rend alors compte d'une influence réciproque : après un temps de réception et de développement en Allemagne de la doctrine française du pouvoir constituant (§1), il est possible d'observer un retour d'influence en France (§2).

§1. La réception allemande de la conception française du pouvoir constituant

Cette hypothèse a été étudiée par le professeur Cl. Klein¹⁴¹⁶ qui évoque un premier temps, avant 1914, marqué par une indistinction de valeur entre la constitution et la loi ordinaire, puis un

¹⁴¹² R. Carré de Malberg : « Car, le droit, au sens propre du mot, n'est pas autre chose que l'ensemble des règles imposées aux hommes sur un territoire déterminé par une autorité supérieure, capable de commander avec une puissance effective de domination et de contrainte irrésistible. », *Contribution à la théorie générale de l'Etat spécialement d'après les données fournies par le droit public français*, Tome 2, Paris, Sirey, 1922, p. 490.

¹⁴¹³ L. Duguit : « On ne peut le trouver dans l'individu. Il ne peut donc être que dans la société. Mais ce droit n'est pas un pouvoir de la collectivité, pas plus qu'il n'est un pouvoir de l'individu. Il est une règle objective. Ce n'est pas cependant l'impératif catégorique de Kant. Ce n'est pas davantage la règle morale des doctrines utilitaires ou hédoniques, c'est une règle de fait ; une règle qui s'impose aux hommes, non pas en vertu d'un principe supérieur quel qu'il soit, bien, intérêt, bonheur, mais en vertu et par la force des faits, parce que l'homme vit en société et ne peut vivre qu'en société. C'est en un sens la loi de la vie sociale. », *L'Etat, le droit et la loi positive*, Paris, A. Fontemoing, 1901, p. 15.

¹⁴¹⁴ A. Esmein : « (...) j'ai cherché à dégager et à construire la théorie juridique des institutions fondamentales et des règles supérieures qui, au XIX^e siècle, figurent nécessairement ou alternativement dans le droit constitutionnel des peuples libres de l'Occident. Je les ai ramenées aux deux sources uniques d'où elles dérivent et qui sont : d'un côté, la Constitution anglaise, et, d'autre part, la Révolution française et le mouvement des idées qui l'a préparée. Je me suis efforcé de les éclairer par l'histoire et le droit comparé », *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, préface de la première édition, Paris, Panthéon Assas, 2001, rééd. de la 6^{ième} éd., p. XVII. Nous soulignons.

¹⁴¹⁵ M. Hauriou : « Ainsi, le droit est la conformité à un ordre des choses idéal ou du moins idéalisé, il réalise, non pas des conceptions purement mécanistes de l'univers, mais des conceptions qui admettent du finalisme et de la liberté et, par conséquent, qui supposent la lutte triomphante du juste contre l'injuste, du bien contre le mal. », *Principes de droit public à l'usage des étudiants en licence*, Paris, L. Tenin, 1916, p. 8.

¹⁴¹⁶ C. Klein, « La découverte de la doctrine française du pouvoir constituant en Allemagne : de l'Empire à la République fédérale », *Annales de la Faculté de Droit de Strasbourg, La science juridique française et la science juridique allemande de 1870 à 1918*, sous la dir. d'O. Beaud et P. Wachsmann, Strasbourg, PUS, Nouvelle série, n° 1, 1997, p. 135 et s. Plus largement, O. Jouanjan affirme que « progressiste ou conservatrice, la notion d'Etat de droit se forge à partir d'une réaction aux événements révolutionnaires de France. L'épisode de la terreur oblige la doctrine du droit rationnel à une réflexion profonde sur les principes et des modalités d'après lesquels doit s'établir une forme politique moderne. », « Présentation », *Figures de l'Etat de droit, Le Rechtsstaat dans l'histoire intellectuelle et constitutionnelle de l'Allemagne*, sous la dir. d'O. Jouanjan, Strasbourg, PUS, Nouvelle série, n° 5, 2001, pp. 10-11. Pour comprendre le moment de transition que constitue la République de Weimar, voir Ch. Gusy, « Le principe du "Rechtsstaat" dans la République de Weimar : Crise de l'Etat de droit et crise de la science du droit public », *ibid.*, pp. 331-341.

second temps, où la doctrine de la supériorité juridique de la constitution sur la loi ordinaire s'installe. Le tout correspondant à un mouvement de réception de la doctrine française.

La première époque est celle, si l'on peut dire, de l'article 78 de la Constitution du Reich de 1871¹⁴¹⁷ qui permet au pouvoir législatif de la modifier. Elle est aussi l'époque au cours de laquelle Paul Laband commentait cet article, pour affirmer que « La Constitution n'est pas un pouvoir mystique qui plane au dessus de l'Etat, mais comme toute autre loi, il s'agit d'un acte de volonté de l'Etat, qui peut donc être modifié par cette volonté. »¹⁴¹⁸ Le professeur Cl. Klein prend soin de préciser que la « mystique » à laquelle Laband se réfère est une manière ironique de dénigrer la conception française du pouvoir constituant.

En revanche, à partir de 1909, un ouvrage d'Egon Zweig amorce le changement de considération pour la constitution et, partant, pour la notion de pouvoir constituant outre Rhin : *Die Lehre vom pouvoir constituant : ein Beitrag zum Staatsrecht der französischen Revolution*¹⁴¹⁹. Il est particulièrement significatif que l'auteur choisisse de conserver l'expression « pouvoir constituant » en langue française et non de la traduire pour désigner la notion, de sorte que « Le principal apport de Zweig, résume le professeur Cl. Klein, aura été de faire connaître une nouvelle approche de la notion de constitution, qui prend le contre-pied de celle de Laband. »¹⁴²⁰

Ce renversement, C. Schmitt le souligna précisément le premier lorsqu'il affirma que Zweig a décrit le passage de la conception matérielle à la conception formelle de la Constitution¹⁴²¹. La conception française du pouvoir constituant, issue de la Révolution, serait donc celle qui se concentre sur la particularité de la rédaction de la constitution dans le but de consacrer la place supérieure qui lui revient. En ce sens, la notion révolutionnaire du pouvoir constituant est une illustration du rationalisme hérité des Lumières que Schmitt veut, non pas abolir, mais enrichir.

Tout le travail qu'il produit en ce sens vise une nouvelle appréhension du droit constitutionnel. Il use du point de départ mis en lumière par Zweig (le pouvoir constituant

¹⁴¹⁷ Ainsi rédigé : « Les amendements à la présente Constitution s'effectuent par la voie législative. Ils sont considérés comme rejetés si 14 voix, au Conseil fédéral s'expriment contre leur adoption. (...) », cité par C. Klein, *op cit.*, p. 137.

¹⁴¹⁸ P. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reich*, Tübingen, 5^{ème} éd., 1910, vol. 2, p. 39 ; cité et traduit par C. Klein, *ibid.*, p. 137.

¹⁴¹⁹ E. Zweig, *Die Lehre vom pouvoir constituant : ein Beitrag zum Staatsrecht der französischen Revolution*, Tübingen, P. Siebeck, 1909, 482 p.

¹⁴²⁰ Il poursuit son propos comme suit : « C'est également à Zweig que l'on doit le fait que la littérature allemande utilise presque indifféremment l'expression française (pouvoir constituant) ou l'expression allemande (*verfassungsgebende Gewalt*). », *ibid.*, p. 141. Notons en effet qu'encore aujourd'hui les mots français ont la préférence des auteurs allemands, comme chez D. Mursweik, « Maastricht und der Pouvoir constituant », *Der Staat*, n° 2, 1993, p. 162.

¹⁴²¹ C. Schmitt : « La très précieuse présentation historique de cette théorie par Egon Zweig est elle-même compromise parce qu'elle présente l'ensemble de l'évolution comme le passage du concept matériel au concept formel de Constitution, et parce qu'elle appelle le point culminant de la théorie "sinon un produit (*Erzeugnis*) du moins un témoignage (*Zengnis*) de l'époque des Lumières" qui, dans son rationalisme, pensait construire l'Etat d'une manière mécaniste. », *La Dictature*, Paris, Seuil, coll. L'ordre philosophique, 2000 (rééd. de 1921), p. 146.

permet de comprendre la constitution comme forme distincte des lois ordinaires), et l'augmente d'une dimension supplémentaire qui serait inhérente au pouvoir constituant, et qui est celle-là même que Laband considérait comme « mystique ». Selon Schmitt, il est une part non rationnelle du pouvoir constituant qui le définit autant que l'effort qu'il symbolise pour rationaliser l'origine de la constitution¹⁴²². Ainsi ajoute-t-il que « L'exercice du *pouvoir constituant* doit toujours être distingué de sa substance, sinon le *pouvoir constituant* serait de nouveau constitué dans son représentant extraordinaire. »¹⁴²³

Schmitt renouvelle donc dès 1921 la distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir de révision de la constitution car, dans ce dernier cas, les représentants ne font qu'exercer un pouvoir constitué qui n'a rien d'extraordinaire : la substance du pouvoir appelé à réviser la constitution n'a pas la substance de celui qui l'a écrite. Schmitt souligne cette différence par l'explication de la substance du pouvoir constituant : c'est « le projet d'une Constitution. »¹⁴²⁴ Bien qu'il ne l'affirme pas dans *La Dictature*, on peut raisonnablement considérer que cette définition est la première étape, jamais démentie, dans le cheminement de sa réflexion ; laquelle aboutira, on le sait, à la *Théorie de la constitution* publiée en 1928.

Dans cet ouvrage-ci, Schmitt établira la fameuse et fructueuse distinction entre la Constitution en tant que « décision politique fondamentale du titulaire du pouvoir constituant »¹⁴²⁵ et les lois constitutionnelles, simples « normations »¹⁴²⁶ de cette décision initiale. Il nie donc Laband : par l'affirmation de la supériorité formelle des lois constitutionnelles d'une part, et par l'affirmation de la spécificité de la Constitution en tant que décision, que projet politique d'autre part. Par ce deuxième aspect de la réfutation de Laband, permis par les travaux de Zweig, il approfondit la démonstration de celui-ci.

¹⁴²² C. Schmitt, « La théorie du *pouvoir constituant* est toujours inintelligible comme rationalisme purement mécaniste. », *La Dictature, op. cit.*, p. 147. Souligné dans le texte car les mots sont utilisés en français dans le texte original, signe de l'empreinte laissée par Zweig.

¹⁴²³ C. Schmitt, *ibid.*, p. 149. Souligné dans le texte.

¹⁴²⁴ C. Schmitt, « Les représentants qui agissent au nom du *pouvoir constituant* sont alors, du point de vue formel, des commissaires, absolument dépendants, mais dont on ne peut pas limiter la mission quant à son contenu. Toutefois, ce qui doit être considéré comme le contenu véritable de la mission, c'est la formation fondamentale la plus générale de la volonté constituante, c'est-à-dire le projet d'une Constitution. », *ibid.*, p. 149.

¹⁴²⁵ C. Schmitt, *Théorie de la constitution*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1993, p. 154.

¹⁴²⁶ C. Schmitt, « (...) correctement comprises, ces décisions politiques fondamentales sont, même pour une doctrine juridique positiviste, l'élément décisif et véritablement positif. Les normations ultérieures, les énumérations et les délimitations de compétence dans le détail, les lois auxquelles on donne pour telle ou telle raison la forme de lois constitutionnelles, tout cela est relatif et secondaire en regard de ces décisions », *ibid.*, p. 155. La formule est au pluriel car l'auteur cite plusieurs exemples avant ces lignes.

De fait, à ce stade, il est possible de préciser davantage le propos du professeur Cl. Klein : là où ce dernier observe l'influence croissante de la notion française de pouvoir constituant, nous voyons un retour d'influence. Nous pensons qu'à partir de la réflexion de C. Schmitt et en raison du contexte politique français qui ne remet pas en cause la forme républicaine du gouvernement mais en conseille vivement la *réforme*, une seconde phase du jeu d'influence peut être observée. Il s'agirait, après un temps d'inspiration française pour l'Allemagne, d'un temps d'inspiration allemande pour la France¹⁴²⁷.

Pour s'en convaincre, il faut s'attarder sur la manière dont les professeurs de droit public appréhendaient la notion de pouvoir constituant au tournant du XX^{ème} siècle en France avant de voir comment une nouvelle génération s'efforcera de réfléchir autrement. Notons toutefois, dès à présent, que cette seconde phase de l'influence allemande ne s'est jamais complètement imposée en France, pas même encore aujourd'hui.

§2. Un lent retour d'influence : les traces d'une pensée allemande en France

Il nous faut étudier la notion de pouvoir constituant chez quelques auteurs incontournables de la pensée juridique française (A) avant de pouvoir estimer la distance qui les sépare d'une nouvelle génération, après guerre (B). Cette génération incarne la réception de la pensée allemande laquelle sera mise en avant tant pour défendre que pour dénoncer l'avènement du régime de Vichy (C).

A. Le pouvoir constituant dans la pensée constitutionnelle française

Aujourd'hui, il n'est plus permis de réduire la pensée de l'auteur de la *Contribution à la théorie générale de l'Etat* à son seul aspect positiviste. Le professeur E. Maulin a montré¹⁴²⁸ quel défi de taille Carré de Malberg s'était proposé de relever : faire la théorie de l'Etat français tel qu'issu de la Révolution, soit expliquer juridiquement le phénomène étatique lorsqu'il se base sur le principe de souveraineté nationale. Il s'agit alors de « démontrer que la souveraineté, dans l'Etat moderne, c'est-à-dire dans l'Etat organisé par le principe de la souveraineté nationale, *n'est jamais*

¹⁴²⁷ Cette inspiration allemande pour la France a un autre visage si l'on peut dire, aux traits positivistes celui-là. Il sera traité *infra*, dans le dernier chapitre.

¹⁴²⁸ E. Maulin, *La théorie de l'Etat de Carré de Malberg*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2003, 344 p.

située en dehors de l'Etat, au contraire des formes d'Etat organisées selon le principe de la souveraineté monarchique ou de la souveraineté populaire qui *ne trouvent l'expression de leur souveraineté que dans un principe qui les transcende.* »¹⁴²⁹ Autrement dit, si rien ne peut s'expliquer en dehors du droit, si la frontière entre fait et droit semble si rigide et imperméable chez Carré de Malberg, c'est que l'appréhension qu'il a du principe de souveraineté nationale conditionne ainsi ses écrits.

L'auteur de la *Contribution...* envisage alors la question du pouvoir constituant selon deux types de situations mais n'en considère qu'une : celle qui voit une Constitution succéder à une autre, selon les voies légales. L'autre type d'installation d'une Constitution, à la faveur d'un coup de force, ne peut être appréhendée juridiquement : il ne s'agit que d' « un interrègne constitutionnel, un intervalle de crise, durant lequel *la puissance constituante de la nation* n'aura d'autres organes que les personnages ou corps, qui, à la faveur des circonstances, seront parvenus à mettre la main sur elle. »¹⁴³⁰ Il est impossible de décrire cette situation juridiquement du fait de l'absence d'habilitation régulière par la nation souveraine.

Cette fidélité à la souveraineté nationale, souveraineté de la nation au sein de l'ordre juridique, conduit inévitablement Carré de Malberg à reconnaître que « La souveraineté de la nation exclut celle de l'organe »¹⁴³¹ car « Dans un pays de souveraineté nationale, la nation seule, *agissant par l'ensemble de ses organes*, est souveraine »¹⁴³². La conclusion du maître alsacien n'est donc pas d'installer un pouvoir constituant illimité, ce qui anéantirait la souveraineté de la nation, mais de rendre compte de l'étendue du principe de souveraineté nationale : la nation reconnue souveraine doit nécessairement avoir le moyen d'exprimer sa volonté y compris celle de changer intégralement de constitution.

Dès lors, parce que cette décision a quelque chose d'exceptionnel (elle attribue les différentes compétences d'Etat à ses organes), elle doit se limiter à cela¹⁴³³. Ainsi, le pouvoir constituant prévu par la constitution ne peut être mis en œuvre que par le concours des organes d'Etat et l'organe à qui il revient d'adopter la décision finale ne peut exercer lui-même les pouvoirs qu'il confie. En ce sens, mais en ce sens seulement, il est possible de dire que Carré de Malberg limite le pouvoir constituant. S'il contribue alors nettement à poser les bases d'une

¹⁴²⁹ E. Maulin, *ibid.*, p. 125. Nous soulignons.

¹⁴³⁰ Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat spécialement à partir des données fournies par le droit public français*, Tome 2, Paris, Sirey, 1922, p. 497. Nous soulignons.

¹⁴³¹ *Ibid.*, p. 551. Souligné dans le texte.

¹⁴³² *Ibid.* Souligné dans le texte.

¹⁴³³ Carré de Malberg, « Les Constituantes de cette seconde sorte [celles fondées sur un concept de souveraineté nationale] n'exercent pour la nation que le pouvoir de fonder les autorités constituées : n'ayant reçu de la Constitution nationale que la fonction constituante, elles ne peuvent, dans l'ordre des fonctions constituées ou à constituer, prétendre faire quoi que ce soit par elles-mêmes. », *ibid.*, p. 549.

distinction de nature entre pouvoir constituant et pouvoir de révision¹⁴³⁴, il refuse toutefois de prendre en compte la matérialité, la substance de la Constitution¹⁴³⁵. C'est par ce biais qu'il admet qu'une Constitution soit le fruit de l'organe habilité à la réviser. Il se range de fait dans le mode de pensée d'un Laband¹⁴³⁶ lequel montre, qu'en leur temps, le droit se définit plus par sa forme que par le contenu de ses normes.

Pour Duguit, la question de savoir ce que recouvre précisément l'expression « pouvoir de révision » semble ne pas se poser. Au tome III de son *Traité de droit constitutionnel*, il étudie « le système des lois constitutionnelles rigides »¹⁴³⁷ : la distinction entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires, établies et garanties par une procédure d'élaboration différente. Il peut, à son tour, être présenté comme un auteur « de son temps », où cette distinction n'emporte qu'une classification à raison de la forme par laquelle les lois sont édictées¹⁴³⁸ et où le problème majeur est alors de savoir comment les actes du législateur recevront sanction s'ils ne respectent pas les prescriptions des lois constitutionnelles.

Selon le même ordre d'idée (Duguit auteur « de son temps »), sa réflexion relative à la distinction des lois constitutionnelles et des ordinaires doit être lue comme l'illustration de la nécessaire séparation du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués, au premier rang desquels, le pouvoir législatif¹⁴³⁹. Malgré cela, et malgré l'emploi du terme loi constitutionnelle « pour désigner les lois qui ont pour objet de régler l'organisation politique d'un pays, indépendamment de la forme en laquelle ces lois sont faites »¹⁴⁴⁰, il apparaît que le doyen de Bordeaux ne s'est pas posé la question de la distinction entre pouvoir constituant et pouvoir de révision. C'est que Duguit cantonne l'intérêt de l'expression « loi constitutionnelle » à la situation

¹⁴³⁴ G. Hérald le soulignait déjà : « Nous concluons cette première série d'observations en rendant grâce à Carré de Malberg d'avoir très bien montré, en bon positiviste, le caractère de puissance matérielle irrésistible de l'Etat. Mais prenant en même temps nos distances, nous ferons toute réserve sur cette autre affirmation – contradictoire avec la première –, que l'Etat naîtrait de la Constitution et ne se maintiendrait qu'avec elle. », « La conception du pouvoir constituant dans l'œuvre de Carré de Malberg », *Relation des journées d'études en l'honneur de Carré de Malberg (1861-1935)*, Paris, Dalloz, 1966, p. 85.

¹⁴³⁵ Carré de Malberg, « Au point de vue “matériel” en particulier, on ne saurait prétendre qu'il y ait une différence essentielle entre la loi constitutionnelle et les lois ordinaires. », *ibid.*, p. 539.

¹⁴³⁶ La prise en compte de la matérialité de la loi chez Laband implique précisément de distinguer trois types de textes : « Il convient donc, rappelle le Professeur O. Jouanjan, dans chaque cas, de discriminer scrupuleusement, si, dans un texte quelconque, le mot “loi” désigne une loi au sens seulement matériel (auquel cas le texte vise une règle de droit contenu dans un texte de forme non législative), une loi à la fois matérielle et formelle, ou seulement un acte matériellement non législatif, mais pris en la forme législative. », *Une histoire de la pensée juridique en Allemagne (1800-1918)*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2005, p. 268.

¹⁴³⁷ L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Tome 3, Paris, Brocard, 3^{ème} éd., 1923, p. 687 et s.

¹⁴³⁸ L. Duguit : « la distinction des lois ordinaires et des lois constitutionnelles rigides est une distinction exclusivement formelle. », *ibid.*, p. 688.

¹⁴³⁹ L. Duguit : « Il [le pouvoir législatif] est lié par elles [les lois constitutionnelles rigides], il ne peut ni les modifier, ni les abroger, ni les suspendre. », *ibid.*

¹⁴⁴⁰ *Ibid.*

de l'Angleterre où cette notion n'a pas produit autant d'effet qu'il semble le désirer : « L'Angleterre n'est pas allée plus loin. Elle a établi la limitation des pouvoirs du roi par le parlement mais non point la limitation du pouvoir législatif du parlement par une loi constitutionnelle rigide supérieure à lui. »¹⁴⁴¹ C'est donc, une fois encore, la séparation du constituant et du législatif que poursuit Léon Duguit.

Ainsi, lorsque l'auteur étudie l'article 8 de la loi du 8 février 1875, il reconnaît que le Congrès, législateur extraordinaire, peut réviser totalement la constitution¹⁴⁴². S'il existe un danger dans un tel système, il est exclusivement théorique pour Duguit qui s'appuie sur le fait que le régime de la Troisième République a traversé « l'épreuve la plus tragique »¹⁴⁴³ (i.e. la première Guerre mondiale), de manière victorieuse.

Quant à A. Esmein, il admet la possibilité d'une révision totale sous l'empire des lois de 1875 « [m]ais, précise-t-il, il faut reconnaître que c'était là une législation singulière. »¹⁴⁴⁴ Il explicite ce jugement en soulignant qu'un changement essentiel à la forme d'un Etat est quoi qu'il en soit une Révolution : la législation qui permettrait l'adoption d'un tel changement serait une législation contradictoire¹⁴⁴⁵. Ainsi l'adepte de la méthode historique approuve la révision de 1884 et reconnaît que, depuis lors, si la révision de tous les articles de la Constitution demeure permise en l'état du droit constitutionnel français, la forme républicaine du gouvernement est inatteignable : « il y a là un engrenage, d'où, une fois pris, on ne peut plus sortir »¹⁴⁴⁶, conclut-il.

C'est à notre avis, une manière singulière (et avant-gardiste) de parler de la substance du pouvoir constituant : la décision fondamentale traduite en forme constitutionnelle ne peut être remise en cause sous peine de contradiction. Le fait d'adopter une Constitution est donc le premier pas d'un peuple dans cet engrenage. Esmein admet lui aussi que le pouvoir constituant, mis en œuvre selon la procédure de révision prévue par la constitution, n'est pas un pouvoir

¹⁴⁴¹ L. Duguit, *ibid.*, Tome III, p. 693.

¹⁴⁴² L. Duguit : « dans le système actuel la révision totale est toujours possible par les députés et les sénateurs réunis en congrès. », *ibid.*, Tome IV, p. 546.

¹⁴⁴³ L. Duguit, *ibid.*

¹⁴⁴⁴ A. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Panthéon Assas, 2001, rééd. de la 6^{ème} éd. de 1914, p. 1073.

¹⁴⁴⁵ A. Esmein, « Un pareil système donne nécessairement à l'Etat un caractère provisoire, au moins en apparence. Lorsqu'un peuple a choisi mûrement une forme d'Etat déterminée, pour y abriter le développement de sa vie nationale, il est contradictoire d'inscrire dans sa Constitution la permission de demander à tout moment qu'on change cette forme. », *ibid.*

¹⁴⁴⁶ A. Esmein, *ibid.*, p. 1084.

illimité¹⁴⁴⁷. Finalement, c'est le peuple lui-même qui reste maître de la stabilité de la Constitution car c'est grâce à son acceptation, même implicite, du texte, que ce dernier pourra être appliqué. Esmein prend pour exemples les cas d'abrogation des constitutions en France du fait de coup d'Etat ou de révolution. Particulièrement, le cas de 1871, qui « ne peut s'expliquer juridiquement que si l'on admet que le peuple, en acceptant sans résistance la révolution accomplie, a manifesté, en dehors de toutes formes légales, sa volonté d'abroger la Constitution antérieure. C'est du droit révolutionnaire, mais il traduit exactement les faits. »¹⁴⁴⁸

Maurice Hauriou enfin, est catégorique. Dans son *Précis de droit constitutionnel*¹⁴⁴⁹ il précise, comme les auteurs précédents, la nécessité de « distinguer deux cas : celui du premier établissement d'une constitution ou d'une révision totale et celui d'une révision partielle. »¹⁴⁵⁰ Pour le premier cas, il constate qu'« il est de droit commun » qu'une « *convention nationale constituante* » soit réunie, tandis que pour le second, « la tradition s'est établie de faire opérer la révision partielle par des chambres législatives ordinaires »¹⁴⁵¹. Il explique cette séparation par la différence de fonction qui est exercée dans chacune des deux situations. Celle reconnue au pouvoir constituant est celle de fondation de l'Etat, à propos de laquelle il écrit que « Le pouvoir de fonder est essentiellement un pouvoir de *disposer de la chose en en modifiant la substance.* »¹⁴⁵² Maurice Hauriou est alors plus décisif qu'Esmein lorsqu'il utilise le terme de substance car il pose ainsi les bases d'une analyse qui dévoile la dualité de la notion de constitution comme personne ne l'avait envisagée avant lui en France : il y a l'objet constitutionnel d'une part, et les règles qui le formalisent d'autre part.

Le doyen de Toulouse souligne à l'envie que le pouvoir constituant fondateur, du fait de sa fonction, doit être impérativement séparé du pouvoir législatif : « Il ne doit pas cumuler le pouvoir législatif ordinaire avec le pouvoir constituant ; surtout, il ne doit pas cumuler le pouvoir exécutif avec le pouvoir législatif ordinaire »¹⁴⁵³. Le risque d'une situation où cette séparation ne serait pas respectée est évident pour Hauriou, c'est celui de l'arbitraire, voire du despotisme,

¹⁴⁴⁷ A. Esmein, « elle [l'Assemblée constituante] ne pourrait pas changer "la forme républicaine du gouvernement", car elle ne tiendrait son existence légale, constitutionnelle, que d'une Constitution qui elle-même contenait cette restriction. », *ibid.*

¹⁴⁴⁸ A. Esmein, *ibid.*, p. 581.

¹⁴⁴⁹ Nous utilisons la deuxième édition, de 1929.

¹⁴⁵⁰ M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2^{ème} éd., 1929, p. 249.

¹⁴⁵¹ M. Hauriou, *ibid.* L'auteur se réjouit même, en note de bas de page : « il est bon d'ajouter que l'on s'oriente de plus en plus vers la révision limitée et que, par conséquent, l'on s'éloigne du type de la convention. »

¹⁴⁵² *Ibid.*, p. 253. Nous soulignons.

¹⁴⁵³ *Ibid.*, p. 251.

qu'elle engendre « fatalement »¹⁴⁵⁴. L'identité de pensée avec Carré de Malberg est ici indéniable tant ce dernier considérait comme une erreur majeure l'invention des conventions omnipotentes¹⁴⁵⁵.

Concernant la révision constitutionnelle en revanche, Hauriou est le premier des professeurs que nous présentons ici à en proposer une systématisation. Il tire trois conséquences du fait qu'une constitution écrite prévoit sa révision par une procédure spécifique, distincte de la procédure législative.

La première est que la révision ne doit intervenir que dans le cas d'une crise politique, à laquelle l'opinion soit mêlée (dans la mesure où elle s'y intéresse) afin qu'elle ne soit pas « factice, [ni] purement politicienne et par conséquent peu avantageuse. »¹⁴⁵⁶

La deuxième est que la révision est limitée ; ce que démontrent à la fois l'expérience américaine des « *amendements* »¹⁴⁵⁷ à la Constitution et l'expérience constitutionnelle de la France à travers les nombreuses procédures de révision de la constitution que le pays a connues. Il salue autant les constituants antérieurs qui, depuis 1789, ont distingué l'initiative de la révision de l'opération de révision que les précédents accumulés par chaque mise en œuvre de l'article 8 de la loi du 25 février 1875, grâce auxquelles la Constitution de la Troisième République est fixée¹⁴⁵⁸.

Enfin, la troisième conséquence de la présence d'une procédure de révision de la constitution dans un texte constitutionnel, est la spécialité de l'organe qui l'applique ; autrement dit, sa séparation du pouvoir législatif. Si cette conséquence est placée en troisième position, il ne faut pas y voir, pour autant, une moindre importance.

On constate alors que, pour Hauriou, l'expression « pouvoir constituant » convient aussi bien au pouvoir mis en œuvre au moment de la fondation première de la constitution qu'au

¹⁴⁵⁴ M. Hauriou est sur ce point d'une rare violence verbale. Il s'appuie sur l'expérience de la Convention nationale réunie en 1792 pour dénoncer les effets du cumul des pouvoirs législatif et exécutif par un organe constituant : « Nous devons avoir la même exécution pour l'horrible expérience de la dictature constituante de la convention nationale qui, fatalement, aboutit au *régime de la Terreur* et nous garder à jamais de confier à un organe constituant autre chose que ce pouvoir législatif spécial. », *ibid.*, p. 252, n5. Souligné dans le texte.

¹⁴⁵⁵ R. Carré de Malberg, « L'idée qu'une Constituante concentre en elle toute la souveraineté et réunit tous les pouvoirs, cette idée qui s'était déjà propagée parmi les constituants de 1789-1791, qui a surtout triomphé à l'époque de la Convention, et qui, depuis la Révolution, a reparu, à bien des reprises, dans les théories de l'école issue de Rousseau, est, au point de vue du principe de souveraineté nationale, *l'une des plus grandes erreurs* qui ait été commises en France depuis 1789. », *Contribution (...), op. cit.*, p. 549. Nous soulignons.

¹⁴⁵⁶ M. Hauriou, *Précis (...), op. cit.*, p. 257.

¹⁴⁵⁷ M. Hauriou joue avec la transparence du mot qu'il ne traduit pas mais reprend ensuite, sans le souligner comme s'il cherchait à montrer l'équivalence parfaite de la notion en droit américain et en droit français. *Ibid.*, p. 258.

¹⁴⁵⁸ *Ibid.*

moment d'une révision¹⁴⁵⁹. Malgré cette persistance de la confusion terminologique, il est celui qui avance la plus claire distinction entre les deux pouvoirs, eu égard à leur fonction et à leurs effets. Lorsqu'il précise l'importance de l'œuvre du pouvoir constituant fondateur de la Constitution, il ajoute qu'au-dessus même de la Constitution et du pouvoir constituant, le droit édifie « *la légitimité des grands principes individualistes d'ordre et de justice qui ont fait la civilisation.* »¹⁴⁶⁰

Il s'agit d'un ensemble de contraintes qui conditionnent autant le pouvoir fondateur que le pouvoir qui effectuera une révision constitutionnelle. Dans le cas du pouvoir constituant fondateur, il s'agira des conditions historiques ainsi que des choix philosophiques qui le conduisent à rédiger telle constitution. Le choix opéré parmi ces contraintes non juridiques exprime la substance du pouvoir constituant. Tandis que dans le cas d'une révision de la constitution, ces contraintes ont été traduites en forme juridique. Elles constituent alors des limites juridiques que doit respecter l'organe appelé à réviser la constitution¹⁴⁶¹. Ce qui revient à dire que lorsque Hauriou considère le pouvoir constituant au moment de l'établissement d'une constitution, il désigne simultanément l'organe et sa fonction, tandis que, lorsqu'il décrit la révision de la constitution, il désigne séparément l'organe et sa fonction car cette dernière est changée. C'est pourquoi son analyse des lois de 1875 prend en compte les deux aspects, de l'organe et de la fonction qui lui est assignée, à travers un raisonnement original.

La procédure de l'article 8 de la loi du 25 février 1875, qui confie la révision d'abord aux Chambres séparées (pour l'initiative) puis à l'Assemblée nationale de révision (pour opérer la révision), prouve d'elle-même selon Hauriou que le système installé est celui de la révision limitée¹⁴⁶². Il poursuit logiquement ce raisonnement par l'exclusion de la possibilité des révisions totales depuis 1884 « car une révision de la constitution dans laquelle on ne peut pas mettre en discussion la forme du gouvernement n'est pas totale. »¹⁴⁶³

¹⁴⁵⁹ L'auteur note ainsi uniformément « pouvoir constituant » dans la Section II *L'opération constituante et le pouvoir constituant*, du Chapitre III de la Deuxième Partie, que dans la Section III *La révision des constitutions ; leur rigidité ; les faussemens de la constitution*, du même Chapitre. La distinction qu'il souligne néanmoins, dans chacun de ces chapitres, quant à la portée de l'acte émis par ce pouvoir en fonction de la situation considérée, n'en est que d'autant plus importante.

¹⁴⁶⁰ M. Hauriou, *ibid.*, p. 255. Entièrement soulignée dans le texte.

¹⁴⁶¹ M. Hauriou, « Il apparaît ainsi que le principe de la révision limitée, qui est lui-même une forme du principe de la continuité du droit d'Etat, domine toute la matière et que c'est à sa consolidation progressive qu'on doit en dernière analyse, le recul du pouvoir constituant populaire. », *ibid.*, p. 259.

¹⁴⁶² Il note *a contrario* que « le caractère de pouvoir constituant souverain n'appartient, en principe, qu'aux assemblées constituantes spécialement élues. », *ibid.*, p. 333.

¹⁴⁶³ *Ibid.*, p. 335.

Ces différents discours sur le pouvoir constituant et de la révision constitutionnelle témoignent de l'état des esprits des universitaires au début du XX^{ème} siècle : d'une part, le pouvoir constituant est celui d'écrire la constitution, conformément à la tradition révolutionnaire que nous avons pu retracer, d'autre part le pouvoir de révision de la constitution n'est autre que le pouvoir constituant s'exprimant sous une forme conditionnée. Son pouvoir est aussi illimité lorsqu'il révisé une constitution qu'au moment de l'établir, seuls Maurice Hauriou et Adhémar Esmein apportent un tempérament à cet ordre d'idées. Par des chemins différents, ils renvoient à la substance du pouvoir constituant lorsque celui-ci écrit la constitution. Ce faisant, ils renvoient à ce que nous désignons par puissance constituante : cette force politique qui impose ses choix, contingents, à l'aide d'un moyen juridique, un pouvoir. Ce n'est donc qu'en raison du niveau hiérarchique de la norme qui est produite que ce pouvoir est dit constituant.

Ces considérations seront au cœur de la polémique relative à la régularité de la loi du 10 juillet 1940, mais approfondies quelques années auparavant, par une nouvelle génération de juristes.

B. La réception silencieuse d'une pensée allemande

Si René Capitant n'a pas laissé d'ouvrage reconnu comme « incontournable »¹⁴⁶⁴, sa pensée, diffuse parmi les nombreux écrits qu'il publia tout au long d'une riche carrière, n'en est pas moins exemplaire de l'évolution de la réflexion constitutionnelle française à partir de la fin des années 1920.

Dans sa thèse consacrée à la notion d' « impératif juridique », il reformule l'objectivisme de l'analyse kelsenienne du droit en un subjectivisme généralisé. La magistrale introduction de ce premier travail scientifique, soutenu en 1928, se fonde sur la distinction complémentaire, avancée par le maître autrichien, entre l'efficacité et la validité du droit. Si la validité permet une appréhension objective de tout ordre juridique, dans la mesure où elle offre le critère d'identification du droit au moyen de sa production formelle, il est regrettable pour Capitant que Kelsen y ait consacré l'essentiel de son effort. L'efficacité, en effet, est l'élément qui permet de rendre subjective cette entreprise toute objective. Pour ce faire, il « suffit » à Capitant de souligner

¹⁴⁶⁴ Ce constat est à relativiser : juste après sa disparition, le recueil *Ecrits constitutionnels* (Paris, CNRS, 1982, 485 p.) témoignait de la cohérence de sa pensée à travers une sélection de ses cours et de ses publications. De nos jours, un nouveau recueil complète le premier : *Ecrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, Paris, Panthéon – Assas, coll. Les Introuvables, 2004, 580 p.

la part de subjectivité qui existe dans tout devoir-être¹⁴⁶⁵, dans tout *sollen*¹⁴⁶⁶, pour conclure radicalement mais justement qu' « Une règle n'est jamais impérative en soi, mais seulement aux yeux de quelqu'un. »¹⁴⁶⁷

Ce raisonnement, défendu d'abord à l'échelle individuelle, est ensuite transposé à l'échelle de la société pour justifier que l'efficacité d'un ordre juridique s'appréhende subjectivement. C'est alors « la masse sociale », la majorité des membres d'une société donnée qui apparaît comme le fondement de la première des règles de droit, la constitution. Capitant opère encore par complément plus que par réfutation de Kelsen, à l'aide d'une interrogation cruciale : « qu'est-ce en effet que [la] norme fondamentale ? C'est la règle de compétence habilitant le premier organe constituant. »¹⁴⁶⁸ Refusant alors que cette norme soit hypothétique, Capitant parfait sa démonstration en affirmant qu'elle « résulte de l'assentiment général, de la reconnaissance générale »¹⁴⁶⁹. Une conséquence de cette théorie doit être soulignée : c'est que le pouvoir constituant devient une compétence exercée par un organe directement habilité par la nation, ou plus exactement, par la masse sociale. Capitant propose donc une théorie du pouvoir constituant comme pouvoir intégré à l'analyse juridique. L'innovation est de taille.

Cet aspect de sa pensée, René Capitant ne tardera pas à le préciser. En 1929 en tant que premier secrétaire de la Conférence du stage des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, il lui revient de prononcer le discours de rentrée. C'est à la notion de coutume constitutionnelle qu'il le consacre. Il y reprend sa conception du droit positif qui n'est que « le droit *effectivement en vigueur* dans une société donnée »¹⁴⁷⁰ de sorte que dans ce cadre, « coutume et droit écrit sont seuls en présence, et chacun englobe tout ce qui n'est pas l'autre. »¹⁴⁷¹ Plus encore,

¹⁴⁶⁵ Il s'appuie pour ce faire sur Kelsen lui-même en rappelant que dans sa théorie, c'est la représentation que le destinataire de la norme se fait d'elle qui le pousse à s'y soumettre. « Cette notion d'efficacité a besoin d'être creusée. Or M. Kelsen a fort bien commencé ce travail d'approfondissement. Il a très clairement montré comment l'efficacité dont on parle n'appartient pas à la règle elle-même, mais à la représentation de la règle dans l'esprit des sujets. », R. Capitant, *Introduction à l'étude de l'illicite*, reprod. dans *Ecrits... op. cit.*, p. 91.

¹⁴⁶⁶ Nous nous permettons de reproduire *in extenso* le paragraphe contenant cette démonstration tant elle nous paraît claire et convaincante malgré son caractère probablement jugé trivial par d'autres : « Le *sollen*, dit-il [H. Kelsen], reste valable quoi qu'il soit violé. La validité du *sollen*, ne dépend donc pas de sa reconnaissance par ses sujets ; il survit à la méconnaissance de la règle par ceux-ci. Cette validité est donc objective, non subjective. Mais nous nous écrivons alors : la validité en soi, c'est-à-dire l'impératif en soi n'a aucune signification. "Il faut" n'existe pas. Seul existe "je pense qu'il faut", ou "tu penses qu'il faut", ou "ils pensent qu'il faut" ; "à mes yeux, à tes yeux, à leurs yeux il faut". "La règle reste valable", dites-vous. Mais je demande "valable aux yeux de qui ?" Valable aux yeux du sujet qui la méconnaît ? Nullement. Pour l'anarchiste qui a commis un attentat, il ne "fallait" pas s'abstenir, il "fallait" au contraire commettre l'attentat, qui, à ses yeux, était un acte noble. Mais valable aux yeux des juges, aux yeux du public ? Oui, assurément. », *Introduction à l'étude de l'illicite – L'impératif juridique*, Thèse, Paris, Dalloz, 1928, p. 44.

¹⁴⁶⁷ *Ibid.*

¹⁴⁶⁸ *Ibid.*, p. 164.

¹⁴⁶⁹ *Ibid.*

¹⁴⁷⁰ R. Capitant, *Ecrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, *op. cit.*, p. 133. Souligné dans le texte.

¹⁴⁷¹ R. Capitant, « La coutume constitutionnelle », *RDP*, 1979, n° 4, p. 960.

la coutume supplée le droit écrit, tant pour combler une lacune que pour le renforcer. La coutume peut ainsi interdire aux organes constitués de retirer certaines règles : « Qu'on songe à tout ce qu'on appelle les conquêtes de la démocratie, qu'on songe à la liberté syndicale, qu'on songe aux mesures de protection du travail, ou si l'on veut un exemple plus frappant encore, qu'on songe à l'abolition de l'escalavage, et l'on reconnaîtra que ces règles ne sont pas sous la dépendance du législateur. »¹⁴⁷²

Pour notre recherche, il est capital de noter que si, du fait de la coutume, ces règles législatives échappent ainsi au contrôle du Parlement, « elles échappent également au pouvoir de l'Assemblée nationale. »¹⁴⁷³ René Capitant fait donc de la coutume le fondement d'une limitation matérielle au pouvoir de révision de la constitution, même sans texte.

Plus tard, la plume de René Capitant, côtoyant celle de Raymond Carré de Malberg dans le *Recueil sur les sources du droit en l'honneur de François Gény*, propose une synthétique mais très riche démonstration de la positivité du droit constitutionnel non-écrit qui doit être lue, elle aussi, comme une application des idées développées dans sa thèse. Capitant y défend la positivité du droit en général, non comme l'ensemble du droit écrit mais comme « le droit en vigueur, c'est-à-dire le droit appliqué, dont les prescriptions reçoivent généralement exécution dans une société donnée. »¹⁴⁷⁴ Il se penche alors sur le phénomène révolutionnaire et sonde le fondement de la juridicité de la constitution adoptée au terme d'un tel événement.

Il postule que lors d'une révolution il existe nécessairement une constitution en vigueur « car l'Etat et la nation n'ont pas disparu. »¹⁴⁷⁵ Dans cet ordre d'idées, si un gouvernement est au pouvoir durant une révolution, il ne peut pas s'agir d'un pouvoir de fait. L'expression est impropre en raison de la distinction entre puissance et pouvoir : « l'idée de pouvoir dépasse l'idée de puissance d'action physique, précise Capitant, et désigne un pouvoir de commandement, c'est-à-dire une compétence et contient par conséquent l'idée de règle. »¹⁴⁷⁶ Cette « idée de règle » prouve d'elle-même qu'une constitution existe : « Cette constitution [nouvelle, que la révolution porte mais qui n'est pas encore écrite] est formée par l'ensemble d'idées et de doctrines au nom desquelles se fait le mouvement révolutionnaire. »¹⁴⁷⁷ C'est donc la finalité de l'action révolutionnaire qui lui confère une assise juridique.

¹⁴⁷² *Ibid.*, p. 970.

¹⁴⁷³ *Ibid.*

¹⁴⁷⁴ R. Capitant, « Le droit constitutionnel non-écrit », *Recueil sur les sources du droit en l'honneur de François Gény*, Tome 3, Paris, Sirey, 1934, p. 2.

¹⁴⁷⁵ *Ibid.*, p. 4.

¹⁴⁷⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷⁷ *Ibid.*

Pour cette époque marquée par les différents positivismes, c'est là un fondement nouveau offert à la juridicité des constitutions. Plus exactement, c'est la démarche qui est nouvelle dans la mesure où elle s'efforce d'intégrer le phénomène politique à l'étude juridique. Ici, le juriste ne se préoccupe pas exactement de la production du droit mais de son identification : le droit constitutionnel devient l'outil par lequel un projet politique prend corps *et esprit*¹⁴⁷⁸. Le droit constitutionnel est l'ensemble des règles d'organisation des pouvoirs publics mais intègre aussi une dimension programmatique tirée des idées et des doctrines qui le fondent, l'inspirent et finalement, commandent son édicton¹⁴⁷⁹. Le rapprochement avec la *Théorie de la Constitution* de Carl Schmitt est « frappant »¹⁴⁸⁰ pour le professeur O. Beaud, ce que nous ne pouvons que souligner à notre tour¹⁴⁸¹ et enrichir ainsi l'idée selon laquelle après un temps d'influence de la doctrine allemande par l'idée française du pouvoir constituant, la réciproque se produit relativement rapidement mais silencieusement. Capitant ne se réfère de manière explicite à son homologue germanique que très rarement¹⁴⁸² alors même qu'il est le plus averti des universitaires français quant à la teneur du droit nazi en construction¹⁴⁸³.

Par ailleurs, la réflexion de René Capitant préfigure d'autres théories : celle de « l'idée de droit » de Georges Burdeau, celle de « l'ordonnement vital de la nation » de Roger Bonnard, enfin celle de « la fraude à la constitution » de Georges Liet-Veaux.

¹⁴⁷⁸ Cette appréhension de la constitution est toujours défendue par une partie de la doctrine en France (à laquelle nous nous rangeons). En témoigne la position du professeur S. Pierré-Caps pour qui « l'esprit des constitutions c'est aussi le sens même, la finalité des constitutions. », « L'esprit des Constitutions », *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs : Mélanges Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 383. Voir, du même auteur mais selon une approche légèrement différente, « La constitution comme ordre de valeurs », *La Constitution et les valeurs : Mélanges Dimitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 283-296.

¹⁴⁷⁹ Une idée déjà défendue dans sa thèse, lorsque Capitant affirme le fondement de l'impératif juridique : « L'impératif juridique a pour but d'ordonner les actions humaines suivant un certain ordre social idéal. A tout ordre social idéal correspond un système juridique. », *Introduction à l'étude de l'illicite – L'impératif juridique*, Thèse, Paris, Dalloz, 1928, p. 103.

¹⁴⁸⁰ O. Beaud : « Ce plaidoyer en faveur de la "Constitution positive" le conduit [R. Capitant] autant à réévaluer le droit constitutionnel non écrit qu'à dévaluer l'importance du texte écrit, du texte constitutionnel. De ce point de vue, le parallèle est frappant avec les idées de Carl Schmitt », « Découvrir un grand juriste : le "premier" René Capitant », Préface à *Ecrits d'entre-deux-guerres*, Paris, Panthéon-Assas, coll. Les Introuvables, 2004, p. 41.

Voir également sur les relations entre R. Capitant et C. Schmitt, O. Beaud, « René Capitant, juriste républicain – Etude de sa relation paradoxale avec Carl Schmitt à l'époque du nazisme », *La République : Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 41-66.

¹⁴⁸¹ A la suite aussi de G. Le Brazidec qui souligne que « Pour les deux juristes, la volonté constituante du peuple est une volonté directe, au-dessus de tout autre pouvoir puisqu'elle est son fondement mais également avant et au-dessus de toutes procédures fixées par les lois constitutionnelles. », *René Capitant, Carl Schmitt : crise et réforme du parlementarisme – De Weimar à la Cinquième République*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Juridiques, 1998, p. 204.

¹⁴⁸² Une de ces rares occurrences se trouve dans « Le rôle politique du président du Reich », *Ecrits constitutionnels*, Paris, CNRS, 1982, spéc. pp. 442-444 où Capitant sonde la dette de Schmitt envers Constant pour la construction de sa conception du gardien de la constitution.

¹⁴⁸³ En octobre 1935 il publie « L'idéologie nationale-socialiste » à *L'Année politique française et étrangère*, repod. in *ibid.*, pp. 455-467.

Lorsqu'il soutient son *Essai d'une théorie des lois de révision constitutionnelle en droit positif français* en 1930, Georges Burdeau est tout kelsenien¹⁴⁸⁴. Il y dénonce une confusion terminologique entre pouvoir constituant et pouvoir de révision¹⁴⁸⁵ qui remonterait à la Révolution française¹⁴⁸⁶ et selon laquelle le titulaire du pouvoir constituant, parce qu'investi de la souveraineté de la nation ou du peuple, ne serait soumis à aucune contrainte, qu'il s'agisse d'écrire ou de modifier la constitution. Cette confusion est due, selon l'auteur, au fait que la doctrine classique recherche, à travers la situation exceptionnelle de l'établissement de la première constitution¹⁴⁸⁷, une solution à la question du changement de constitution par la procédure de révision¹⁴⁸⁸. Pour clarifier cet imbroglio, Burdeau avance la distinction entre le pouvoir constituant *stricto sensu* d'une part, qui agit en tant que puissance de fait en dehors de tout ordre juridique, et le pouvoir de révision¹⁴⁸⁹ d'autre part, qui met en œuvre une compétence étatique au sein de l'ordre juridique.

Dans ce cadre, la procédure de révision permet de modifier intégralement la constitution car, si l'auteur admet qu'une rupture existe lors d'un tel changement, cette situation n'est pas exceptionnelle : elle est la mise en œuvre d'une volonté imputable à l'Etat.

A la suite de Carré de Malberg, Burdeau défend donc que pouvoir constituant et pouvoir de révision sont de natures différentes, mais il ajoute cette précision terminologique qui faisait

¹⁴⁸⁴ G. Burdeau raconte ainsi les débuts de son doctorat : « J'avais emporté un des derniers numéros de la *Revue de droit public* dans lequel Ch. Eisenmann avait traduit un résumé de la théorie générale de l'Etat de H. Kelsen. Ce fut pour moi une illumination : la perspective kelsenienne m'offrait l'occasion de renouveler l'intérêt de mon sujet. Ne s'agissait-il pas de la Grundnorm ? En érigeant à son niveau nos bonnes vieilles lois constitutionnelles, j'étais sûr de ne pas m'engager dans des sentiers battus. », « Du droit à la science politique », *Ecrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, réunis et préfacés par J.-M. Denquin, Paris, Panthéon-Assas, coll. Les Introuvables, 2011, p. 656. Souligné dans le texte.

¹⁴⁸⁵ G. Burdeau : « Il est remarquable que les auteurs, après avoir constaté que la naissance de l'Etat, donc de sa première constitution, est un simple fait non susceptible de recevoir une teinte juridique, se soient appliqués à revêtir le pouvoir en vertu duquel l'acte constitutionnel est modifié dans les conditions prescrites par lui, des caractères du pouvoir de fait qui a donné naissance à la constitution initiale. », *Essai d'une théorie de la révision des lois constitutionnelles en droit positif français*, Thèse, Mâcon, Buguet - Comptour, 1930, p. 82.

¹⁴⁸⁶ G. Burdeau, se reportant à 1789-1791 : « En un mot, on identifiait le pouvoir juridique de révision avec la puissance de fait constituante. », *ibid.*, p. 77. Ce que nous ne pensons pas et qui est précisément alors, la source de la confusion que Burdeau tente de démêler.

¹⁴⁸⁷ G. Burdeau : « En réalité, les auteurs sont hantés par l'hypothèse de la création de la première constitution, celle qui a établi le statut originnaire de l'Etat, et ils veulent à toute force transposer dans l'ordre juridique cet acte initial qui n'était qu'un fait naturel. », *ibid.*, p. 46.

¹⁴⁸⁸ G. Burdeau (à la suite de la citation précédente) : « Malgré les précautions qu'ils prennent pour établir que la constitution primitive de l'Etat, étant un simple fait, ne peut rentrer dans aucune théorie juridique, ils s'efforcent de trouver, quand il s'agit d'analyser la révision des lois constitutionnelles, la traduction de ce fait dans le Droit positif en vigueur. Il nous semble, au contraire, que dans le cadre d'une organisation constitutionnelle les règles qui touchent aux modifications ou à l'abrogation de la constitution n'ont aucune relation avec les forces inorganisées qui ont décidé de la première élaboration du statut organique. Il n'y a aucune conséquence à tirer de leur rapprochement car il y a entre elles non seulement une différence de procédé, mais une différence de nature. », *ibid.*

¹⁴⁸⁹ G. Burdeau : « En effet, la doctrine traditionnelle, sous le terme unique de pouvoir constituant englobe deux notions tout à fait différentes auxquelles nous nous efforcerons de restituer leur véritable portée, et que nous appelons le pouvoir constituant *stricto sensu* et le pouvoir de révision. », *ibid.*, pp. 78-79.

défaut dans l'analyse du maître de Strasbourg¹⁴⁹⁰. Sa conclusion s'en révèle d'autant plus intéressante : il y esquisse un parallèle entre la révision constitutionnelle et la coutume constitutionnelle pour mieux souligner la pertinence, à la fois, de son objet d'étude et de la méthode qu'il a choisi de poursuivre. Si la coutume influe sur l'évolution du droit, tout en restant soumise à celui-ci, prévient-il, il revient au pouvoir de révision de prendre acte des coutumes et de leur donner forme positive¹⁴⁹¹. La révision de la constitution apparaît finalement comme elle a été présentée dans les premières pages de l'ouvrage : par sa fonction¹⁴⁹², et plus largement, comme elle l'a toujours été : une protection de la constitution au moyen de l'amélioration de celle-ci.

Comment l'auteur sera-t-il alors conduit une dizaine d'années plus tard, à défendre, loin des contraintes de la méthode positiviste, le concept « d'idée de droit » ? Par un cheminement intellectuel qui relève, à notre avis, de la maturation plus que de la conversion. Georges Burdeau s'en explique lui-même dans un article autobiographique de 1984, intitulé « Du droit à la science politique »¹⁴⁹³. La démarche kelsenienne y est présentée comme séduisante intellectuellement et utile aux besoins de la cause doctorale qu'il poursuivait alors¹⁴⁹⁴. Il y a tout lieu de croire qu'il ne s'en satisfait jamais complètement, ce que confirment d'autres confessions de l'auteur¹⁴⁹⁵.

¹⁴⁹⁰ Ce dernier utilisait l'expression « pouvoir constituant » pour désigner les deux situations, bien qu'il se refusait à étudier celle qui concerne la rédaction de la première constitution.

¹⁴⁹¹ Après avoir admis que « la coutume joue un rôle certain dans la formation de l'Etat », Burdeau réaffirme qu'elle « se place hors du droit et que, par conséquent elle ne peut être étudiée par rapport à aucune catégorie juridique. », G. Burdeau, *ibid.*, p. 325.

¹⁴⁹² G. Burdeau : « la révision est juridiquement organisée pour que l'ordre social soit maintenu », *ibid.*, p. 39.

¹⁴⁹³ G. Burdeau, « Du droit à la science politique », reproduit in *Ecrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, réunis et préfacés par J.-M. Denquin, Paris, Panthéon-Assas, coll. Les introuvables, 2011, pp. 653-658.

¹⁴⁹⁴ G. Burdeau : « Et c'est ainsi que je devins kelsenien par une sorte d'engagement utilitaire qui, d'ailleurs, se révéla provisoire. », *ibid.*, p. 656. L'auteur décrira aussi un « péché de jeunesse » dans les trois éditions de son *Traité de Science politique*, Tome 1, Paris, LGDJ, 1^{ère} éd., 1949, p. 152 ; 2^{ème} éd., p. 262 ; 3^{ème} éd., p. 299.

¹⁴⁹⁵ Dans le même article, il revient sur l'impact qu'eurent les événements de 1936 sur sa réflexion. Il s'agit d'une « révélation », celle de « la concomitance entre l'avènement d'un nouveau Pouvoir et la naissance d'un nouveau droit. (...) en 1936, le phénomène était d'une évidence si pressante qu'il me réveilla de ma torpeur de grammairien des constitutions. » (G. Burdeau, « Du droit à la science politique », *Ecrits de Droit constitutionnel (...)*, *op. cit.*, p. 659. Nous soulignons.). Il est aussi utile de se reporter à l'hommage qu'il adressa à Carré de Malberg lors de la disparition de celui-ci. Dans l'article paru à la *Revue du droit public* en 1935, « Carré de Malberg, son œuvre, sa doctrine » (reproduit in *Ecrits de droit constitutionnel (...)*, *op. cit.*, pp. 23-45.), il reprend l'exposé que le maître alsacien avait lui-même écrit pour honorer la mémoire de François Gény (R. Carré de Malberg, « Réflexions très simples sur l'objet de la science juridique », *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény*, Tome 1, Paris, Sirey, 1934, pp. 192 et s.). On découvre dans ces deux contributions la justification de la méthode positiviste qui est de faire du travail du juriste, un travail « d'expert ». Le juriste, consulté pour son savoir, doit se limiter à délivrer un avis technique : il ne doit pas aller au-delà de l'explication de ce que le droit prescrit, à la manière d'un médecin qui pose un diagnostic mais ne s'engage pas au-delà. Notons en fin la « Chronique constitutionnelle et politique française » parue en 1935 à la *Revue de droit constitutionnel français et étranger*, pp. 587-600, soit seulement cinq ans après avoir soutenu sa thèse. Burdeau y apparaît soucieux de ne pas s'enfermer et, plus largement, que la doctrine ne s'enferme pas, dans un cloisonnement stérile des spécialités scientifiques. La question fondamentale qu'il pose dans cette contribution est à la fois précise et très vaste : « Ou marquer, en effet, le cran d'arrêt entre la manœuvre politique sans lendemain et le fait qui touche aux données juridiques même de la vie nationale ? ».

En fait, il est possible de trouver des prémices de cette indétermination dès sa thèse, notamment à la dernière phrase de la conclusion : « (...) les faits peuvent se passer du droit, l'organisation sociale, durer sans lui ; et un tel enseignement ne porte pas seulement la valeur négative d'un acte d'humilité, il incite le juriste à quitter le facile domaine de l'abstrait pour discipliner la vie qui, malgré tout, hors de droit, ne saurait être harmonieuse. »¹⁴⁹⁶

Il y a là un avant goût de la question qui conduira l'effort intellectuel de Georges Burdeau, celle de l'articulation des faits et du droit pour, *in fine*, dépasser l'opposition entre les tenants du droit positif et ceux du droit naturel. C'est ce défi que propose de relever son concept d' « idée de droit » qui apparaît pour la première fois en 1937, dans « La règle de droit et le pouvoir »¹⁴⁹⁷. Sa réflexion y postule l'unité de la notion de droit « en attribuant au droit naturel et à la règle positive leurs significations essentielles, tout en les dépouillant, l'un par rapport à l'autre, de l'autonomie qui les conduit irréductiblement à s'opposer. »¹⁴⁹⁸

Burdeau s'inscrit alors dans la lignée de Kelsen et de Capitant car il s'attache à prouver le fondement de la règle de droit par la combinaison¹⁴⁹⁹ d'un élément objectif (relatif à la production formelle de la règle) et d'un élément subjectif (relatif à la représentation de la règle eu égard à son but). « En définitive, dit-il, le propre de la règle de droit est de tendre vers la réalisation du principe qu'elle énonce. »¹⁵⁰⁰ Cette dimension dynamique et finaliste de la règle de droit suppose l'organisation d'un pouvoir et non de la seule puissance d'un chef ou de l'autorité des gouvernants¹⁵⁰¹. L'unité que recherche Burdeau entre des écoles de pensées différentes s'obtient donc par la construction d'un concept lui-même porteur d'unité entre le destinataire de la règle de droit (via la représentation qu'il s'en fait), la règle de droit elle-même (porteuse du principe devant réaliser les rapports sociaux), et l'organisation d'un pouvoir (pour concrétiser la règle en accord avec les représentations).

Dans les trois éditions de son *Traité de science politique*, ce concept d' « idée de droit » est présenté par des développements, repris mais approfondis, de l'article de 1937. Il est donc permis de croire que l'auteur serait parvenu à le présenter de la meilleure manière à ses yeux, dès la

¹⁴⁹⁶ G. Burdeau, *Essai d'une théorie (...), op. cit.*, p. 337.

¹⁴⁹⁷ G. Burdeau, « La règle de droit et le pouvoir », *Archives de philosophie du droit*, n° 2, 1937, pp. 58-85.

¹⁴⁹⁸ *Ibid.*, p. 61.

¹⁴⁹⁹ G. Burdeau : « les éléments de la règle de droit : d'une part un principe dont le contenu est objectivement fixé, d'autre part un ensemble de représentations individuelles d'où résulte la constatation de l'appropriation du principe au but de l'ordre juridique », *ibid.*, p. 72.

¹⁵⁰⁰ *Ibid.*, p. 74.

¹⁵⁰¹ Dans la mesure où « derrière la figure changeante du chef qui commande, il y a l'idée qui légitime le commandement. », G. Burdeau, *ibid.*, p. 77.

première édition de 1949¹⁵⁰². Sous son aspect juridique, l'« idée de droit » est en effet plutôt claire dès cette date dans la mesure où elle révèle les emprunts à Kelsen et à Capitant.

Par l'exposé du concept, Burdeau aborde le problème de fondation de l'ordre juridique et rejoint d'abord Capitant : « Pour nous, écrit-il, le droit existe bien avant d'être inscrit dans les codes ; *il existe dès que les représentations juridiques de l'ordre social dominantes dans une société donnée impliquent reconnaissance de la valeur juridique des règles de conduite que postule cet ordre.* »¹⁵⁰³ Difficile de ne pas entendre résonner les formules de Capitant à travers cette définition de Burdeau. Quant au lien avec Kelsen, il se fait par interprétation, *a contrario*, de la norme fondamentale : « Cette règle fondamentale est très réelle et, si l'on peut dire, parfaitement juridique puisqu'*elle n'est autre que l'idée de droit elle-même*, dans les quelques préceptes qu'elle exprime. »¹⁵⁰⁴

On comprend alors l'importance, et la fonction pourrait-on dire, de l'« idée de droit » vis-à-vis du pouvoir constituant avec ce complément : « Au point de vue politique le pouvoir constituant incarne la force prépondérante puisque l'idée de droit qu'il exprime est celle qui est parvenue à s'imposer parmi le parallélisme ou la concurrence des idées de droit rivales. Au point de vue juridique, il est également l'autorité suprême puisque, d'une part, c'est lui qui décide quelle est l'idée de droit valable dans le groupe et, d'autre part c'est lui qui est à l'origine de l'ordre juridique étatique en qualifiant les gouvernants et en fixant leur compétence. »¹⁵⁰⁵ C'est une fois encore, à l'aide d'un vocabulaire différent, la même analyse que chez les auteurs précédemment étudiés : la dimension politique du pouvoir constituant lui est reconnue au même titre que sa dimension juridique.

Les conséquences de ce raisonnement appliqué au pouvoir de révision sont donc, elles aussi, de la même teneur, c'est-à-dire favorable à une limitation du pouvoir de révision. Précisément, l'abrogation de la constitution est juridiquement impossible de la part du pouvoir de révision¹⁵⁰⁶. Sur ce point, il est intéressant de lire que Burdeau renvoie à sa thèse de doctorat¹⁵⁰⁷

¹⁵⁰² Seuls quelques développements relatifs à l'aspect sociologique de l'« idée de droit » sont ajoutés dans la deuxième édition et maintenus pour la troisième. Voir la section « Assise sociale de l'idée de droit », *Traité de science politique*, Paris, LGDJ, 2^{ème} éd., 1966, pp 285-339 et 3^{ème} éd., 1980, pp. 324-387.

¹⁵⁰³ G. Burdeau, *Traité de science politique*, Tome 1, Paris, LGDJ, 1^{ère} éd., 1949, pp. 119-120. Nous soulignons.

¹⁵⁰⁴ G. Burdeau, *ibid.*, p. 151. La citation se poursuit : « alors que la Stufentheorie rejette tout souci du contenu des règles pour ne considérer que leur enchaînement formel, je m'attache, au contraire, aux exigences de l'idée de droit. Ce sont elles qui, à mes yeux, justifient la subordination des normes les unes aux autres. »

¹⁵⁰⁵ G. Burdeau, *Traité de science politique*, Tome 3, Paris, LGDJ, 1^{ère} éd., 1950, p. 174. La citation demeure inchangée dans la deuxième édition de 1969 (p. 185) ainsi que dans la troisième édition de 1984 (p. 174).

¹⁵⁰⁶ Elle revient au pouvoir constituant originaire : « Si les modifications des équilibres sociaux et politiques qui affectent le pays sont ressenties par le souverain avec une intensité telle qu'il apporte son adhésion à une idée de droit nouvelle ou exige une refonte totale des mécanismes gouvernementaux qui doivent mettre en œuvre l'idée de droit à laquelle il demeure attaché, alors l'œuvre constituante à accomplir échappe à la compétence de l'organe de révision. », G. Burdeau, *ibid.*, p. 249. La citation demeure inchangée dans la deuxième édition de 1969 (pp. 251-252) ainsi que dans la troisième édition de 1984 (pp. 232-233).

¹⁵⁰⁷ *Ibid.*, p 249, n2.

car cela prouve qu'il ne renie pas les conclusions qu'il a pu tirer de son analyse kelsénienne du droit. Il affirme de nouveau que la limitation du pouvoir de révision provient du fait que « la révision est inséparable d'un ordre statutaire préétabli. » Ainsi, « ne voit-on pas qu'un organe aussi "marqué" par son origine est incapable à la fois moralement et juridiquement d'entreprendre l'élaboration d'une constitution s'inspirant *d'un esprit différent* de celle dont il procède. »¹⁵⁰⁸

Georges Burdeau s'inscrit donc parfaitement dans l'évolution de la pensée constitutionnelle tributaire des progrès opérés outre-Rhin. De surcroît, il poursuit tout autant l'évolution française, plus large, que nous nous efforçons de retracer, celle qui n'attribue au pouvoir de révision qu'une compétence d'amélioration du texte constitutionnel. Le refus de l'abrogation de la constitution par le pouvoir de révision en est un signe et l'accord de la révision à l'idée de droit qui lui préexiste en est un autre : « Qualifié *pour le service* d'une idée de droit, nous dit Burdeau, il [le pouvoir de révision] commettrait un véritable détournement de pouvoir en se faisant l'instrument d'une idée différente. »¹⁵⁰⁹

En outre, les années sombres de l'histoire constitutionnelle française ont contribué à l'enracinement de cette évolution grâce, ironie de l'histoire, à un défenseur de la validité de la loi du 10 juillet 1940 autant qu'à l'un de ses détracteurs.

C. La réception de la doctrine allemande et le Gouvernement de Vichy

Le doyen Bonnard a identifié précisément la dynamique de la doctrine française au début du XX^{ème} siècle : « Actuellement, dit-il, dans la doctrine française, c'est une doctrine objectiviste qui, refoulant le subjectivisme, prend de plus en plus d'autorité sur les esprits »¹⁵¹⁰. Son étude des actes constitutionnels de 1940¹⁵¹¹, destinée à défendre le passage de la Troisième République à l'Etat Français, s'inscrit dans cette démarche.

¹⁵⁰⁸ *Ibid.* Nous soulignons.

¹⁵⁰⁹ *Ibid.*, pp. 249-250. Nous soulignons.

¹⁵¹⁰ R. Bonnard, « L'origine de l'ordonnancement juridique », *Mélanges Haurion*, Paris, Sirey, 1929, pp. 33-77. Dans cet article, l'auteur s'appuie largement et régulièrement sur la thèse de R. Capitant. Il s'y propose de montrer l'utilité du concept de valeur pour la science du droit qui se tourne vers les théories objectivistes, notion qui n'est sans doute pas étrangère à la théorie qu'il développera plus tard et que nous étudions plus en détails ici, celle de l'ordonnancement vital de la nation.

¹⁵¹¹ R. Bonnard, *Les actes constitutionnels de 1940*, Paris, LGDJ, 1942, 180 p.

Il y prend d'abord soin de construire une théorie de la révolution qui en propose une acception légale. Pour ce faire, il intègre à l'étude juridique le pouvoir qui établit la constitution : il base sa justification de la juridicité du pouvoir constituant sur « l'ordonnement vital de la nation. »¹⁵¹² Par ces mots, il désigne une situation idéale, *la* source du droit, par laquelle il produit ses effets de manière régulière. Dans le cas où cette régularité serait sérieusement atteinte, où le fonctionnement régulier des pouvoirs publics serait compromis, il apparaîtrait *vital* d'agir, afin de porter secours à la nation elle-même. De sorte que si l'ordre juridique ne garantit plus l'ordonnement vital de la nation, il est bien question de la sauver d'une situation de crise, justifiant alors l'élaboration d'une nouvelle constitution, propre à rétablir l'ordonnement vital. C'est alors de la conformité de la nouvelle constitution à l'ordonnement vital de la nation que ce nouveau texte constitutionnel tire sa juridicité.

Roger Bonnard assume sans détour le rattachement de cette pensée à la doctrine du droit naturel, affirmant entre les lignes que si l'existence d'un ordre juridique relève de la nécessité, il faut reconnaître le caractère juridique aux faits qui le produisent¹⁵¹³. Le doyen de Bordeaux distingue cependant entre un pouvoir agissant en dehors de toute habilitation et un pouvoir agissant par habilitation : « Le pouvoir constituant est *originaire*, précise-t-il, lorsque son titulaire le possède en dehors de toute attribution constitutionnelle, spontanément, automatiquement, à cause d'une certaine qualité qu'il possède ou d'une certaine situation dans laquelle il se trouve. »¹⁵¹⁴ En revanche, « Le pouvoir constituant *institué* est celui qui existe en vertu d'une constitution et qui a été établi pour venir, le cas échéant, réviser cette constitution. »¹⁵¹⁵

Cette terminologie, bien que promise à un long avenir, n'est pas l'apport essentiel de l'ouvrage. La distinction qu'elle désigne n'est jamais que celle rencontrée chez tous les auteurs qui ont précédé Bonnard depuis la fin du XIX^{ème} siècle. Toute formelle, cette distinction ne résoud nullement le principal problème que nous poursuivons : elle ne permet pas de penser une limitation du pouvoir constituant de révision de la constitution car ce n'est pas son but. Au contraire.

L'auteur fait aussi appel à une autre distinction, dans le but de justifier l'ampleur du changement apporté en 1940 aux lois constitutionnelles de 1875 : il sépare les révolutions politiques légales des révolutions politiques illégales. Là réside l'originalité de son raisonnement,

¹⁵¹² *Ibid.*, p. 11.

¹⁵¹³ R. Bonnard : « il est tellement inadmissible et contraire aux faits de refuser toute juridicité aux révolutions illégales, que cela implique entre autres arguments, condamnation du positivisme juridique. », *ibid.*

¹⁵¹⁴ *Ibid.*, p. 7. Nous soulignons.

¹⁵¹⁵ *Ibid.*, p. 17. Nous soulignons.

selon lequel une révolution peut intervenir par les voies légales. Une révolution politique est dite légale, selon Bonnard, lorsqu'elle est « faite dans le calme et en vertu des constitutions existantes »¹⁵¹⁶. Une révolution politique illégale se caractérise au contraire par sa violence, sa soudaineté et l'ampleur des changements qu'elle apporte¹⁵¹⁷. Ce qui justifie alors de classer Roger Bonnard dans la catégorie de ceux qui reçoivent l'influence allemande. Il fait partie de ces auteurs qui n'envisagent plus le pouvoir constituant sous le seul aspect de la production d'une norme, fût-elle fondamentale, mais s'attache au contenu que véhicule cette norme. La notion d'ordonnement vital de la nation l'illustre bien, de même que le soin pris pour préciser le type de révolution qu'il considère : les révolutions politiques qui sont la condition de réalisation des révolutions sociales.

Si donc par révolution politique l'auteur entend les seuls changements apportés aux institutions politiques, il ne faut pas y voir une réfutation de la manière globale avec laquelle il aborde le changement de constitution, mais plutôt une faiblesse dans la distinction qu'il établit entre le pouvoir constituant originaire et le pouvoir constituant institué. Ce dernier, institué pour garantir la stabilité de la constitution, ne devrait pas être mis en œuvre dans le but de rédiger une nouvelle constitution. Si ce besoin est pressenti, c'est que l'ordonnement vital de la nation est menacé et, selon Bonnard, c'est alors au pouvoir constituant originaire d'intervenir. Le pouvoir constituant institué l'est dans le but de modifier une constitution qui s'avère défectueuse, son action doit prévenir toute distance avec l'ordonnement vital de la nation. Ainsi, suivre précisément les catégories mises en avant par l'auteur conduit à remettre en cause sa notion de révolution légale. Or, c'est sur cette dernière que repose toute sa justification de la légitimité des actes constitutionnels de 1940.

Si la précision terminologique apporte une certaine clarté au droit français relativement à la désignation des organes appelés à rédiger ou à modifier la constitution, elle entretient par ailleurs la considération, fautive à notre avis, que les pouvoirs constituants originaires et institués disposent tous deux d'une compétence illimitée. En outre, on peut s'interroger sur le fait que cette distinction terminologique ait été préférée à celle, plus claire à notre avis, de Georges Burdeau qui proposait les désignations pouvoir constituant d'une part et pouvoir de révision d'autre part. Il y a là un mystère que seule la tendance de Burdeau à intégrer le phénomène politique à ses travaux de droit constitutionnel peut éventuellement expliquer : ce sont en effet les tenants de l'école positiviste qui reprendront la terminologie de Roger Bonnard, notamment le

¹⁵¹⁶ R. Bonnard, *Les actes constitutionnels... op. cit.*, p. 9.

¹⁵¹⁷ R. Bonnard : « On entend par révolution politique un changement brusque, rapide et de portée étendue dans les institutions d'un pays. Au contraire [de l'évolution politique], la soudaineté, la rapidité, la simultanéité et l'ampleur sont les caractéristiques de la révolution. », *ibid.*, pp. 8-9.

doyen Vedel¹⁵¹⁸ dont l'influence n'est pas à démontrer. L'interrogation demeure cependant car G. Burdeau n'était-il pas un brillant élève de Kelsen lorsqu'il distinguait pouvoir constituant et pouvoir de révision ?

Enfin, dans cette évolution de la notion de pouvoir constituant à travers une sélection d'auteurs qui l'ont marquée, il convient de se pencher sur la thèse de Georges Liet-Veaux. Soutenue en 1942, elle doit être lue dans le droit fil de l'étude de Roger Bonnard sur les actes constitutionnels de 1940 car il existe une significative relation de symétrie entre ces deux livres : l'effort de Bonnard avait été de prouver que la révolution peut être un événement juridique anodin dans les formes (ce qu'il appelle une révolution légale) mais qui, pour autant, n'en serait pas moins bouleversante au fond (c'est-à-dire que le contenu des règles nouvelles est véritablement révolutionnaire par rapport à l'ordre renversé). Cette logique masque donc la violence d'un changement idéologique qui se produirait « dans les formes ».

Georges Liet-Veaux propose alors une vision globale où la révolution est, d'une certaine manière, réhabilitée, c'est-à-dire prise au sérieux en tant que rupture, indifféremment à la manière par laquelle elle se produit. Il exprime donc autrement les idées du doyen Bonnard¹⁵¹⁹ sans les modifier. Il en fait la base de son raisonnement puis les dépasse rapidement : il considère ensemble, comme illégales, une révolution qui respecterait les formes établies et une révolution qui les violerait. C'est ainsi qu'il affirme : « La violation des règles de révision est ordinairement entendue dans le sens de violation des règles de formes (...) *Mais cette violation doit s'entendre aussi des règles de fond.* »¹⁵²⁰ Envisager une révolution sous son aspect formel ou au fond est donc indifférent pour G. Liet-Veaux : dans les deux cas, la révolution est une rupture.

Vouloir la masquer quand elle n'intervient qu'au fond est illusoire prévient-il : dans ce cas la violation des règles de forme, si elle est moins évidente, n'en est pas moins réelle. L'effort de son aîné est même réinterprété comme une anomalie qu'il définit comme suit : « Respect de la forme de la constitution pour en combattre l'esprit, c'est la *fraude à la constitution.* »¹⁵²¹ Liet-Veaux explique cette situation par le constat « que les formes de révision des constitutions sont

¹⁵¹⁸ Voir son *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, pp. 114-115.

¹⁵¹⁹ Nous les synthétisons pour mémoire : l'avènement d'un nouveau texte constitutionnel par la violation de la constitution en vigueur est nécessairement révolutionnaire ; le respect des formes établies peut véhiculer une révolution idéologique.

¹⁵²⁰ G. Liet-Veaux, *La continuité du droit interne, Essai d'une théorie juridique des révolutions*, Thèse, Paris, Sirey, 1942, p. 63. Nous soulignons.

¹⁵²¹ *Ibid.*, p. 69.

intimement liées aux caractères du régime en vigueur. »¹⁵²² Ce qui le conduit à cette conséquence : « si l'organe constituant abroge en entier cette procédure de révision, c'est qu'il répudie du même coup le fondement jusque là admis du pouvoir politique, "l'esprit" de la constitution »¹⁵²³. L'ultime conclusion est alors inévitable : l'organe constituant « ne peut que la modifier légèrement dans la mesure où il ne porte pas atteinte aux principes fondamentaux qui sont la base du régime, et qui s'extériorisaient précisément par cette procédure de révision. »¹⁵²⁴

Georges Liet-Veaux est ainsi le premier auteur français à poser de manière systématique une limite à la compétence de l'organe chargé de la révision de la constitution, lui interdisant de remplacer intégralement la constitution qui l'habilite à la réformer. Cette proposition est doublement forte car elle nie tous les exposés doctrinaux d'avant 1930 pour lesquels la technique de la double révision était parfaitement admise et elle offre une démonstration convaincante à tous ceux qui, sans apporter de justification systématique, la refusaient.

Reste à souligner la paternité de cette thèse qui a pour ambition de comprendre « la continuité du droit interne », selon son intitulé. La continuité du droit, pour Liet-Veaux, serait dûe à l'opinion publique. Il consacre de longs développements à en saisir l'essence et conclut par cette définition : « une opinion publique est un désir communément éprouvé par une partie des forces morales de la nation, et ayant pour objet immédiat le maintien ou la réformation d'une institution, la poursuite ou l'abandon d'une certaine politique. »¹⁵²⁵ Complexe, cette définition vient enrichir celle de celui qui l'inspire, citée en amont de sa démonstration : « L'opinion publique est la forme moderne de l'acclamation (Carl Schmitt). »¹⁵²⁶

Plus convaincante encore, pour l'évolution franco-allemande des idées que nous retraçons, est la description du rôle de l'opinion publique dans l'enchaînement de la chute d'un gouvernement et de son remplacement. L'auteur affirme que la chute « résulte d'un phénomène original, d'une *décision souveraine de l'opinion publique*, estimant que ces organes ne réalisent plus ses

¹⁵²² G. Liet-Veaux poursuit : « Sous une monarchie de droit divin, c'est le monarque qui est le principal agent de la révision ; sous un régime de souveraineté nationale, c'est le peuple, par l'intermédiaire d'une Assemblée constituante en régime démocratique et parlementaire, par le moyen du plébiscite en régime autoritaire. », *ibid.*, p. 67. Il est intéressant de noter, d'une part, qu'il renvoie à la thèse de Burdeau pour ce constat, *ibid.*, p. 67 n16, et, d'autre part, que cette même opinion sera défendue par René Capitant au cours des travaux préparatoires de la constitution de 1946 : « la procédure qui sera adoptée en cette matière marquera la véritable valeur de la constitution. », Assemblée nationale constituante élue le 21 octobre 1945, *Séances de la commission de la constitution – Comptes rendus analytiques imprimés en exécution de la résolution votée par l'Assemblée le 25 avril 1946*, Paris, Impression de l'Assemblée nationale constituante, 1946, 2^{ème} séance, 4 décembre 1945, p. 19.

¹⁵²³ G. Liet-Veaux, *La continuité du droit interne... op. cit.*, p. 68

¹⁵²⁴ G. Liet-Veaux, *ibid.* Souligné dans le texte.

¹⁵²⁵ G. Liet-Veaux, *ibid.*, p. 274. Souligné dans le texte.

¹⁵²⁶ G. Liet-Veaux, *ibid.*, p. 271.

désirs. »¹⁵²⁷ Ce qu'il y a de surprenant dans cette citation c'est le triple lien qu'elle crée entre la pensée de Liet-Veaux et celles de René Capitant, de Carl Schmitt, de Roger Bonnard enfin.

Premièrement, citant son étude sur « Le droit constitutionnel non-écrit »¹⁵²⁸, G. Liet-Veaux affirme que « ces lignes du professeur René Capitant ne font que développer le point de vue soutenu ici : “Au fur et à mesure que la nation retire à l'ancien ordre politique le bénéfice de son adhésion et de sa soumission, pour accepter ou subir le nouveau pouvoir, c'est la ‘positivité’ qui passe d'un camp dans l'autre, reléguant l'ancienne constitution dans le cercle des théories et amenant à réalisations des doctrines politiques qui ne valaient qu'à titre d'aspirations.” »¹⁵²⁹ La référence explicite, à plus de précision chez Capitant que dans sa propre démonstration, sur un point si critique de son ouvrage, est un hommage rendu à la continuité de leurs vues.

L'expression « décision souveraine de l'opinion publique », ensuite, ne peut manquer de faire résonner celle qu'utilise C. Schmitt pour définir la Constitution : une « décision politique fondamentale du titulaire du pouvoir constituant »¹⁵³⁰. Si pour établir une filiation certaine entre ces deux auteurs des recherches plus approfondies sont nécessaires, nous pensons néanmoins qu'il y a là de sérieux indices permettant de considérer qu'elle n'est pas hasardeuse. Pour s'en convaincre, notons que l'expression revient sous la plume de Liet-Veaux au moment où il sonde le caractère juridique d'un pouvoir révolutionnaire : « la juridicité des pouvoirs des ex-insurgés remonte à cette *décision fondamentale*, sans qu'il y ait lieu d'attendre une ratification expresse par la nation du fait accompli. »¹⁵³¹

Quant au lien avec Roger Bonnard, il se matérialise par la seconde partie de la citation : Liet-Veaux affirme qu'un gouvernement chute dès lors que « ces organes ne réalisent plus ses désirs ». La formule n'est-elle pas analogue à celle du doyen de Bordeaux pour qui « l'ordonnement vital de la nation »¹⁵³² est à la fois le fondement de la légitimité d'un gouvernement lorsqu'il le poursuit et la raison pour laquelle il doit chuter quand il s'en écarte ?

¹⁵²⁷ G. Liet-Veaux, *La continuité du droit interne... op. cit.*, p. 365. Souligné dans le texte.

¹⁵²⁸ R. Capitant, « Le droit constitutionnel non-écrit », *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de F. Gény*, Tome 3, Paris, Sirey, 1934, p. 2.

¹⁵²⁹ G. Liet-Veaux prolonge la citation, substantiellement d'ailleurs : « Dès que le nouvel ordre a triomphé de l'ancien régime, l'unité nationale est reconstituée et l'on peut parler d'une constitution positive sans attendre que celle-ci ait été couchée par écrit. Il est clair que la rédaction lui apportera les précisions qui lui manquent, une ampleur, une logique, une unité incomparable, mais si réduite et si vague qu'elle puisse être, le fait d'un gouvernement au pouvoir n'en atteste pas moins l'existence d'une constitution. » », *La continuité du droit interne... op. cit.*, p. 371.

¹⁵³⁰ C. Schmitt, *Théorie de la constitution*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1993, p. 154.

¹⁵³¹ G. Liet-Veaux, *op. cit.*, p. 370. Nous soulignons. Cette citation est précédée de cette phrase : « C'est la décision de l'opinion publique telle qu'elle a été analysée plus haut qui a un double aspect : en même temps qu'elle enlève aux anciens gouvernants leurs pouvoirs, elle les reporte à de nouveaux personnages. »

¹⁵³² R. Bonnard, *Les actes constitutionnels de 1940*, Paris, LGDJ, 1942, p. 11.

Nous le pensons et voyons pour ces raisons en la doctrine de Georges Liet-Veaux le point culminant de la réception des idées allemandes en France. Du moins pour la période qui précède la redécouverte de la pensée de C. Schmitt, par la traduction de la *Théorie de la Constitution* en 1993. L'insuccès de cette manière d'envisager le droit constitutionnel peut s'expliquer à l'aide de différents facteurs dont on ne sait lequel serait déterminant. Il est tout d'abord mystérieux de voir notre auteur se muer en spécialiste reconnu du droit de l'urbanisme¹⁵³³ après-guerre. Quelles sont les raisons qui l'ont fait se détourner du droit constitutionnel et de son problème classique le pouvoir constituant ? Mystère. Quoi qu'il en soit, l'adhésion des auteurs à la distinction terminologique de Roger Bonnard n'en est que plus remarquable. Enfin il n'est pas impossible que la défaite française de 1940 puis la victoire des alliés en 1945 ait conduit, consciemment ou inconsciemment, les auteurs à privilégier des thèses traditionnellement françaises, comme le positivisme de Carré de Malberg.

En définitive, il est indéniable que cette méthode positiviste s'accommode mieux de la terminologie de R. Bonnard que de celle de G. Burdeau laquelle aurait pour conséquence de ne plus parler de pouvoir constituant, une notion pourtant indissociable du droit constitutionnel français. Le prolongement de cette querelle, nous ne pourrions le reprendre qu'après avoir envisagé plus précisément l'avènement de la Quatrième République et la conception non équivoque du pouvoir de révision qu'elle adopta.

¹⁵³³ Ch. Melchior de Molènes écrit à l'occasion de la troisième édition de l'ouvrage de G. Liet-Veaux : « Proudhon et Marx opposèrent jadis la *Philosophie de la misère* et la *Misère de la philosophie*. Mutatis mutandis, sans polémique mais non sans équité, on conclurait que, par son tour d'horizon approfondi d'une spécialité en évolution rapide, *Le droit de la construction* contribue utilement à la construction du droit. », *RIDC*, vol. 26, 1974, n° 2, p. 419.

Section deux. La révision totale distinguée du changement de régime

L'appréhension du droit constitutionnel comme science au début du XX^{ème} siècle fut particulièrement fructueuse. Sous le terme polysémique de « positivisme », des doctrines aussi riches que diverses se sont épanouies. Bon nombre d'entre elles concluaient au fait qu'un ordre juridique ne se maintient que par le consentement implicite ou explicite de la majorité de la population dont il organise la vie politique et sociale. L'ordre juridique exprimerait un choix dont les résonances dans d'autres domaines de la connaissance seraient harmonieuses : l'ordre juridique ne serait ainsi qu'une expression singulière des particularités d'un peuple.

A ce titre, le devenir de l'ordre juridique est à la disposition du peuple car il en tient son origine. Ce discours sur le fondement du droit est le discours républicain tel qu'affirmé en 1792 par la Convention. C'est aussi le discours reconnu pour être la théorie du pouvoir constituant : il n'est pas de Constitution qui ne soit adoptée par le peuple. On sait que la fameuse assemblée ne suivit que partiellement cette règle, en enfermant la Constitution dans une arche après qu'elle eût été ratifiée par le peuple. En revanche, au lendemain de la deuxième guerre mondiale, la règle est strictement suivie et participe dès les prémices du travail constituant à rétablir pleinement la légalité républicaine (Sous-section une). Ce rétablissement comporte aussi une part d'échec car les travers de la Troisième République sont réitérés sous la Quatrième, au point de priver d'effet une révision constitutionnelle qui se voulait améliorative (Sous-section deux).

Sous-section une. Poursuivre la guerre et en sortir : la négation du régime de Vichy et les leçons de l'expérience

Que la République n'ait souffert aucune rupture entre 1940 et 1945 est une idée qui relève de la pure et seule logique juridique car les pouvoirs publics de la Troisième République ont effectivement été usurpés et remplacés. De fait, le rétablissement de la légalité républicaine à l'issue de la guerre est un discours que l'on peut mettre en perspective avec la déclaration qui accompagnait la Charte constitutionnelle de 1814, par laquelle Louis XVIII prétendait « renouer la chaîne des temps ». C'est en effet une logique similaire qui conduit le Général de Gaulle à refuser de proclamer la République au balcon de l'Hôtel de Ville en 1944.

Il n'en reste pas moins que la France libre qu'il dirige depuis Londres est comprise comme une puissance révolutionnaire depuis Vichy (§1) dont la victoire permet la continuité de la République et, par conséquent, de lire l'écriture de la constitution de 1946 comme une révision totale (§2).

§1. *La révolution de la France libre*

A l'instar de la loi du 10 juillet 1940, l'ordonnance du 9 août 1944¹⁵³⁴ est controversée. Non dans son but mais quant à la régularité du procédé qu'elle met en place. Il s'agit du rétablissement de la légalité républicaine dont la nécessité politique ne fait aucun doute pour le Gouvernement Provisoire de la République Française¹⁵³⁵. Il est cependant une remarque récurrente qu'il convient de dissiper : la question n'est pas de savoir si par ces mots (« (...) la forme du gouvernement de la France est et demeure la République. En droit celle-ci n'a pas cessé d'exister. »¹⁵³⁶) les rédacteurs visaient la III^{ème} République car ils étaient conscients du dénigrement dont elle était victime dans l'opinion, mais la question est de savoir s'ils ne désignaient pas un régime « plus grand » que la troisième forme qu'il a prise entre 1875 et 1940. Ne désignaient-ils pas une idée de droit, républicaine, laquelle avait été niée par le gouvernement de l'Etat français et qu'au contraire le Conseil de défense de l'Empire, le Conseil national, le Comité de libération nationale et enfin, le Gouvernement Provisoire de la République Française se sont, tour à tour, efforcés de faire vivre en dehors des frontières métropolitaines ?

L'ordonnance du 9 août proclame en son article premier : « la forme du gouvernement de la France est et demeure la République. » Par cette expression, avant l'affirmation d'un choix spécifique d'organisation des institutions, c'est le refus d'un exercice autoritaire et concentré du pouvoir qui est proclamé. Il est possible d'analyser dans l'histoire constitutionnelle de la France différentes mises en œuvre de « La République » et de distinguer d'abord, « La Sociale », elle-même susceptible de subdivisions entre le modèle de 1793 et celui de 1848, distinguer ensuite, la « République conservatrice » ou « parlementaire » voire « libérale », et enfin, « les Républiques autoritaires », sortes de régimes transitoires préalables à l'installation d'un Empire. Cela étant, les termes de l'ordonnance de rétablissement ne s'avancent pas dans ces catégories. Ils ne font que

¹⁵³⁴ *JORF* (d'Alger), n° 65 du 10 août 1944, pp. 688-694.

¹⁵³⁵ B. Mathieu et M. Verpeaux : « L'illégalité du système né de l'armistice est affirmée dans l'ordonnance du 9 août 1944. C'est une thèse juridiquement contestable mais politiquement nécessaire. », « La transition juridique : l'ordonnance du 9 août 1944 », *Le rétablissement de la légalité républicaine – 1944*, Paris, Complexe, 1996, p. 806.

¹⁵³⁶ Ordonnance du 9 août 1944, article 1. L. Duguit, H. Monnier, R. Bonnard, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, LGDJ, 7^{ème} éd. par G. Berlia, 1952, p.453.

rejeter ce qu'il y a de plus évidemment contraire entre le régime de Vichy et un régime républicain : la supériorité de l'exécutif sur le législatif d'une part¹⁵³⁷, et la législation xénophobe, raciste et antisémite d'autre part¹⁵³⁸. Les travaux du professeur E. Cartier montrent bien en ce sens que la reconstruction de la légalité républicaine est « composite »¹⁵³⁹, c'est-à-dire pragmatique.

Ce problème d'articulation entre systèmes juridiques doit cependant être mis de côté pour notre recherche car il ne l'intéresse qu'à la marge. Le phénomène qui nous retient est *a priori* moins technique mais particulièrement long : il comprend d'abord l'appropriation de la puissance constituante par ceux qui, réunis autour du général de Gaulle, la disputent à la Révolution nationale et se poursuit ensuite par le processus constituant qu'ils mettront en place à la sortie de guerre. Selon cette analyse, « les Français libres » se livrent à une véritable contre-révolution : en exil, ils sollicitent l'appui de l'étranger qui partage les valeurs renversées par la Révolution nationale et qui pourrait, avec eux, ressaisir le pouvoir. L'Angleterre, pays de la plus ancienne liberté politique et seul voisin susceptible de proposer un accueil amical (hormis la Suisse, neutre dans le conflit mais encerclée par les puissances de l'Axe), offrait de fait les garanties requises.

Le caractère révolutionnaire de la Résistance qui s'engage alors ne doit pas être sous-estimé, ni mal compris. Si le régime vichiste est considérée comme régulier du fait qu'il est l'autorité établie et qu'il dirige le territoire métropolitain, les tenants du rétablissement de l'ordre et des valeurs que sa révolution a balayés peuvent être formellement, de son point de vue, qualifiés de révolutionnaires.

L'aboutissement de ce combat, où chacun des camps se réclame d'une tradition française qu'il définit différemment, peut être fixé au 17 août 1945¹⁵⁴⁰, date de l'ordonnance organisant le referendum et les élections de l'Assemblée nationale constituante : ce jour le peuple souverain

¹⁵³⁷ Avec le suffrage universel, c'est là l'élément institutionnel d'identification d'une constitution républicaine au XIX^{ème} siècle selon J. Sausse dont nous partageons l'analyse. Voir sa thèse (spécialement la première partie), *Ecrire la Constitution républicaine du XIX^{ème} siècle – La Constitution de 1848 et les Lois Constitutionnelles de 1875*, Thèse, 2013, 595 p.

¹⁵³⁸ Voir là aussi la thèse de J. Sausse, particulièrement le chapitre 5 sur la permanence des valeurs républicaines, *ibid.*, pp. 303-356.

¹⁵³⁹ C'est la qualification que l'auteur retient pour le Titre I de la Deuxième partie de sa thèse, E. Cartier, *La transition constitutionnelle en France (1940-1945) : la reconstruction révolutionnaire d'un ordre juridique « républicain »*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2005, p. 291.

¹⁵⁴⁰ De nombreux événements peuvent disputer ce choix. Entre autres, le 17 septembre 1943, date à laquelle l'Assemblée consultative provisoire est créée, ou le 21 avril 1944, jour où par ordonnance, cette Assemblée prévoit l'organisation des pouvoirs publics à la libération, ou encore le 9 août 1944, jour du rétablissement de la légalité républicaine. A ces dates cependant, le gouvernement de Vichy est encore en place même s'il est dominé par les choix que le III^{ème} Reich lui impose. Si l'on choisit alors le 2 septembre 1944 qui voit le Gouvernement provisoire de la République française se réunir à Paris pour la première fois, la chronologie proposée serait plus historique que juridique et ne tiendrait pas assez compte du dénouement de la guerre.

retrouve la parole, la tradition défendue par la France libre l'emporte sur la tradition autoritaire de concentration du pouvoir prônée par la Révolution nationale. C'est d'ailleurs dès juin 1945 que « la question constitutionnelle émerge sur la scène publique »¹⁵⁴¹. La réflexion universitaire se penche, elle aussi, et à nouveau, sur les débats classiques relatifs à la nature du pouvoir constituant, aux compétences reconnues à son titulaire d'une part, et au titulaire de son exercice d'autre part.

Dans cette dynamique, l'article de Georges Berliá, « De la compétence des assemblées constituantes »¹⁵⁴², prouve que l'évolution doctrinale que nous suivons va marquer la pratique constituante¹⁵⁴³. L'auteur y défend la soumission de l'assemblée à son mandataire, le peuple qui l'élit, par une formule aussi célèbre que pertinente et juste : « *les élus sont les représentants de la nation souveraine et, en aucun cas, les représentants souverains de la nation.* »¹⁵⁴⁴

A travers l'ordonnance du 17 août 1945¹⁵⁴⁵, le rétablissement de la légalité républicaine sera particulièrement fidèle à cette exigence qui est plus que la reformulation du principe « il ne peut y avoir de constitution que celle qui est acceptée par le peuple », adopté le 21 septembre 1791. Le choix d'abandonner à l'arbitrage du peuple lui-même le sort des institutions de la Troisième République et celui de ne confier qu'un mandat d'écriture du projet de constitution à l'Assemblée nationale constituante, sont des applications strictes de la souveraineté du peuple, base du droit républicain¹⁵⁴⁶.

Il est ainsi très important de signaler le caractère inédit de ce processus constituant dont l'orientation et la conclusion relèvent de referendums décisionnels. En effet, le « pouvoir originaire réside dans le peuple », il s'agit d'une « innovation d'une portée incalculable »¹⁵⁴⁷ pour A. Milhaud. D'après J.-M. Denquin cependant, l'innovation réside plutôt dans le fait que « pour la première fois, une Constituante voyait ses pouvoirs limités *a priori* » car « une votation populaire n'est pas un acte spontané : elle suppose des questions posées au peuple et une organisation

¹⁵⁴¹ M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 13^{ème} éd., 2014, p. 385.

¹⁵⁴² G. Berliá, « De la compétence des assemblées constituantes », *RDP*, 1945, n° 3, pp. 353-365.

¹⁵⁴³ En partie seulement car G. Berliá indique qu'une assemblée investie du pouvoir constituant ne devrait pas cumuler le pouvoir législatif, or, les assemblées constituantes de 1945 et 1946 ont exercé ces deux pouvoirs.

¹⁵⁴⁴ G. Berliá, *ibid.*, p. 353. Souligné dans le texte.

¹⁵⁴⁵ *JORF*, n° 194 du 19 août 1945, pp. 5154-5155. Ce sont, ensemble, les dispositions de l'ordonnance et les dispositions du projet de loi qui l'accompagne qui rendent compte de la volonté d'être fidèle au principe de souveraineté du peuple : les cinq articles de l'ordonnance organisant le referendum pour décider du sort des lois constitutionnelles de 1875 d'une part, et d'autre part, dans le cas de leur abandon, l'article 3 du projet de loi selon lequel le projet de constitution sera soumis à « l'approbation du corps électoral des citoyens français. »

¹⁵⁴⁶ « Avec ce referendum le droit public français s'est engagé dans la voie de la souveraineté populaire qui implique un système de démocratie directe ou semi-directe différent du régime représentatif traditionnel », estime Nguyen Quoc Dinh. Voir « La loi constitutionnelle du 2 novembre 1945 portant organisation des pouvoirs publics », *RDP*, 1946, p. 69.

¹⁵⁴⁷ A. Milhaud, « Face au referendum », *RPP*, 1945, n° 184, p. 202.

matérielle du scrutin. »¹⁵⁴⁸ L'auteur en conclut alors que cette consultation peut être qualifiée de plébiscite « au sens de Carré de Malberg qui limitait l'idée de referendum à des consultations instituées », mais aussi de referendum au sens de Duguit, pour qui cette idée « ne réalise pas forcément une dévolution de pouvoir comme le démontre précisément le vote de 1945. »¹⁵⁴⁹

Quoi qu'il en soit le régime de Vichy apparaît comme une parenthèse dans la continuité républicaine depuis 1870. En 1940, la traduction institutionnelle de l'idée républicaine s'est tournée vers ses antécédents autoritaires et reniait par là sa signification traditionnelle, issue de la Révolution française. Toujours est-il que la délégation reçue par le gouvernement du maréchal Pétain, dont l'objectif était d'anéantir la République, n'a pas eu le loisir de parvenir complètement à ses fins. Christophe Chabrot rappelle en effet qu'aucun des Actes constitutionnels adoptés par le gouvernement de Vichy « n'abolit officiellement la République. » Et l'auteur d'ajouter : « Le seul fait d'ailleurs d'abroger certains articles de ces lois constitutionnelles de 1875, laissant *a contrario* les autres en vigueur, semble bien prouver que ces lois restent au fondement d'une République maintenue, bien que réaménagée dans le cadre de l'Etat français et de ces Actes constitutionnels. »¹⁵⁵⁰

M. Chabrot rappelle que « La République ne saurait ainsi être confondue avec les lois et les Constitutions qui l'organisent. (...) Changer de Constitution n'est pas changer de République. »¹⁵⁵¹ Puisque le régime de Vichy n'a pas aboli la République par un autre régime, l'écriture de la constitution de 1946 peut bien, et doit, être vue comme une révision totale. C'est d'ailleurs là l'esprit de l'ordonnance du 9 août 1944 lorsqu'elle dispose que la République « n'a pas cessé d'exister en droit. » De plus, les débats des deux assemblées constituantes réunies pour établir la nouvelle constitution n'abordent jamais la question de la République. Seule l'organisation de ses pouvoirs publics est discutée pour savoir si la forme républicaine du gouvernement doit être traduite par un gouvernement, par l'Assemblée ou par un gouvernement parlementaire¹⁵⁵².

¹⁵⁴⁸ J.-M. Denquin, *Referendum et plébiscite - Essai de théorie générale*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1976, p. 160.

¹⁵⁴⁹ *Ibid.*, p. 160.

¹⁵⁵⁰ Ch. Chabrot, « Ceci n'est pas une V^e République », *RFDC*, 2010, n° 82, p. 261.

¹⁵⁵¹ *Ibid.*, p. 263.

¹⁵⁵² Il faut souligner ici, à la suite de J.-M. Denquin, un élément relatif à la composition de l'Assemblée nationale constituante, hautement déterminant : « (...) le fait capital, *politique*, dans cet immédiat après-guerre, est bien le quasi effacement de la droite et du centre traditionnels. Les expériences toutes proches de l'occupation, de Vichy, de la collaboration ont brutalement disqualifié tout un courant d'opinion. En outre cette ruée à gauche présente une dimension cathartique : n'est-il pas plus facile, en faisant maintenant le bon choix, de convaincre autrui et soi-même qu'on l'avait fait auparavant ? », *1958 : La genèse de la V^e République*, Paris, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 1988, pp. 61-62.

Cet aspect ressort plus nettement à l'étude de la procédure de révision retenue par les constituants.

§2. *La République parlementaire et ses valeurs réhabilitées*

Au cours de ce processus constituant qui a réuni deux assemblées constituantes, le traitement de la question de la procédure de révision constitutionnelle souligne la volonté des rédacteurs de rester fidèles à la République : l'élaboration de la procédure de révision de la constitution, tant par la première (A) que la seconde (B) Assemblée nationale constituante, le prouve.

A. La République « intouchable » par le pouvoir de révision

Dès la deuxième séance de la commission de la constitution, au cours de laquelle on examine la nomenclature et la classification des mécanismes que la constitution doit organiser, MM. Fajon et Capitant remarquent que le document étudié n'inclut pas la procédure de révision constitutionnelle. Fonlupt-Esperaber précise alors qu'il faut « donner au peuple la possibilité de s'élever contre telle ou telle disposition de la constitution. »¹⁵⁵³ C'est à partir de ces seules remarques que le ton est donné : le principe selon lequel le referendum sera l'instrument du contrôle de constitutionnalité *et* de la révision constitutionnelle est adopté¹⁵⁵⁴. Lorsqu'à la 11^{ème} séance de la commission la discussion entre dans le détail, ce double principe est confirmé¹⁵⁵⁵.

¹⁵⁵³ Assemblée nationale constituante élue le 21 octobre 1945, *Séances de la commission de la constitution - Comptes rendus analytiques imprimés en exécution de la résolution votée par l'Assemblée le 25 avril 1946*, Paris, impression de l'Assemblée nationale constituante, 1946, 2^{ème} séance, 4 décembre 1945, p. 24. Cité infra : ANC 1945, *Séances...* .

¹⁵⁵⁴ « *La commission, consultée, décide d'inscrire le principe du referendum dans la constitution et d'en limiter l'usage à la modification ou au contrôle des seuls textes constitutionnels.* », ANC 1945, *Séances...*, p. 26. Souligné dans le texte.

¹⁵⁵⁵ Capitant apparaît décisif. Fidèle à ses propres idées autant qu'à la position doctrinale de Berlioz, il affirme : « Le pouvoir constituant n'est pas l'élu, mais l'électeur. C'est donc à lui qu'il appartient également de se prononcer sur la constitutionnalité des lois. » Sans plus de discussion alors, « *Le principe du contrôle de la constitutionnalité par referendum populaire est accepté* ». Le président de la commission, André Philip estime opportun, à ce moment, de soumettre à la commission « le problème général de la révision de la constitution » puisque la commission a réservé le referendum à ces deux procédures. Ainsi, un bref échange de vues précède le vote d'une large majorité de la commission en faveur du « *principe selon lequel la constitution peut, en tout ou en partie, être révisée par un texte voté par l'assemblée et approuvée par referendum populaire.* », ANC 1945, *Séances...*, 11^{ème} séance, 19 décembre 1945, pp. 138 - 141. Souligné dans le texte.

Le travail de précision est alors confié à une sous-commission. Revenu entre les mains de la commission, le projet est modifié à la marge¹⁵⁵⁶. Entre sa présentation à l'Assemblée nationale le 9 avril et son adoption définitive le 19, s'ouvre une procédure de réécriture simultanée : la commission reçoit directement les amendements que les constituants souhaitent apporter au projet, de sorte qu'elle peut proposer une rédaction des articles qui en tient compte immédiatement. C'est bien sûr le mandat de l'Assemblée, limité à sept mois¹⁵⁵⁷, qui impose cette manière inédite d'écrire la constitution. C'est donc encore à travers les comptes-rendus de la commission que l'on mesure la portée de la procédure de révision de la constitution finalement adoptée, sans débats, le 19 avril 1946¹⁵⁵⁸.

Ainsi, en deux jours, la procédure de révision de la constitution est fixée. Les questions classiques qui se posent à chaque rédaction d'un titre relatif à la révision de la constitution ressurgissent mais leur sort est fixé rapidement grâce au pragmatisme des membres de la commission autant qu'au souvenir brûlant de 1940. De fait des limitations temporelles, par la confirmation du vœu de procéder à une révision, sont évoquées¹⁵⁵⁹ et admises¹⁵⁶⁰ ; elles ne sauraient empêcher une réforme pressante, au motif qu'une loi organique peut répondre à ce besoin¹⁵⁶¹.

Par ailleurs, on se demande comment empêcher une révision durant une période d'hostilités ou d'armistice. Mais les hostilités que la France mèneraient « dans une lointaine opération de police internationale, décidée par l'O.N.U. »¹⁵⁶² doivent-elles empêcher de réviser la constitution, demande Pierre Cot ? De même, dans la situation présente qui est une situation d'armistice, remarque le Président G. Mollet¹⁵⁶³, faut-il interdire de réviser ? C'est pour éviter ces

¹⁵⁵⁶ Une procédure faisant intervenir deux referendum (l'un pour confirmer la décision de l'Assemblée législative qu'il est besoin de procéder à une révision, l'autre pour adopter définitivement la révision) est simplifiée pour ne laisser qu'un referendum d'adoption finale des projets de révisions. Voir ANC, *Séances...*, séance du 2 avril 1946, pp. 637-638.

¹⁵⁵⁷ Article 6 du projet de loi annexé à l'ordonnance du 17 août 1945, *JORF*, n° 194 du 19 août 1945, p. 5154.

¹⁵⁵⁸ *JORF, débats*, n° 52 du 20 avril 1946, p. 2052.

¹⁵⁵⁹ Le rapporteur spécial Leenhardt demande le 15 avril s'il ne conviendrait pas « pour éviter l'abus de la procédure de révision et pour empêcher qu'on n'entretienne, dans le pays, des campagnes révisionnistes, de suivre l'exemple de la Belgique et de dire que, lorsqu'une révision aura été décidée par l'Assemblée nationale, elle ne pourra être votée qu'au cours de la législature suivante ? », ANC, *Séances...*, séance du 15 avril 1946, p. 727. Fonlupt-Esperaber et Cot s'accordent alors pour demander que soit préférée l'exigence d'une confirmation du vœu par un second vote, au minimum trois mois après sa première adoption, avant qu'il ne soit soumis au referendum, *ibid.*, pp. 727-728.

¹⁵⁶⁰ A la séance du lendemain, 16 avril, après la suppression d'un deuxième délai de trois mois entre la seconde adoption du projet et la tenue du referendum, la solution de Fonlupt-Esperaber et Cot est retenue. *ibid.*, séance du 16 avril 1946, p. 738.

¹⁵⁶¹ C'est Cot qui soulève cette difficulté (« il peut se présenter des cas où une révision partielle de la constitution s'impose d'urgence. On s'est trouvé dans une situation de ce genre en 1926, quand il a paru nécessaire de donner une existence constitutionnelle à la Caisse autonome d'amortissement. ») et Leenhardt qui la résout (« Le danger le plus grand serait l'abus du referendum et la possibilité d'une perpétuelle agitation révisionniste. C'est à cela qu'il faut parer. Dans des cas comme celui de 1926, une loi organique pourrait intervenir. »), *ibid.*, p. 739.

¹⁵⁶² *Ibid.*, séance du 15 avril 1946, p. 729.

¹⁵⁶³ *Ibid.*

hypothèses que la rédaction définitive retient l'interdiction d'entreprendre et même de continuer toute révision, en « cas d'occupation de tout ou partie du territoire métropolitain par des forces étrangères »¹⁵⁶⁴. Signe du traumatisme de juillet 1940, il est précisé, sans discussion, qu'« Il en va de même dans le cas où plus de dix pour cent des membres composant l'assemblée se trouvent notoirement empêchés par un cas de force majeure de participer aux débats de l'assemblée. »¹⁵⁶⁵

Enfin, il est une décision de la commission qui apparaît comme une leçon tirée de l'expérience et résume à elle seule la combinaison du pragmatisme des commissaires et leur souvenir de 1940 : c'est le choix d'établir une procédure de révision où l'objet de la révision doit être précisé dès la formation du vœu de réviser¹⁵⁶⁶. S'il est naturel pour les membres de la commission que la résolution de l'Assemblée qui décidera de réviser la constitution mentionne l'objet de la révision¹⁵⁶⁷, la révision totale doit être tout aussi naturellement envisagée comme probable et donc permise¹⁵⁶⁸. Pour autant, la compétence du pouvoir de révision n'est pas illimitée : la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision.

Ce principe limitatif, que la commission réaffirme dès le début de ses travaux, n'a été sommairement mais significativement discuté qu'au moment de la revue d'ensemble du projet de constitution. Le commissaire P. Hervé affirmait alors que, selon lui, cet article n'a pas d'intérêt¹⁵⁶⁹. La réponse que lui adressa le président G. Mollet est plus instructive qu'il n'y paraît : il « objecte qu'en supprimant cet article, qui est de tradition, la commission risquerait de provoquer des commentaires et sans doute des interprétations tendancieuses. »¹⁵⁷⁰ Il faut en conclure que non seulement la tradition est source, pour le moins, d'inspiration des constituants mais qu'elle est aussi contraignante par son contenu : les commentaires redoutés par G. Mollet ne manqueraient pas d'exploiter le silence de la constitution sur ce point et d'en déduire, qu'éventuellement, la

¹⁵⁶⁴ *Ibid.*

¹⁵⁶⁵ Proposée par Leenhardt à la séance du 15, cette disposition est adoptée telle quelle le 16. *ibid.*, p. 737.

¹⁵⁶⁶ Déjà présent dans les Constitutions de 1791 (titre VII, article 2), de 1795 (Titre XIII, article 342), de 1848 (Chapitre XI, article 111), de 1875 (article 8 de la loi du 25 février). Voir Annexes.

¹⁵⁶⁷ Cela se mesure aux propos de Leenhardt qui, pour défendre la confirmation du vœu de révision par un second vote « rappelle que la commission, dans sa séance d'hier, a adopté le principe de la deuxième lecture pour la résolution relative à la révision de la constitution. Dès lors, *il est normal d'exiger que la résolution votée en deuxième lecture ait le même objet que la première* », *ibid.*, séance du 16 avril 1946, p. 737.

¹⁵⁶⁸ Leenhardt, à la séance du 15, demanda cette précision de l'objet dans le but d'empêcher la révision totale : « ne convient-il pas de lui imposer [à l'assemblée] de définir, par un vote spécial, les points sur lesquels devra exclusivement porter l'œuvre de révision, afin qu'une révision complète ne soit pas possible ? » Fonlupt-Esperaber lui répondit que « cela paraît exagéré » et qu'« Au surplus, on trouverait sans doute des moyens de tourner l'interdiction d'une révision générale. » La commission demande alors au rapporteur spécial une nouvelle rédaction sur ce point, de « Ne pas spécifier que la révision ne peut être que partielle : cette précaution serait illusoire. », *ibid.*, pp. 727-728.

¹⁵⁶⁹ « On a vu dans le monde des républiques de toute sorte. Ce fut même la dernière forme donnée par Mussolini à son gouvernement. », précise-t-il, *ibid.*, p. 638.

¹⁵⁷⁰ *Ibid.*, p. 638. Cette interdiction deviendra l'article 125 et dernier du projet définitif de la commission.

République pourrait être remise en cause par ses propres voies légales. Or, si la révision complète est acceptée par les commissaires et rendue possible par la procédure retenue, il n'en demeure pas moins que la République est inatteignable. Il faut donc en conclure que la révision totale est permise tant que subsiste la République. Il s'agirait, selon nous, d'une amélioration totale de la constitution.

Cette conception de la République, de la constitution et de la révision ne saurait être sous-estimée. Elle s'explique par le fait que, pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle française, une assemblée constituante n'est composée que de républicains : toutes divergences dépassées, chacun défend ou se réclame de la République¹⁵⁷¹. Pour la première fois, l'identification du clivage qui permet de schématiser les enjeux débattus ne porte pas sur la forme du régime mais sur la nature des institutions : le gouvernement par l'Assemblée est opposé au gouvernement parlementaire¹⁵⁷². C'est donc à partir de ce constat que ce processus constituant doit être appréhendé : dans la continuité de la réflexion pour la réforme de l'Etat des années trente où l'effort portait sur la recherche d'une amélioration, d'une correction des vices du régime parlementaire.

C'est ainsi aussi que la quasi-absence de discussion relative à la révision constitutionnelle peut être comprise : on ne prévoit en aucun cas la possibilité de sortir du cadre des principes républicains, seulement celle de modifier l'organisation des pouvoirs publics qui leur donnent vie. Si cette attitude peut surprendre c'est en raison du calme dans lequel elle se découle, qui tranche

¹⁵⁷¹ L'introduction du discours du rapporteur général de la commission, Pierre Cot, illustre bien cette particularité : « Nous devons, les uns et les autres, travailler à la fondation, non pas de la République – elle est incorporée à la France elle-même (*Très bien ! très bien !*) – mais à la forme moderne de la République. », *JORF, débats, Assemblée nationale constituante*, n° 43 du 10 avril 1946, p. 1623.

¹⁵⁷² C'est l'intervention de René Capitant qui révèle le mieux le caractère du débat, par laquelle il identifie une tradition de démocratie absolutiste et une tradition de démocratie libérale au sein de l'histoire constitutionnelle française. « De même que la monarchie a revêtu, soit la forme absolue, soit la forme constitutionnelle, de même l'assemblée démocratique peut être absolue ou limitée par une constitution », précise-t-il. Ce n'est donc pas seulement dans l'alternative monocratie / bicamérisme que se situe le débat mais dans les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif : « Dans le régime parlementaire classique, ce régime que mon groupe et moi-même voudrions voir sanctionner dans le projet de Constitution, le Gouvernement, responsable devant l'Assemblée, n'en jouit pas moins d'initiative et d'indépendance. Le Gouvernement est chargé d'exercer un pouvoir distinct du pouvoir législatif. Il lui appartient d'administrer, de gouverner dans le cadre de la loi, sans doute, mais selon sa propre initiative, sa propre appréciation, et sous sa propre responsabilité. Il a aussi à proposer à la Chambre les projets de loi qui lui apparaissent nécessaires pour améliorer l'ordre économique ou social, l'organisation administrative. Mais là encore, il jouit d'une initiative. (...) La responsabilité ministérielle, dans cette conception, n'est pas à sens unique, mais à double sens. », *ibid.*, pp. 1666-1669.

avec les précédents de l'histoire constitutionnelle française. Par ailleurs, en doctrine, cette interdiction d'emporter la République avait été souligné par G. Arnould, dès 1895¹⁵⁷³.

B. Un choix confirmé

Malgré le rejet de ce projet de constitution par le peuple le 5 mai 1946, le sort de cette procédure de révision est heureux. La seconde Assemblée nationale constituante adopte les mêmes méthodes de travail que la première. C'est ainsi qu'une commission de constitution est créée et reprend, sur la base des observations de chacun des représentants des groupes politiques¹⁵⁷⁴, les travaux constitutants. A nouveau, la République est un sujet tellement admis qu'il n'est pas discuté. Les débats portent sur les mêmes alternatives d'organisation des pouvoirs publics qu'à la première commission de la constitution mais la victoire du non au referendum les oriente légèrement différemment¹⁵⁷⁵ : rejet du monocamérisme et création plus franche d'un contrôle de constitutionnalité des lois.

Au cours de la 7^{ème} séance de travail, le rapporteur P. Coste-Floret propose d'adopter telle quelle la procédure de révision du projet de constitution d'avril. Deux propositions relatives au rôle de la seconde chambre dans la procédure de révision sont écartées¹⁵⁷⁶, ainsi que la suppression du referendum en cette matière. C'est alors, en substance, la procédure adoptée en avril par la première Assemblée nationale constituante qui est présentée à la seconde, le 17 septembre 1946. Seuls les alinéas 5 et 6 varient. L'un permet d'éviter une seconde adoption de la résolution par l'Assemblée nationale si le Conseil de la République l'a votée dans les mêmes termes, l'autre exige que le projet de révision soit adopté par les deux chambres avant qu'il ne soit

¹⁵⁷³ G. Arnould : « Le droit de révision permet certainement de modifier la constitution, dans son ensemble, pour la perfectionner. Mais qu'on puisse user de ce droit consacré par la Constitution pour la détruire, qu'on puisse ainsi retourner contre la Constitution une arme fournie par elle, ce sont là des prétentions que nous ne saurions admettre. Nous nous refusons à traduire le mot réviser par le mot détruire ou renverser. », *De la révision des Constitutions – Etablissement et révision des constitutions française – Système de révision des constitutions étrangères*, Paris, Rousseau, 1895, p. 280.

¹⁵⁷⁴ Voir les annexes à la 2^{ème} séance de la commission de la constitution dans *Assemblée nationale constituante élue le 2 juin 1946, Séances de la commission de la constitution, Comptes rendus analytiques imprimés en exécution de la résolution votée par l'Assemblée le 2 octobre 1946*, Paris, impression de l'Assemblée nationale constituante, 1947, pp. 22 et s. *Infra*, cet ouvrage sera cité comme suit : ANC 1946, *Séances...*

¹⁵⁷⁵ En 1956 P. Bastid sera plus sceptique encore quant à la distinction à faire entre les deux textes de 1946 : « (...) le mécanisme des pouvoirs publics a été conçu le 27 octobre sur le même modèle que le 19 avril. Le schéma général est resté identique. On y a introduit sans doute des assouplissements et des nuances. Mais ces tempéraments sont-ils de nature à déterminer une transformation complète (...) ? Il est permis d'en douter. », « Les deux constitutions de 1946 et le gouvernement d'assemblée », *L'évolution du droit public : Mélanges Achille Mestre*, Paris, Sirey, 1956, p. 39.

¹⁵⁷⁶ P. Bastid propose que la seconde assemblée puisse prendre l'initiative d'une révision, ce qui est repoussé par la commission. Dans un esprit de consensus, Coste-Floret envisage alors qu'elle ne donne qu'un avis conforme mais cela est également repoussé. ANC 1946, *Séances...*, pp. 99-100.

soumis au referendum¹⁵⁷⁷. Aucune discussion n'est engagée sur cette rédaction nouvelle, l'article est adopté tel que présenté.

Toutefois, lors de la présentation du projet pour sa deuxième délibération à l'Assemblée nationale constituante, dans le but de tenir compte des oppositions silencieuses qui n'avaient pas voté l'article 82 relatif à la révision constitutionnelle le 17 septembre¹⁵⁷⁸, la commission explique, par l'organe de son rapporteur, qu'elle a réécrit la procédure de révision : « Nous avons voulu qu'il ne soit fait recours au referendum populaire que lorsque la volonté des représentants du peuple ne se serait pas manifestée d'une manière particulièrement forte, soit par une très large majorité des deux tiers à l'Assemblée issue du suffrage universel, soit par une majorité des trois-cinquièmes dans chacune des deux assemblées. »¹⁵⁷⁹

Cette fois, une vive discussion s'engage car le projet de la commission propose non seulement que la révision puisse être adoptée sans recours au referendum mais il permet, en outre, à l'Assemblée nationale de réviser seule¹⁵⁸⁰. Cette solution est plusieurs fois dénoncée comme dangereuse pour l'avenir de la seconde chambre¹⁵⁸¹. Paul Bastid dénonce même une manœuvre¹⁵⁸². Pour sauver la rédaction nouvelle qui permet donc de passer outre le referendum

¹⁵⁷⁷ JORF, *débats, Assemblée nationale constituante*, n° 93 du 18 septembre 1946, séance du 17 septembre 1946, p. 3763.

¹⁵⁷⁸ P. Coste-Floret : « Je ferai remarquer à l'opposition qu'en facilitant ainsi une révision de la Constitution nous permettons d'apporter plus facilement un remède aux défauts qu'elle signale dans le texte constitutionnel. Elle doit, par conséquent, trouver dans la nouvelle formule de l'article 82 des raisons nouvelles de voter la Constitution avec la majorité. », JORF, *débats, Assemblée nationale constituante*, n° 103 du 29 septembre 1946, séance du 28 septembre 1946, p. 4190.

¹⁵⁷⁹ *Ibid.*

¹⁵⁸⁰ L'article 82 alinéa 6 dispose : « Il est soumis au referendum [le projet de révision] sauf s'il a été adopté en seconde lecture par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers ou s'il a été voté à la majorité des trois-cinquièmes par chacune des deux assemblées. », *ibid.*, p. 4215.

¹⁵⁸¹ Par Légendre d'abord : « (...) cette procédure est un peu compliquée et il nous semble que, par un détour inattendu, on en revienne à cette formule de gouvernement d'assemblée que le pays – qu'on le veuille ou non – a condamné le 5 mai dernier. (...) Nous ne voulons pas, en effet, qu'en des circonstances déterminées l'Assemblée nationale, et elle seule, ait le pouvoir de réviser la Constitution. Nous voulons que ce pouvoir soit partagé avec le Conseil de la République et, en d'autres cas – cela est prévu dans le texte – avec le peuple souverain par voie de referendum. » Par Caillavet ensuite : « Votre texte constitutionnel n'est pas, à notre sens, un texte républicain, puisqu'il suffira d'un vote de surprise, d'un conflit entre la première et la deuxième Assemblée pour que les deux tiers de la majorité de la première Assemblée aient le droit de supprimer le deuxième collège. », *ibid.*, pp. 4215 - 4216.

¹⁵⁸² « Vous nous aviez répété, au cours de ces débats que vous ne faisiez pas un gouvernement d'Assemblée ; mais, en vertu de la logique même de votre système, et peut-être aussi de certaines impatiences qui apparaissent dans les transformations surgies au dernier moment, le gouvernement d'assemblée se rétablit pièce à pièce. », *ibid.*, p. 4217. Le procédé selon lequel l'article relatif à la révision a été modifié au dernier moment est aussi souligné par Courant : « (...) je considère que mon devoir est d'appeler votre attention sur l'extrême gravité des dispositions qui ont été introduites *in extremis*, sur ce point, dans le projet de Constitution entre la première et la seconde lecture, dispositions qui n'ont pas peut-être été suffisamment réfléchies (...). Je suis vraiment surpris que nous abandonnions aussi vite un système qui, hier encore, avait été admis par l'Assemblée et qui prévoyait, dans tous les cas, le referendum populaire, même s'il s'agissait d'une modification purement formelle, et que nous en venions ainsi sur le champ sans avoir même le temps de nous appesantir sur la gravité de la question, à un système qui ne prévoit, au contraire, qu'une majorité des deux tiers seulement de la première Assemblée, malgré l'opposition de la seconde, qui pourra se manifester à une très forte majorité. », *ibid.*, p. 4218-4219.

en matière de révision constitutionnelle, le président de la commission propose d'ajouter une limite au pouvoir de révision : « Aucune révision constitutionnelle touchant l'existence du Conseil de la République ne pourra être réalisée sans l'accord de ce Conseil ou le recours à la procédure du referendum. »¹⁵⁸³ L'adoption de cet alinéa supplémentaire précède alors l'adoption de l'article entier, ce qui démontre une continuité d'esprit flagrante entre le personnel parlementaire de la Troisième et de la Quatrième République.

Les difficultés que connaîtra la Constitution du 27 octobre 1946 pour être révisée trouvent ici une explication que les constituants avaient identifiée, au contraire, comme une garantie de sûreté, comme un gage contre des révisions hâtives : « (...) il y a plus qu'un double débat, résumait le président de la commission. Il y a une résolution qui va à l'Assemblée, puis au Conseil de la République et revient à l'Assemblée. La même résolution, trois mois après, va à l'Assemblée, au Conseil de la République, puis à l'Assemblée. Il y a ensuite le texte lui-même avec une double lecture. Si bien que vous avez quatre débats successifs entre les deux Assemblées pendant lesquels l'opinion va être saisie, les journaux vont débattre de la question, toutes les expressions de l'opinion publique seront possibles. »¹⁵⁸⁴

Dans ces conditions, entre les craintes que des institutions puissent disparaître¹⁵⁸⁵ sous la décision d'une majorité des deux-tiers et la volonté d'instaurer une procédure qui permette d'adopter facilement des modifications techniques¹⁵⁸⁶, la procédure choisie poursuit un double objectif : protéger la constitution, permettre son amélioration. Notons cependant que la protection ici envisagée n'est pas une fonction attribuée au pouvoir de révision mais bien à la procédure qu'il doit respecter. La fonction du pouvoir de révision est donc celle d'améliorer l'organisation des pouvoirs publics.

¹⁵⁸³ *Ibid.*, p. 4219.

¹⁵⁸⁴ *Ibid.*

¹⁵⁸⁵ Courant : « Je le répète : quand le Conseil de la République aura dit « non », la question sera donc ouverte. Il sera donc nécessaire de la trancher, il sera donc nécessaire, dans une matière aussi grave, qui permet de modifier l'ensemble de la Constitution du pays, de supprimer le président de la République et le Conseil de la République, ainsi que l'ensemble de nos institutions, de faire place nette pour une œuvre d'une conception tout à fait différente qui n'aurait rien de commun avec la première. », *ibid.*, p. 4218.

¹⁵⁸⁶ Le président de la commission : « Par conséquent, lorsqu'il s'agit d'une simple question de modification, de simplification technique, et que l'Assemblée nationale s'est prononcée à une majorité dépassant les deux tiers, nous estimons qu'il n'y a pas lieu de recourir au referendum, puisqu'il y a, alors, quasi certitude ou, en tout cas, une immense probabilité d'adhésion du peuple. », *ibid.*, p. 4217.

Sous-section deux. La double révision, révélateur paradoxal de la spécificité du pouvoir de révision

L'apparente simplicité de la procédure de révision n'a pas tardé à se dissiper. En effet, dès leur première mise en œuvre, les deux étapes exigées par l'article 90 de la Constitution du 27 octobre 1946 (élaboration d'une résolution tendant à réviser puis élaboration du projet de révision), donnèrent lieu à une querelle d'interprétation : quelle est la valeur des contraintes pesant sur l'Assemblée à chacun de ces stades d'élaboration du projet de révision ?

Paul Drevet, qui a consacré sa thèse de doctorat à cette procédure de révision¹⁵⁸⁷, a repris les débats de l'Assemblée nationale pour préciser la portée de l'alinéa 3 de l'article 90¹⁵⁸⁸. A la séance du 29 novembre 1950, Mme G. Peyrolles explique, au nom de la commission du suffrage universel, que parmi les 13 demandes de résolutions tendant à réviser la Constitution déposées depuis l'ouverture de la législature¹⁵⁸⁹, la priorité a été donnée à la proposition Coste-Floret et autres.

Mme G. Peyrolles relate alors l'interrogation qui a retenu la commission¹⁵⁹⁰ (cette proposition est-elle recevable au sens de l'article 90 alinéa 3) avant la solution adoptée¹⁵⁹¹ (tenant compte cette fois de l'alinéa 5 du même article). Puisqu'une fois le vœu de réviser adopté, l'Assemblée doit élaborer un projet de révision, c'est à ce deuxième stade de la procédure que les discussions au fond doivent se tenir. Que la proposition de révision se limite à une énumération des articles à réviser suffit donc pour qu'elle soit prise en compte, estime la commission¹⁵⁹².

Cette interprétation confirme l'acception de la procédure de révision de la constitution comme amélioration de la constitution : le but affiché de la révision est en effet de perfectionner

¹⁵⁸⁷ P. Drevet, *La procédure de révision de la constitution du 27 octobre 1946 – ses applications, sa modification par la loi du 3 juin 1958*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Tome XVI, 1959, 191 p.

¹⁵⁸⁸ Article 90 alinéa 3 : « La résolution précise l'objet de la révision. »

¹⁵⁸⁹ Voir la liste dans C. Bigaut, *Le réformisme constitutionnel en France (1789 -2000)*, Paris, La documentation française, coll. Les études de la documentation française, 2000, pp. 160-162.

¹⁵⁹⁰ G. Peyrolles : « En effet, certains commissaires ont prétendu que l'exposé des motifs et le dispositif n'étaient pas suffisamment explicites et qu'ainsi n'était pas respecté l'article 90 de la Constitution, aux termes duquel la proposition révisionnelle doit "préciser l'objet de la révision". », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 124 du 30 novembre 1950, séance du 29 novembre 1950, p. 8266.

¹⁵⁹¹ Lequel prévoit « Après cette seconde lecture, l'Assemblée nationale élabore un projet de loi portant révision de la Constitution. Ce projet est soumis au Parlement et voté à la majorité et dans les formes prévues pour la loi ordinaire. »

¹⁵⁹² G. Peyrolles : « (...) la majorité de la commission opta pour la thèse de la recevabilité après avoir entendu une argumentation très solide, d'abord de M. Paul Bastid, qui fit observer que dans la procédure de révision il est prévu une phase ultérieure au cours de laquelle doit être établi un texte abordant le fond. M. Pierre-Henri Teitgen (...), fit remarquer que soumettre au vote du Parlement au cours d'un premier débat un texte contenant des modifications bien définies, serait engager une discussion sur le fond et, par conséquent, ne respecter ni l'esprit ni la lettre de l'article 90 de notre Constitution. », *ibid.*, p. 8266.

les rapports entre pouvoirs publics, ce que démontrent encore les articles visés et les défauts qui leur sont reprochés¹⁵⁹³. Mme G. Peyrolles souligne que pour la commission, la première étape de la procédure de révision consiste à « faire un diagnostic et non de la thérapeutique »¹⁵⁹⁴ ; que donc, son rapport doit « exposer, article par article, les *lacunes ou inconvénients* que l'expérience a révélés dans le *fonctionnement* de la Constitution de 1946. »¹⁵⁹⁵ Cette appréhension de la révision par la commission est partagée, entre autres, par Paul Bastid qui défend le projet dans le même sens : « Il est des modifications unanimement désirées qui, *sans toucher* à proprement parler *au fond des choses*, sont destinées à *améliorer le fonctionnement* des institutions. »¹⁵⁹⁶

Aussi la distinction des étapes de la procédure de révision n'est pas sans lever quelques objections mais qui ne remettent pas en cause la fonction d'amélioration attribuée à la révision constitutionnelle. Ainsi de Pierre Cot pour qui la résolution proposée par la commission ne respecte pas la lettre de l'article 90. Invoquant l'autorité du dictionnaire de Littré, il rappelle la différence entre « objet » et « sujet » : « L'objet – nous dit Littré – c'est "le but, la fin que l'on se propose". (...) Le sujet c'est au contraire "la matière sur laquelle on parle ou on écrit". »¹⁵⁹⁷ En ce sens, conclut-il, l'énumération des articles à réviser par la proposition de résolution, ne fait que préciser le sujet et non l'objet de la révision. Toutefois, P. Cot ajoute que la connaissance de l'objet de la révision est nécessaire dès la première étape de la procédure de révision afin qu'elle

¹⁵⁹³ La proposition de révision vise les articles 7, 9, 11, 12, 20, 22, 45, 49, 50, et 52. L'exemple de l'article 45 suffit à illustrer notre propos qui se retrouve dans tous les détails fournis par le rapport de Mme Peyrolles. A propos de l'article 45, il est rappelé que l'investiture ne doit donner lieu qu'à un seul vote, que la pratique en a instauré un second et a ainsi dénaturé le texte ; la majorité requise par l'article 45 et d'autres, a par ailleurs créé le problème de la prise en compte des députés morts ou incarcérés : doivent-ils être comptabilisés pour le calcul de « la majorité des députés de l'Assemblée » désignée par le texte constitutionnel ? Pour ces raisons, « Il faut donc trancher le problème par un texte constitutionnel » préconise le rapport. *Ibid.*, pp. 8268-8269.

¹⁵⁹⁴ *Ibid.*, p. 8266.

¹⁵⁹⁵ *Ibid.* Nous soulignons.

¹⁵⁹⁶ P. Bastid, *ibid.*, p. 8272. Nous soulignons. L'orateur conclut son discours par une expression tout aussi significative : « (...) je souligne, en terminant, que ce débat, malgré tout est un grand débat, quoi qu'en pensent certains, puisqu'il a pour but d'*empêcher que nos institutions ne s'enrayent*, ce qui n'avancerait pas la solution des problèmes, graves et urgents que l'on évoquait tout à l'heure. », *ibid.* Nous soulignons. Dans le même sens, J. Minjoz : « Il s'agit seulement d'apporter, au texte constitutionnel adopté le 27 octobre 1946, certaines modifications que la pratique a permis de considérer comme indispensables. », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 125 du 1^{er} décembre 1950, séance du 30 novembre 1950, p. 8354.

¹⁵⁹⁷ P. Cot, *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 124 du 30 novembre 1950, séance du 29 novembre 1950, p. 8269. Notons que cette argumentation peut être considérée comme un précédent, repris plus tard pour défendre la même opinion. Ainsi du rapporteur J. Defos du Rau qui prévient toute critique le 24 mai 1955 : « Il faut préciser l'objet de la révision. Mes chers collègues, je ne voudrais faire l'injure à personne de lui offrir d'ouvrir un dictionnaire, fut-ce celui de Littré, pour constater que le sujet d'une révision n'en est pas l'objet. (...) vous le savez comme moi, la procédure de toute révision constitutionnelle, selon l'article 90, se décompose en deux stades. D'abord, le stade de la décision ; le Parlement décide qu'il y a lieu, dans un objet déterminé, de modifier telle ou telle partie de la Constitution. Ensuite, le stade de l'élaboration des textes révisonnels qui remplacent les textes présents. », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 53 du 25 mai 1955, p. 2934.

puisse être débattue en dehors de l'hémicycle comme les constituants l'envisageaient¹⁵⁹⁸ car c'est de cette manière seulement que le vrai perfectionnement de la Constitution sera atteint.

Des positions favorables à une révision d'ensemble, plus fondamentale, acceptent pour l'heure, et en raison des méthodes qu'impose le régime parlementaire démocratique, de s'en tenir à ce qui est proposé¹⁵⁹⁹. Ces vues illustrent deux comportements et confirment alors deux évolutions : la première est l'appréhension de plus en plus large de la « révision-amélioration » car si la possibilité d'une révision totale n'est pas exclue, elle ne pourrait, dans la pensée des orateurs qui appellent à une révision plus ample, remettre en cause les principes républicains fondamentaux¹⁶⁰⁰. Ainsi, l'organe qui procéderait à cette réécriture ferait œuvre de perfectionnement, d'amélioration¹⁶⁰¹. Il agirait donc vraiment et seulement comme pouvoir de révision. La continuité de pensée avec les constituants est intacte.

La deuxième, indissociable de la première, est l'acceptation franche des limites posées à l'action du pouvoir de révision : la procédure en deux étapes prévue par l'article 90 est un cadre

¹⁵⁹⁸ P. Cot : « S'ils ont établi ces deux phases [les constituants], c'est qu'après le vote de la résolution initiale, l'opinion publique dans son ensemble, les spécialistes du droit constitutionnel ou de la science politique, les différents partis politiques, pussent s'intéresser à cette résolution et discuter publiquement, sérieusement conformément aux règles les plus saines de la démocratie, le projet de révision ou, tout au moins, les grandes lignes du projet de révision que l'on entendait soumettre à l'Assemblée nationale. », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 124 du 30 novembre 1950, séance du 29 novembre 1950, p. 8270.

¹⁵⁹⁹ Pour exemple, R. Lecourt qui adopte d'abord une position nette : « Fallait-il déposer un projet fondamental remettant sur le chantier l'ensemble des structures constitutionnelles ? Bien sûr, c'est possible. J'ajoute même que nous ne nous défendons pas de le faire et que, pour ma part, je réserve pour mon groupe le droit de déposer sur le bureau de cette Assemblée un projet de réforme constitutionnelle plus ample que le précédent », mais l'orateur tempère par sa conclusion : « Ainsi donc, cette réforme de la Constitution n'est pas tout, mais elle est essentielle, importante. (...) Je vous demande de faire en sorte que dans un bref délai, ces améliorations soient inscrites dans les textes. Je pense qu'ainsi nous aurons fait œuvre utile, même si chacun n'a pu réaliser l'intégralité de ses vœux. », *ibid.*, pp. 8274-8275.

¹⁶⁰⁰ Une intervention de R. Capitant illustre bien ces positions : « Tout d'abord, il s'agit d'une révision très limitée portant sur quelques articles énumérés avec précision et souvent même sur quelques alinéas. C'est dire, comme on l'a déjà fait remarquer, qu'il s'agit seulement d'aménager la Constitution actuelle, de préciser certaines interprétations, d'y apporter quelques modifications de détail qui, en aucune mesure, ne remettraient en cause et ne pourraient modifier les principes sur lesquels elle a été bâtie. On entend, au contraire confirmer ces principes, dans la mesure même où l'on s'efforce d'orienter la discussion future sur les seuls détails sur les seules mesures d'aménagement. (...) Pour nous, ce sont précisément les principes qui sont à revoir dans la Constitution de 1946. (...) Ces principes, nous ne les inventerons pas, car nous les trouvons dans la vieille déclaration des droits de 1789 qui, pour nous, reste toujours la charte de la République et de la démocratie. », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 124 du 1^{er} décembre 1950, séance du 30 novembre 1950, p. 8355.

¹⁶⁰¹ R. Bruyneel ne présente pas autrement la tâche qui incombe à l'Assemblée : « Il n'est pas de tâche plus urgente ni plus indispensable au bon fonctionnement du régime républicain que la réorganisation du Gouvernement. Traditionnelle et empirique, la division du travail gouvernemental ne répond plus aux besoins actuels. (...) L'amélioration du régime parlementaire par la révision de la Constitution est un moyen d'y parvenir. (*Applaudissements à droite et sur certains bancs à gauche, au centre et à l'extrême droite.*) », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 59 du 18 juillet 1953, séance du 17 juillet 1953, p. 3569.

obligatoire¹⁶⁰². Il est aussi particulièrement significatif qu'à chaque ouverture de débat sur la révision de la constitution, le président de l'Assemblée rappelle les temps de parole dont disposent chacune des formations politiques¹⁶⁰³. La discussion est, de fait, limitée temporellement mais surtout, sans contestation : cette méthode adoptée dès 1950 ne souffrira aucune contestation, même indirecte. Le temps de la revendication du caractère souverain du pouvoir de révision semble donc révolu.

Cette révision engagée en 1950 ne trouvera son épilogue qu'en 1954. Quatre années, jour pour jour¹⁶⁰⁴, séparent son initiative et son aboutissement. Déjà au cours des débats, cette lenteur avait été dénoncée et d'autant plus fortement qu'elle n'avait pas été soupçonnée par les auteurs de la Constitution de 1946¹⁶⁰⁵. Conformément aussi aux vœux exprimés durant les discussions, un « second train » de révision est envisagé presque immédiatement. La « réformette » de 1954 a surtout modifié les attributions du pouvoir législatif, il convient désormais de moderniser le pouvoir exécutif¹⁶⁰⁶, ce qui provoque une véritable prolifération des propositions de

¹⁶⁰² Ainsi, en 1953, lorsque J. Soustelle regrette l'insuffisance du projet de révision, « Il ne suffit pas, dit-il, de casser les bras à une statue de femme pour en faire la Vénus de Milo. Il ne suffit pas d'émonder par ci par là les dispositions les plus évidemment absurdes et nuisibles de la Constitution actuelle pour en faire une Constitution valable », il ne réclame pas son élargissement à d'autres objets, comme s'il prévoyait (et acceptait) la réponse du président de la commission, M. Prélot : « Permettez-moi de dire que, actuellement, votre discours s'adresse à l'assemblée précédente, à celle de 1951, qui a établi le cadre de la révision actuelle. Ce que vous regrettez, nous pouvons le regretter avec vous mais nous n'y pouvons absolument rien. La commission remplit sa mission en proposant une nouvelle rédaction pour 11 articles *et en ne touchant pas les autres.* », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 59 du 18 juillet 1953, séance du 17 juillet 1953, p. 3572. Nous soulignons.

¹⁶⁰³ Voir pour exemples l'ouverture des débats à la séance du 17 juillet 1953, *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 59 du 18 juillet 1953, p. 3565, ou à la séance du 22 juillet 1953, *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 61 du 23 juillet 1953, p. 3766.

¹⁶⁰⁴ Si la loi est promulguée le 7 décembre 1954, elle est définitivement adoptée par l'Assemblée le 30 novembre de cette année. Le rapport de Mme G. Peyrolles avait été présenté le 29 novembre 1950 et adopté le lendemain.

¹⁶⁰⁵ R. Bruyneel en vint à formuler de fausses hypothèses sur les volontés des constituants : « L'article 90, qui précise les modalités de la révision, a non seulement fixé une procédure lourde et compliquée – sans doute pour décourager les révisionnistes – mais il a également prévu des majorités qualifiées qui nécessitent des accords, donc des compromis. », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 59 du 18 juillet 1953, séance du 17 juillet 1953, p. 3567.

¹⁶⁰⁶ F. Goguel conclut ainsi une étude sur cette révision : « Il paraît en somme incontestable que la réforme constitutionnelle de 1954, si, en ce qui concerne le pouvoir exécutif, elle peut être qualifiée de "réformette", présente au contraire à l'égard de l'organisation du pouvoir législatif une importance essentielle. Tel n'était sans doute pas le but que se proposaient d'atteindre à l'origine ceux qui ont mis cette réforme en chantier. Mais tel est bien cependant le résultat qu'ils ont finalement atteint. Peut-être est-il permis d'en conclure à l'utilité d'un second train, consacré cette fois à la réorganisation et au renforcement du pouvoir exécutif. », « La révision constitutionnelle de 1954 », *RFSP*, 1995, n° 3, p. 502.

résolutions¹⁶⁰⁷. Plus intéressant pour notre recherche, ces propositions mentionnent presque systématiquement l'article 90 parmi les articles dont la révision est nécessaire.

Ces mentions récurrentes sont révélatrices du propos que nous soutenons. Sans s'attarder sur leurs subtilités respectives¹⁶⁰⁸, il est malgré tout surprenant qu'une telle activité réformatrice de la procédure de révision n'ait pas soulevé plus d'objections théoriques. De nos jours, il est une question de logique inévitablement mise en avant pour défendre une conception des compétences limitées du pouvoir de révision, c'est l'interdiction de la double révision ; inversement, bien sûr, si l'on cherche à prouver la compétence illimitée du pouvoir de révision, la double révision est présentée comme une technique tout à fait régulière. Or, à partir du milieu des années 1950¹⁶⁰⁹, il ne s'agit de rien d'autre que d'appeler le pouvoir de révision à modifier lui-même les dispositions qui organisent son action. Ce qui ferait de cet organe un pouvoir disposant de sa compétence, c'est-à-dire un organe omnipotent.

Pourtant ici, aucune de ces questions n'est abordée. Les débats menés laissent l'impression que l'objectif poursuivi par la modification de l'article 90 éclipse complètement l'alternative entre compétence limitée et illimitée du pouvoir de révision car la lenteur avec laquelle a abouti la révision engagée en 1950 est unanimement regrettée. Le « deuxième train », reconnu nécessaire avant même l'adoption du premier, ne doit pas subir les mêmes lenteurs, au risque de nuire au régime lui-même. Le remède réside dans la simplification de la procédure de révision selon le rapporteur J. Defos de Rau¹⁶¹⁰ qui cherche simultanément à maintenir un certain

¹⁶⁰⁷ C. Bigaut les dénombre comme suit : « Pas moins de 18 initiatives parlementaires sous la première législature (1946-1951), 48 sous la seconde (1951-1955) et 61 sous la troisième législature interrompue (janvier 1956-juin 1958) dont 17 concernant la procédure de révision ont été déposées pour modifier le texte de la Constitution. », *Le réformisme constitutionnel en France (1789-2000)*, Paris, La documentation française, coll. Les études de la documentation française, 2000, p. 64.

¹⁶⁰⁸ Pour un tel exposé, se reporter à P. Drevet, *La procédure de révision de la constitution du 27 octobre 1946 – ses applications, sa modification par la loi du 3 juin 1958*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Tome XVI, 1959, pp. 127-152.

¹⁶⁰⁹ Notons toutefois que la première proposition de révision de l'article 90 est déposée le 1^{er} juillet 1951, par M. Leroy-Ladurie, *JORF, documents parlementaires, Assemblée nationale*, 1951, n° 134.

¹⁶¹⁰ J. Defos de Rau : « On substituerait à ces deux phases de la procédure une phase unique qui serait à la fois la phase de la décision et celle de l'élaboration des textes nouveaux. Ce serait indiscutablement, (...) un gain appréciable de temps. », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 53 du 25 mai 1955, séance du 24 mai 1955, p. 2934.

niveau de garantie procédurale¹⁶¹¹. Les parlementaires imaginent donc user de la révision constitutionnelle dans un but d'amélioration de la procédure de révision elle-même¹⁶¹².

Que la discussion générale ne porte à aucun moment sur le fait que le pouvoir de révision va modifier sa propre compétence est d'autant plus surprenant que les risques d'une révision trop aisée sont maintes fois signalés¹⁶¹³. Faut-il alors en déduire que l'Assemblée est convaincue de l'omnipotence du pouvoir de révision ? Cela ne peut se concevoir quand bon nombre d'orateurs de la minorité dénoncent les atteintes à la souveraineté du peuple que constituerait une procédure exclusivement parlementaire¹⁶¹⁴.

Cette absence de débat théorique doit alors être prise dans toute sa dimension paradoxale. La réécriture de l'article 90 est indiscutablement menée dans le but de le rendre moins contraignant, ce qui *in fine*, offrira une meilleure garantie à la Constitution elle-même. C'est alors aveuglée par cet objectif, lequel apparaît comme d'autant plus légitime que la révision précédente a été particulièrement longue à aboutir, que la majorité de 1955 vote cette résolution sans voir qu'elle usurpera par-là les compétences du pouvoir de révision. Malgré tout, les deux fonctions inhérentes à la procédure de révision de la constitution se rejoignent dans ce vœu de réforme : une révision moins contraignante serait plus efficace pour apporter les améliorations nécessaires au texte constitutionnel et ainsi garantir, par sa meilleure application, l'avenir de la Constitution.

¹⁶¹¹ Le même : « La difficulté, nous dit-on, c'est que l'article 90 prévoit des majorités importantes. Ici, je reconnais que c'est tout le débat, c'est toute la question. Veut-on qu'une Constitution soit votée comme une loi ordinaire, sans plus de solennité, sans plus de garantie ? Veut-on se présenter un jour devant le peuple de France en lui disant : Voilà, nous avons changé le régime ; nous avons fait, par exemple, de l'Assemblée nationale une assemblée consultative, par 240 voix contre 235, tout le reste s'étant abstenu ? (...) Alors, l'article 90 n'est tout de même pas une abstraction mes chers collègues, il énonce des éléments de procédure positifs. » Le rapporteur explique ensuite que la commission s'est prononcée pour le maintien du referendum pour les cas dans lesquels il est actuellement prévu (22 voix pour, 20 abstentions) et que la réunion d'un Congrès à Versailles n'a pas été adoptée (20 voix pour, 21 contre, 1 abstention), *ibid.*

¹⁶¹² Les images utilisées pour désigner la procédure de révision sont très fortes, comme celle dont use, par exemple, P. Reynaud : « (...) le deuxième stade ou, si vous préférez, la deuxième station de ce chemin de croix qu'est la procédure de l'article 90. », *ibid.*

¹⁶¹³ R. Ballanger : « On voudrait aujourd'hui que les modifications constitutionnelles soient réalisées par une loi ordinaire, à la majorité simple. Ainsi, au gré d'une majorité passagère, pour une nécessité tactique d'un moment, la loi fondamentale de la République pourrait être transformée, bouleversée. », *ibid.*, p. 2949. J. Minjoz : « (...) voulez-vous faire le jeu de ceux qui désirent avant tout modifier la Constitution pour pouvoir demain, l'article 90 ayant été modifié, faire avaler par une majorité n'importe quel texte, ou voulez-vous, avec ceux qui, comme nous, pensent que quelque chose peut être fait, modifier — ce qui est important pour nous — ce qui a trait notamment à la stabilité ministérielle ? », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 53 du 25 mai 1955, séance du 24 mai 1955, p. 2961.

¹⁶¹⁴ R. Schmittlein : « (...) la démocratie tient dans un seul principe : la souveraineté du peuple. Cela signifie que le peuple détient le pouvoir souverain, c'est-à-dire le pouvoir constituant. La Constitution faite par le peuple doit pouvoir être modifiée par le peuple. Refuser ce principe, c'est admettre qu'une majorité écrasante du peuple français n'aurait pas le droit de modifier ce qui a été admis par un tiers des électeurs, repoussé par un autre tiers et a laissé le troisième tiers dans l'indifférence ou l'indécision. Il faut donc que la révision de la Constitution puisse être soumise au referendum et aussi qu'une procédure d'initiative populaire permette au peuple de réclamer et d'obtenir la révision qu'il souhaite. », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 53 du 25 mai 1955, séance du 24 mai 1955, p. 2946.

Il est possible de s'en convaincre plus encore en rappelant combien la République, en tant que forme de gouvernement est préservée des débats. Ces derniers ne portent que sur la répartition et l'équilibre des pouvoirs législatif et exécutif entre les Assemblées et le Gouvernement. Les discours récurrents de la fin de la Troisième République resurgissent même : certains déplorent, à la tribune¹⁶¹⁵ ou dans les revues¹⁶¹⁶, le recours à la révision constitutionnelle alors qu'une réforme sincère des mœurs serait suffisante pour corriger les distances prises par la pratique parlementaire vis-à-vis de la Constitution de 1946. Ainsi donc de 1954 à 1958, le diagnostic est connu. La thérapie, difficile à engager, sera finalement très rapide.

¹⁶¹⁵ Pour exemples, R. Verdier affirme qu' « Il faut que cette réforme des textes soit accompagnée d'une transformation profonde des mœurs politiques », et le répète, « Pour nous, c'est vraiment une réforme des habitudes et des mœurs politiques qui déterminera des changements substantiels. », *ibid.*, p. 2940 ; de même, J. Silvandre, « Nous sommes de ceux qui pensent, comme mon excellent ami Verdier, que les meilleures constitutions sont celles qui ne sont pas écrites et qui passent dans les mœurs. », *ibid.*, p. 2944 ; ou encore R. Lecourt, « (...) en même temps que la réforme constitutionnelle il faudra aussi, dans cette maison même, procéder à la révision des méthodes et modifier les mœurs politiques. », *ibid.*, p. 2950.

¹⁶¹⁶ Par exemple E. Blamont observait en 1953, à propos de la formation du Gouvernement, que « La Constitution n'est donc respectée ni dans son esprit, ni dans la simplicité de sa lettre et peut-être devrait-on tenter de l'observer plus scrupuleusement avant de prétendre la modifier. (...) Nous arriverons à la même conclusion en étudiant la manière dont s'ouvrent les crises gouvernementales », « La révision de la Constitution », *RDP*, 1953, p. 419.

Conclusion du Chapitre un

L'étude de la fondation de la IV^{ème} République l'a fait apparaître comme un moment exceptionnel pour l'histoire constitutionnelle française : c'est le processus constituant le plus démocratique de cette histoire. Deux Assemblées nationales constituantes sont réunies consécutivement et soumettent chacune un projet de constitution au peuple qui, après avoir refusé le premier, accepte le second. Il en résulte une confiance renouvelée dans la théorie du pouvoir constituant mêlée à celle de la représentation mais forte des dérives de la III^{ème} République. Cette expérience permet donc de tirer plusieurs leçons décisives pour l'histoire constitutionnelle et la marque pour l'avenir.

La première leçon est qu'une Assemblée constituante peut être limitée. C'est nettement le cas ici par la durée du mandat de 7 mois qui leur est confié. Quant au fond, la compétence d'une Assemblée constituante se limite à la retranscription d'un choix qui s'impose à elle : par referendum le peuple a refusé de rétablir les lois constitutionnelles de 1875 avant d'élire l'Assemblée tandis que la République demeure. Il revient donc à l'Assemblée d'écrire une organisation des pouvoirs publics qui soit conforme à la République française aussi loin qu'il est possible d'en définir la teneur et la portée. Une Assemblée constituante n'est donc pas titulaire du pouvoir constituant, elle n'en a que l'exercice. Le souvenir de la Convention, l'identification entre elle et le peuple qu'elle a pratiqué sont définitivement dépassés.

La seconde leçon confirme cette évolution des idées, sur le terrain de la révision constitutionnelle. De ce moment constituant, s'il résulte que le pouvoir de révision sera lui aussi un organe limité matériellement au respect de la Constitution, s'il ne peut décider de remplacer la République par une autre forme de gouvernement, il lui est reconnu la possibilité de réécrire totalement la constitution. Ce sera alors l'occasion d'améliorer totalement l'organisation des pouvoirs publics sans pour autant en changer la teneur républicaine. Cet enseignement est directement tiré de l'expérience traumatisante du 10 juillet 1940 qui a permis de distinguer clairement la Constitution et les lois constitutionnelles.

L'ultime conclusion qu'apporte alors l'étude de la période peut sembler s'inscrire à contre-courant de l'évolution que nous avons suivie jusqu'ici : c'est que le pouvoir constituant, cantonné

à l'écriture de la constitution n'est pas si différent du pouvoir de révision dès lors que ce dernier peut réécrire la totalité de la constitution. C'est donc la définition de la révision totale qui reconditionne les thèses en présence. L'une insiste sur cette possibilité de remplacer complètement le texte constitutionnel par la voie de la révision pour défendre le caractère souverain du pouvoir de révision et l'assimiler complètement au pouvoir constituant ; un raisonnement qui masque, selon nous, la différence qui existe entre la dimension révolutionnaire et fondatrice du pouvoir constituant exercé en vertu de la puissance constituante d'une part, et la dimension régulière et améliorative du pouvoir de révision exercé en vertu d'une constitution d'autre part. Quant à l'autre thèse, elle affirme qu'une révision totale n'est qu'un changement de texte constitutionnel et non de Constitution : la révision totale est l'œuvre du pouvoir de révision car elle est une manière de « penser le changement en termes de continuité »¹⁶¹⁷, et non l'occasion d'une rupture radicale.

Avant de pouvoir trancher entre l'une ou l'autre de ces doctrines, il nous faut étudier leur confrontation sous la V^{ème} République.

¹⁶¹⁷ J.-F. Aubert, « La révision totale des constitutions », *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs : Mélanges Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, pp. 471- 472.

Chapitre deux. L'amélioration fréquente (1958 à nos jours)

Si l'étude des anciennes constitutions de la France nous a enseigné qu'une double fonction est systématiquement attribuée à la procédure de révision de la constitution par les constituants, un problème classique du droit demeure : si le pouvoir de révision lui-même ne respecte pas la fonction qui lui a été attribuée, la révision qu'il adopte est-elle conforme à la constitution ? Dans ces conditions n'est-il pas souhaitable d'instaurer un contrôle des lois de révision ? C'est la problématique toute aussi classique du contrôle du gardien de la constitution, rencontrée dès l'an III et brandie par les opposants au projet de jurie constitutionnaire de Sieyès, pour savoir qui protégera l'ordre constitutionnel de ce nouveau pouvoir ?

Cette controverse a reçu de nouveaux développements à partir de 1992. En effet, alors que plusieurs de nos pays voisins ont fait évoluer leur droit constitutionnel en acceptant qu'un juge contrôle la constitutionnalité des lois de révisions constitutionnelles, l'ensemble de la doctrine française s'est schématiquement divisée en deux parties : l'une favorable à cette évolution, l'autre favorable à la défense du *statu quo*. En toile de fond, ce sont encore les deux conceptions du pouvoir appelé à réviser la constitution qui s'opposent respectivement : le pouvoir de révision est limité, s'agit-il d'une compétence ? Ou bien, est-il souverain, dispose-t-il de la compétence de sa compétence ? L'originalité de la controverse a été son articulation autour de la reconnaissance ou du refus de reconnaître l'existence de normes supraconstitutionnelles (Section deux).

Cela étant, de telles disputes doctrinales aux implications décisives pour le respect de la Constitution et du texte qui la formalise, et dont l'intransigeance des positions défendues est remarquable, ne peuvent être pleinement appréhendées qu'au regard de l'ensemble de la V^{ème} République. Son moment fondateur est une mise en œuvre, plus nette encore que l'a été celui de la IV^{ème} République, de la possibilité de réviser totalement, tandis que la pratique de la révision sous la présidence du général de Gaulle brouillera l'analyse qui pouvait en être faite jusqu'ici. Ainsi la V^{ème} République hérite des confusions que la IV^{ème} République a entretenues, spécialement quant à la compétence de l'organe appelé à réviser, mais les approfondit également (Section une).

Section une. L'élaboration et la fixation de la constitution de 1958

La guerre d'Algérie joue un rôle incontournable dans l'avènement de la constitution de 1958 mais non fondamental¹⁶¹⁸. Il s'agit d'un catalyseur de la chute de la IV^e République : les parlementaires étaient déjà convaincus de la nécessité d'un remaniement du régime parlementaire pour le sauver. A la faveur des événements, le rappel du général de Gaulle permet que soit proposée une solution plus radicale que la révision de l'article 90¹⁶¹⁹ : la révision totale de la Constitution.

Cette réécriture du texte constitutionnel, aussi bouleversante qu'elle puisse paraître, ne doit pas faire croire à l'intervention d'un pouvoir constituant. Bien que la délégation accordée le 3 juin 1958 au gouvernement de Gaulle semble répéter 1940, elle organise l'exercice du pouvoir de révision et poursuit ainsi un but franc et clairement affiché. Ces deux considérations permettent de juger, d'une part, la loi du 10 juillet 1940 comme une délégation irrégulière du pouvoir constituant et celle du 3 juin 1958 comme une délégation irrégulière du pouvoir de révision, et, d'autre part, que l'œuvre produite s'inscrit parfaitement dans le mouvement de réflexion entamé dans les années trente ; il s'agit donc d'une nouvelle constitution pour la République mais pas d'une nouvelle République (Sous-section une). Baptisé malgré tout « V^{ème} République », le régime installé en 1958 est aujourd'hui le seul à pouvoir prétendre dépasser la III^{ème} République en terme de durée. La récurrence exceptionnelle de l'utilisation du pouvoir de révision explique en partie cette longévité, au point peut-être que son analyse le révèle différent de ses prédécesseurs (Sous-section deux).

¹⁶¹⁸ R. Capitant écrit en ce sens que le 13 mai n'est pas la cause mais la « preuve » [de la] faillite du régime », Préface à L. Hamon, *De Gaulle dans la République*, Paris, Plon, 1958, p. X.

¹⁶¹⁹ Lequel est proposé à la révision de manière récurrente à partir de 1950 (la proposition de M. Boulet, n° 10092 du 30 mai 1950, est la première d'une longue série ; voir C. Bigaut, *Le réformisme constitutionnel en France (1789-2000)*, Paris, La documentation française, coll. Les études de la documentation française, 2000, p. 161 et s.) et jusqu'en mai 1958 (projet de révision du gouvernement Pflimlin du 23 mai 1958, adopté par l'Assemblée nationale le 27 mai ; *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Volume I, Paris, La documentation française, 1987, pp. 229-231).

Sous-section une. L'élaboration d'une nouvelle constitution par la voie de la révision constitutionnelle

Les apparences jouent incontestablement en faveur d'un rapprochement des deux situations¹⁶²⁰ : un militaire haut gradé, au prestige incontestable, reçoit de la part d'une Assemblée réduite à l'impuissance, dans des circonstances où la sûreté de l'Etat est menacée, une délégation de compétence, dans le but de rédiger une nouvelle constitution. Cependant, ces apparences sont trompeuses : l'impuissance de l'Assemblée n'a pas exactement les mêmes causes, la sûreté de l'Etat est altérée du fait d'une agression extérieure dans un cas, du fait d'une possible partition du territoire dans l'autre. Cela étant elles se rejoignent sur un point décisif : la délégation de pouvoir est, en elle-même, irrégulière.

Ce qui différencie alors ces deux processus, c'est le but dans lequel il est mis en œuvre. Malgré de vives oppositions, il semble que l'ensemble du personnel politique en soit conscient (§1). Reste ensuite à mesurer le travail accompli, une fois le gouvernement investi du mandat de rédiger une nouvelle constitution, afin de replacer le moment 1958 dans la continuité de l'histoire constitutionnelle française (§2).

§1. La crainte d'une répétition de l'histoire : 1940 dans l'ombre de 1958

Avec le recul dont nous disposons aujourd'hui, le climat insurrectionnel qui régnait durant la seconde moitié du mois de mai 1958 entre l'Algérie puis la Corse et le sol continental de la métropole est de plus en plus difficile à ressentir. En revanche, l'esprit républicain dans lequel le général de Gaulle entendait inscrire l'action de son gouvernement ressort d'autant plus nettement (A). Il ne reste alors que l'étude technique détaillée pour comprendre de quelle manière la loi du 3 juin 1958 a pu réveiller si fortement le souvenir du 10 juillet 1940 (B).

¹⁶²⁰ La première occurrence de cette idée est due à H. Beuve-Méry dans l'hebdomadaire *Une semaine dans le Monde* du 13 mars 1948. Viennent ensuite M. Duverger, *La V^e République*, Paris, PUF, 1959, p. 7 ; J. Geogel, *Critiques et réforme des Constitutions de la République*, Paris, Celse, Tome 2, 1960, pp. 18 et s. ; M. Prélot, *Institutions Politiques*, Paris, Dalloz, 1963, pp. 554 et s. ; G. Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 1963, pp. 332 et s. ; S. Arné, « La prise du pouvoir par le Maréchal Pétain (1940) et le général de Gaulle (1958) », *RDP*, 1969, pp. 48 et s. ; B. François, *Naissance d'une Constitution, La Cinquième République, 1958-1962*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1996, spéc. « Une croyance bien fondée le "précédent" de 1940 », pp. 40-47.

A. « la continuation de la République »¹⁶²¹

Ce sont, bien sûr, l'instabilité gouvernementale et l'incapacité du régime à se réformer qui font de la IV^{ème} République la parfaite héritière de la III^{ème}. Toutefois ce constat doit être dépassé pour ce qu'il a de caricatural et parce qu'au début des années 1950, déjà, François Goguel¹⁶²² ou Georges Vedel¹⁶²³ firent cet effort¹⁶²⁴. Ils sondèrent les particularités du régime installé en 1946 et ont découvert un élément politique d'abord : la droite d'avant guerre n'est pas celle de l'après guerre. Une large partie de la droite après guerre est sans conteste ralliée à la République, tout en gardant la volonté d'une pratique orléaniste du pouvoir, quand une autre part de la droite d'avant-guerre était devenue fascisante ou pleinement fasciste¹⁶²⁵.

Dans ces conditions, le projet constitutionnel qu'incarne le Général de Gaulle au moment de son investiture, malgré son retrait volontaire et l'échec du projet porté par le Rassemblement Pour la France au début des années 1950, n'est pas un projet de rétablissement de l'autorité comme ont pu l'être, toutes spécificités gardées, les projets bonapartistes, boulangiste ou pétainiste. Il porte la promesse de l'efficacité. Le sort de la République n'est nullement menacé par celui qui demeure le héros de la Résistance. Toutefois, il s'agit là d'une appréciation qui ne pouvait être celle de tous les contemporains de la crise algérienne. Les débats parlementaires qui ont conduit à l'investiture du général de Gaulle révèlent les craintes du retour d'un militaire à la tête du pouvoir exécutif qui plus est investi de pleins pouvoirs et de la dangereuse tâche de réviser la constitution. Ces deux derniers points ont donc conditionné les débats relatifs à l'investiture avant même leur commencement.

Dans le contexte d'insubordination militaire à Alger, étendue à la Corse en quelques jours, les opposants au général redoutent que son investiture ne soit le premier pas vers la répétition

¹⁶²¹ Général de Gaulle, président du Conseil : « (...) ce qu'il y aura, ce sera la continuation de la République, car vous entendez bien que si j'ai fait le gouvernement que j'ai fait, c'est pour que la République continue ! (*Vifs applaudissements au centre, à droite, à l'extrême droite et sur de nombreux bancs à gauche.*) », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 57 du 3 juin 1957, p. 2623.

¹⁶²² Voir F. Goguel, *France under the Fourth Republic*, New York, Cornell University Press & Oxford University Press, 1952, 198 p.

¹⁶²³ G. Vedel, « Y a-t-il une Quatrième République ? », *RFSP*, 1953, n°3, pp. 612-619.

¹⁶²⁴ Notons aussi le diagnostic, guidé par le même esprit, de J. Touchard : « Il est simpliste de répondre que la mort de la Quatrième République est due aux vices des institutions, à la malfeasance des partis ou à l'indifférence de l'opinion. La Quatrième République est morte sans avoir vraiment vécu, morte avoir perdu l'appui de cette "volonté générale" dont procèdent les gouvernements, cette "volonté générale" qui s'impose aux factions et sans laquelle les meilleures institutions n'ont point de sens, cette "volonté générale" qui n'est pas une émanation spontanée de la collectivité, et qu'il appartient aux hommes, notamment au législateur et au pédagogue de former. », « La fin de la Quatrième République. », *RFSP*, 1958, n°4, p. 928.

¹⁶²⁵ R. Rémond, défend sa vision d'une droite seulement fascisante contre celle d'une droite pleinement fasciste dans *Les droites aujourd'hui*, Paris, Audibert, 2005, pp. 26-38.

d'une histoire fatale pour la République, déjà observée par le passé¹⁶²⁶. Le motif principal de cette crainte est le fait que le comité de salut public installé à Alger depuis le 13 mai ait explicitement appelé de Gaulle à la présidence du Conseil et, qu'en retour, en revanche, le général n'ait jamais condamné aussi explicitement l'action de ce comité¹⁶²⁷ ; les parlementaires quant à eux, l'ont qualifiée alternativement de complot¹⁶²⁸ ou de coup de force¹⁶²⁹.

A la tribune, se succèdent alors des discours de défense de la République qui sont autant de révélations de son acception à ce moment de notre histoire constitutionnelle. Comme G. Vedel l'avait pressenti en 1953 au sujet de la démocratie, c'est une République à deux versants qui se dessine¹⁶³⁰. D'une part elle ne peut être dissociée du régime parlementaire qui serait lui-même la forme idéale de la démocratie. D'autre part, elle est un ensemble de principes hérités de la Révolution française (Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789), confirmés et actualisés (préambule de la constitution de 1946). Ces deux aspects se révèlent d'ailleurs successivement au cours du processus qui conduit à l'adoption de la loi du 3 juin 1958.

L'attachement au régime parlementaire est manifeste durant la séance du 1^{er} juin, où l'investiture est discutée en même temps que le principe de la réforme de la constitution. Comme sous la III^{ème} République, on souligne la part des hommes dans l'échec des institutions et qu'une

¹⁶²⁶ Jean le Bail craint, pour tous ceux qui voteraient les pleins pouvoirs à de Gaulle, « si l'aventure se terminait en désastre pour la République, d'être accusés de l'avoir trahie. », *JORF*, n° 55 du 2 juin 1958, p. 2589.

¹⁶²⁷ Ainsi de François Mitterrand : « (...) je voudrais dire ma principale objection [à l'investiture]. Lorsque, le 10 septembre 1944, le général de Gaulle s'est présenté devant l'Assemblée consultative issue des combats de l'extérieur ou de la résistance, il avait auprès de lui deux compagnons qui s'appelaient l'honneur et la patrie. Ses compagnons d'aujourd'hui, qu'il n'a sans doute pas choisis mais qui l'ont suivis jusqu'ici, se nomment le coup de force et la sédition. En droit, le général de Gaulle tiendra ce soir ses pouvoirs de la représentation nationale ; en fait, il les détient déjà du coup de force. (*Vifs applaudissements sur de nombreux bancs à l'extrême gauche.*) », *JORF*, n° 55 du 2 juin 1958, pp. 2586-2587. Jacques Duclos, « Le général de Gaulle se déclara prêt à assumer tous les pouvoirs de la République, à la suite de la rébellion d'Algérie qu'il n'a jamais condamnée de façon expresse, pas plus qu'il n'a flétri le coup de force d'Ajaccio. », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 56 du 3 juin 1958, p. 2612.

¹⁶²⁸ Jean Masson, « un complot qui semble avoir été minutieusement préparé depuis deux ans à Alger et à Paris » ; Jacques Duclos, « En votant contre l'investiture, nous disons que nous ne voulons pas d'un gouvernement instauré à la demande de rebelles ayant ourdi un complot contre la République » ; François Mitterrand : « Je dénonce ici (...) le complot minutieusement mis en place et dont les ramifications, parties d'Alger, sont remontées jusqu'à Paris, jusque dans l'entourage des hauts personnages de l'Etat, jusque dans les palais officiels. », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 55 du 2 juin 1958, pp. 2579 ; 2582 ; 2596. Waldeck Rochet, « Personne ne pourra oublier que c'est cette même politique qui a permis aux ultras et aux auteurs du complot de renforcer sans cesse leur position » ; Robert Ballanger, « Déjà, hier, une majorité de députés a accepté de se soumettre au diktat des factieux d'Alger et des comploteurs de Paris pour porter au pouvoir le candidat de la rébellion d'Alger et d'Ajaccio. » ; Maurice Kriegel-Valrimont, « Le refus de notre sous-amendement signifierait qu'on ne veut pas de l'Assemblée nationale, exactement comme l'exigent les comploteurs d'Alger et d'Ajaccio. », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 56 du 3 juin 1958, pp. 2606 & 2625.

¹⁶²⁹ Pierre Mendès-France, « Tout d'abord, je ne puis admettre de donner un vote contraint par l'insurrection et la menace d'un coup de force militaire. » ; Patrice Brocas, « nous ne porterons pas au pouvoir le complice d'un coup de force. » ; *JORF*, n° 55 du 2 juin 1958, pp. 2578 ; 2581 ; 2588. Waldeck Rochet, « A Alger, ceux qui ont fait le coup de force pour exiger la venue du général de Gaulle au pouvoir sont, nous l'avons dit, les ultras » ; *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 56 du 3 juin 1958, pp. 2605-2606.

¹⁶³⁰ G. Vedel : « Il n'est pas sûr que pour les Français la démocratie soit un système de gouvernement, n'est-ce pas plutôt comme le voulait Alain une machine de résistance au pouvoir ? » Et plus loin, « le divorce entre démocratie politique et démocratie sociale (...) est au fond de nos difficultés et (...) explique la position particulièrement forte du communisme. », « Y a-t-il une Quatrième République ? », *RFSP*, 1953, n° 3, pp. 614 & 616.

réécriture du texte ne saurait seule suffire¹⁶³¹. Les partisans du général profitent de l'occasion pour souligner que l'entreprise projetée ne sera pas un bouleversement, qu'elle maintiendra, dans son principe, la République. Ainsi de Pierre-Henri Teitgen qui paraphrase le discours d'investiture de de Gaulle et assimile démocratie et régime parlementaire en faisant de la responsabilité du gouvernement un élément fondamental de celle-ci¹⁶³², ou de Patrice Brocas, qui déplore une infériorité de la Constitution de 1946 par rapport à celle de 1875 pour mieux souligner la nécessité d'inscrire la réforme dans la tradition républicaine française¹⁶³³.

Le lendemain, lorsque l'attribution des pleins pouvoirs est cette fois discutée, la peur d'un usage abusif qui en serait fait dévoile, après quelques indices en ce sens décelables la veille¹⁶³⁴, le deuxième aspect de l'acceptation de la République. Ce sont ici les parlementaires les plus à gauche qui permettent ce constat, comme Robert Ballanger qui s'inquiète : « Le Gouvernement a-t-il l'intention de porter atteinte à la législation sociale en vigueur ? »¹⁶³⁵ ou Edouard Moisan qui précise : « (...) ce que je demande au Gouvernement (...) c'est que les mesures qu'il pourrait être conduit à prendre en matière sociale (...) ne soient pas des mesures de *régression* sociale. »¹⁶³⁶

La réponse de Pierre Pflimlin réaffirme la clarté des termes mêmes du projet. Son unique article prévoit que les décrets du gouvernement investi des pleins pouvoirs « ne pourront porter ni sur les matières réservées à la loi par la tradition constitutionnelle républicaine résultant notamment du préambule de la Constitution de 1946 et de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, ni sur l'exercice des libertés publiques et syndicales, ni sur la qualification des crimes et des délits, la détermination des peines qui leur sont applicables, la procédure criminelle, ni sur

¹⁶³¹ Pierre Mendès-France, « Non, ce n'est pas la République, ce n'est même pas le système parlementaire qui méritent d'être condamnés. Seul, le mauvais usage qui en a été fait nous a réduits à l'impuissance et nous a conduit à tant de déconvenues. », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 55 du 2 juin 1958, p. 2577. Dans le même sens, Georges Bonnet, « (...) que ce soit celle qui nous est proposée ou toute autre, elles ne vaudront que si les hommes qui seront demain à la tête des ministères ont assez de volonté, d'autorité et de courage pour diriger leurs services au lieu de s'abandonner à la dictature de leurs bureaux. », *ibid.*, p. 2583.

¹⁶³² « Le général de Gaulle nous a déclaré hier matin (...) que la réforme constitutionnelle était envisagée respecterait et consoliderait les deux principes fondamentaux de la démocratie, à savoir que le pouvoir exécutif comme le pouvoir délibérant procèdent de la souveraineté nationale et que le Gouvernement doit être responsable devant l'Assemblée élue au suffrage universel. », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 55 du 2 juin 1958, p. 2591.

¹⁶³³ « La Constitution de 1946 présente, à mon avis, les défauts suivants : elle est monocamérale ; elle dépouille le chef de l'Etat d'un certain nombre de ses prérogatives naturelles et enfin elle affaiblit le Gouvernement en ne lui permettant pas d'exercer le droit de dissolution dans des conditions convenables. Elle présente sous ces trois rapports une infériorité par rapport à la Constitution de 1875. (...) Comme le disait autrefois une de nos reines, le moment est venu de "réconforter doucement le royaume de France". Je souhaite que ce gouvernement sache le faire conformément à notre tradition nationale et républicaine. », *ibid.*, p. 2589.

¹⁶³⁴ Le plus évident est celui qu'offre Rosan Girard, élu de Guadeloupe : « Nous avons appris à distinguer qu'il n'y a pas une France abstraite, mais qu'il y a deux France : une France de liberté et de progrès et une France de réaction, de misère et de guerre. L'Histoire nous a enseigné que, chaque fois que les républicains de France, chaque fois que les démocrates de France ont fait un pas en avant, ils n'ont jamais oublié l'outre-mer. Au contraire, chaque fois que les réactionnaires français, chaque fois que les forces du mal, chaque fois que les forces du passé ont repris le dessus, nous en avons pati. (...) », *ibid.*, p. 2590.

¹⁶³⁵ *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 56 du 3 juin 1958, p. 2613.

¹⁶³⁶ *Ibid.*, p. 2614. Nous soulignons.

l'aménagement des garanties fondamentales accordées aux citoyens, ni sur la législation électorale. »¹⁶³⁷ C'est là une définition matérielle de la République qui prouve qu'aucun exercice du pouvoir constituant n'est envisagé. Une réforme des institutions par le pouvoir de révision est considérée suffisante pour sortir le pays de la crise qu'il traverse.

Dans ces conditions il apparaît que les craintes formulées pour l'avenir de la République ont quelque chose de forcé, de caricatural. Elles ne peuvent se fonder que sur des suppositions comme celle du complot¹⁶³⁸ ou des liens tissés avec l'histoire de France, proche (1940) ou plus lointaine (bonapartisme). Les références à 1940 sont ainsi récurrentes au cours des débats de ces deux journées¹⁶³⁹. J.-P. Cointet n'a ainsi pas manqué de rappeler que « Sur les mêmes bancs, sont assis des hommes dont certains ont voté la délégation des pleins pouvoirs au maréchal Pétain dix-huit ans plus tôt, que d'autres ont refusée, tandis que d'autres encore ont été internés sous Vichy. »¹⁶⁴⁰ De même, la querelle terminologique entre referendum et plébiscite recouvre la hantise d'un retour du bonapartisme¹⁶⁴¹.

Que le retour du général de Gaulle puisse susciter, dans l'imaginaire collectif, ces réticences est une chose. Son attitude, ses discours et ceux de ses contradicteurs en sont une autre. Sur ce point, la remarque qu'il adresse à ses détracteurs est sans appel : « J'ai constaté, c'est la chose qui m'a le plus frappé, que *personne* dans cette Assemblée n'a proposé que fussent

¹⁶³⁷ *Ibid.*, p. 2613.

¹⁶³⁸ J.-M. Denquin défend la thèse selon laquelle le 13 mai est *devenu, rétrospectivement*, la date fatidique. « Or, écrit-il, on ne fait pas de complot pour produire un événement susceptible d'être rétrospectivement converti en référence. » Ainsi concède-t-il ensuite que « Subjectivement, il y eut des comploteurs mais objectivement il n'y a pas eu de complot, car leurs capacités de mal faire n'étaient pas à la hauteur de leurs mauvaises intentions. », *1958, la genèse de la V^e République*, Paris, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 1988, p. 154.

¹⁶³⁹ Pour exemple, René Cance lance après une intervention de Pierre Courant : « Cet homme a porté la francisque de Vichy. Il a été maire sous l'occupation. A la libération, une ordonnance de de Gaulle à Alger l'a rendu inéligible. Voilà les hommes qui voteront pour de Gaulle ! », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 55 du 2 juin 1958, p. 2584 ; ou Jean-Louis Tixier-Vignancour, qui dénonce : « si nous faisons confiance au Gouvernement pour élaborer une Constitution qui sera, selon une formule dont je me souviens fort bien, ratifiée par la nation et appliquée par les Assemblées qu'elle aura créées en respectant bien entendu les droit du travail, de la famille et de la patrie (*Mouvements divers*), à ce moment, comment, je vous le demande, sera-t-il procédé à l'élection de ces Assemblées étant donné qu'aucun système électoral n'aura été précisément prévu pour leur élection ? », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 56 du 3 juin 1958, p. 2614.

¹⁶⁴⁰ J.-P. Cointet, « L'écriture de la Constitution de 1958 : le poids de l'histoire », *L'écriture de la Constitution de 1958*, sous la dir. de D. Maus, L. Favoreu, J.-L. Parodi, Aix-en-Provence, PUAM et Paris, Economica, 1992, p. 39.

¹⁶⁴¹ Jacques Duclos à propos de la soumission du projet de constitution au referendum : « Referendum ? Déjà d'autres constitutions, monsieur le Président du conseil, ont été soumises au peuple à une époque où l'on employait pas le mot de referendum, mais celui de plébiscite. Ce mot sonne mal à présent. », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 56 du 3 juin 1958, p. 2620. Aussi la fascination qu'exerce la figure militaire est symptomatique de l'espoir bonapartiste, comme chez Maurice Bouyer qui déclare : « Elu du peuple, votre ancien soldat a le devoir de vous déclarer, monsieur le président du conseil désigné – *et j'aimerais pouvoir vous dire encore : "mon général"* – que le peuple de France, non pas celui des prébendes, mais celui du travail, attend de vous les principes d'un *chef qui sauvera le pays* et ne ne veut plus des méthodes dilatoires et des tractations politiciennes. », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 55 du 2 juin 1958, p. 2592. Nous soulignons.

maintenues, telles quelles, les actuelles institutions. »¹⁶⁴² Serge Arné semble alors ne pas se tromper lorsqu'il qualifie les interventions des opposants au général de « baroud d'honneur »¹⁶⁴³. Personne en effet ne s'oppose au principe de la nécessité d'une révision constitutionnelle. On feint de craindre, en vérité, un retour au bonapartisme mais seules les circonstances algérienne et corse, tragiques, permettent d'accréditer cette thèse. Le passif du général de Gaulle, en toute vraisemblance, ne peut le faire passer pour usurpateur de la République¹⁶⁴⁴.

Techniquement toutefois, la validité de la loi du 3 juin 1958 semble ne pas être exempte de tout reproche.

B. La répétition incertaine d'irrégularités procédurales

La première des irrégularités dont est entachée la loi du 3 juin 1958 est la délégation de pouvoir. Il est constant, aussi bien en 1940 qu'en 1958, que l'Assemblée nationale ne peut déléguer son pouvoir pour deux raisons.

La première est la plus simple : pas plus en 1958 qu'en 1940 il n'est permis de déléguer son pouvoir car les principes du droit public français n'ont pas varié. Ainsi les propos de G. Berliá¹⁶⁴⁵, qui sont la prolongation des réflexions de Carré de Malberg¹⁶⁴⁶, et selon lesquels une assemblée doit être la représentation du peuple souverain et non la représentation souveraine du peuple, trouvent encore à s'appliquer en 1958 ; à plus forte raison, ils doivent être considérés adoptés par un régime qui trouve son origine dans une triple consultation populaire et affirme la souveraineté de ce dernier. Serge Arné s'étonne de l'existence même de la querelle tant elle lui semble ne pas se poser¹⁶⁴⁷. Il trouve une explication toutefois à la croyance en la toute puissance

¹⁶⁴² Au moment de la discussion du projet de révision. *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 56 du 3 juin 1958, p. 2618.

¹⁶⁴³ S. Arné, « La prise du pouvoir par le Maréchal Pétain (1940) et le général de Gaulle (1958) », *RDP*, 1969, p. 62.

¹⁶⁴⁴ Et ce malgré des remarques très pertinentes relatives au sentiment d'un retour du césarisme dès 1945 d'une part, sous la plume de N'Guyen Quoc Dinh qui synthétise : « Ce fut donc la hantise du césarisme qui expliqua l'hostilité des délégués de l'Assemblée Consultative provisoire au referendum, hantise d'autant plus justifiée que l'incontestable prestige du général de Gaulle devait fatalement influencer le vote des électeurs. », « La loi constitutionnelle du 2 novembre 1945 portant organisation provisoire des pouvoirs publics », *RDP*, Tome 62, 1946, pp. 69-70 ; d'autre part, J. Georgel relate, dans le même sens, l'échange du 26 mai 1958 entre le général de Gaulle et le président du Conseil : « Cette rencontre secrète revêt un aspect de conspiration semi-officielle accentué par le fait qu'elle se situe à Saint-Cloud, comme Brumaire. », *Critiques et réforme des Constitutions de la République*, Paris, Celse, Tome 2, 1960, p. 15.

¹⁶⁴⁵ G. Berliá, « De la compétence des assemblées constituantes », *RDP*, 1945, pp. 353 et s.

¹⁶⁴⁶ Voir, *La loi expression de la volonté générale*, Paris, Sirey, 1931, rééd. Economica, 1984, 228 p. ; et « Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme », *RDP*, 1931, pp. 225-244.

¹⁶⁴⁷ S. Arné, « Qu'un Parlement ne puisse se dessaisir du pouvoir constituant sans porter atteinte à la Constitution et aux droits du peuple est tellement évident qu'on se demande pourquoi la question a pu être soulevée. », « La prise du pouvoir le maréchal Pétain (1940) et le général de Gaulle (1958) », *RDP*, 1969, p. 59.

de l'assemblée de révision à travers les pratiques précédentes, déjà contraires aux principes¹⁶⁴⁸. Un argumentaire qu'avait employé Marcel Prélot dans son *Précis de droit constitutionnel*¹⁶⁴⁹.

La seconde raison permet de distinguer les deux moments de notre histoire constitutionnelle : en 1940, c'est une délégation du pouvoir constituant que réclame Laval pour le gouvernement du maréchal Pétain tandis qu'en 1958, le général de Gaulle ne demande que le pouvoir de révision. Les débats qui précédèrent l'adoption de la loi du 3 juin 1958 le montrent. En particulier une attitude du général de Gaulle, jamais relevée ni commentée dans les travaux que nous avons pu consulter, signifie son refus de délégation du pouvoir constituant.

A la séance du 2 juin 1958, Jean-Louis Tixier-Vignancour prend ainsi la parole : « J'ai sous les yeux le projet selon lequel vous demandez à notre Assemblée de déléguer au gouvernement que vous présidez le pouvoir constituant (...) », et sans être formellement interrompu, le *Journal Officiel* insère au milieu de sa phrase, que « M. le président du Conseil fait un signe de dénégation »¹⁶⁵⁰. Il est alors possible d'interpréter doublement ce geste du général. Il y a une part de tactique politique, une autre part d'opinion sur un point de droit constitutionnel.

La part de tactique politique s'explique par la personne qu'était J.-L. Tixier-Vignancour. Ancien membre de l'Action Française, il avait voté les pleins pouvoirs au maréchal Pétain et incarnait de fait, symboliquement, le patriotisme d'extrême-droite qui était suspecté d'animer le général de Gaulle. En niant Tixier-Vignancour, de Gaulle se démarquait des « factieux » d'Alger et d'Ajaccio auxquels une partie de ses opposants l'assimilaient et renforçait, du même coup, son image de leader de la France libre, de sauveur de la République.

Quant à la part de technique constitutionnelle, elle est hautement significative pour notre objet. Son geste témoigne de la modération avec laquelle il entendait la réforme constitutionnelle. De sorte qu'il est possible de supposer que si Tixier-Vignancour avait usé des termes « pouvoir de révision », de Gaulle n'aurait pas donné de signe de dénégation. C'est ainsi la signification maximaliste¹⁶⁵¹ de la notion de « pouvoir constituant » que véhicule Tixier-Vignancour et que de Gaulle refuse d'admettre pour son gouvernement. De Gaulle, dont l'effort principal consista à prouver qu'il ne désirait que réformer et non re-fonder la République, n'avait besoin que du pouvoir de révision.

Ainsi à l'expression « tous pouvoirs » utilisée dans la loi du 10 juillet 1940 ne correspond pas la formule de l'article de la loi du 3 juin 1958, selon laquelle « la Constitution sera révisée par

¹⁶⁴⁸ S. Arné, « Le fait que l'Assemblée, autant sous la III^e que sous la IV^e République, ait exercé des pouvoirs quasi-souverains, a pu faire croire qu'elle avait tous les droits, y compris celui de se suicider. », *op. cit.*, p. 59.

¹⁶⁴⁹ M. Prélot, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1955, 3^{ème} éd., pp. 212-218.

¹⁶⁵⁰ *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 56 du 3 juin 1958, p. 2618. Souligné dans le texte.

¹⁶⁵¹ C'est-à-dire la signification confuse où les termes désignent la possibilité d'une action illimitée sur la Constitution à l'aide de la procédure de révision.

le Gouvernement ». Si donc délégation il y eut, il s'agissait d'une délégation du pouvoir de révision.

Il convient de noter un dernier aspect de l'effort du gouvernement de Gaulle pour faire de cette délégation une procédure irrégulière. C'est le fait que le gouvernement soit à l'initiative de la révision alors même que cet organe n'est jamais mentionné à l'article 90¹⁶⁵². A la faveur d'un précédent où le Conseil d'Etat avait accepté par un avis l'initiative gouvernementale¹⁶⁵³, de Gaulle a pu se baser sur une résolution de 1955 afin de la poursuivre dans sa seconde phase. En vérité le problème est légèrement différent : en 1953, alors qu'une résolution avait été votée par l'Assemblée, le gouvernement décida de déposer un nouveau projet de révision, tandis qu'en 1958 le gouvernement poursuit la procédure de l'article 90 abandonnée au stade de la première phase.

Il est vrai que l'urgence de la situation algérienne commandait d'agir rapidement, ce qui montre une nouvelle fois la prégnance de la conjoncture et la force des précédents sur la rigueur des principes juridiques. Sans invalider ces derniers, les circonstances caractérisées par leur urgence, leur caractère exceptionnel et le danger qu'elles véhiculent, peuvent s'accommoder des principes. Il prouve également, non pas l'irrégularité de la procédure mais l'importance que peuvent avoir les résolutions de l'article 90 à côté de l'ensemble des résolutions parlementaires qui, quant à elles, ne revêtent aucune force juridique particulière¹⁶⁵⁴.

Mais les résolutions de l'article 90 n'ont de véritables effets qu'à l'égard de leur auteur : l'Assemblée nationale qui décide de procéder à une révision de la constitution vote une telle résolution, dans laquelle elle précise les articles à réviser. Elle limite sa propre marge de manœuvre pour l'avenir. De telles résolutions sont alors symboliquement dangereuses dans la mesure où elles entretiennent la croyance en une Assemblée maîtresse de sa compétence.

¹⁶⁵² Cet article est reproduit en Annexe 10.

¹⁶⁵³ Le Conseil d'Etat s'est prononcé à la faveur de l'imprécise rédaction de l'article 90 selon lequel « l'Assemblée Nationale élabore *un projet* de loi » (nous soulignons). CE, *Avis relatif à l'article 90 de la Constitution*, 6 février 1953, RDP, 1953, p. 171. Voir l'étude détaillée et recontextualisée dans la continuité des traditions républicaines qu'en fit E. Guldner, « Le rôle du Gouvernement dans la procédure de révision de la Constitution du 27 octobre 1946 », *EDCE*, 1957, pp. 41-50.

¹⁶⁵⁴ Voir l'étude de François Boudet qui en donne la définition suivante : « *La résolution est une motion votée par l'une seulement des deux Chambres et non promulguée, à condition qu'elle ne soit pas une simple mesure d'application du règlement.* » L'auteur propose aussi une classification entre les résolutions à objet interne et les résolutions à objet externe. Les unes comme les autres « n'ont pas de force obligatoire en régime parlementaire, (...), réserve étant faite des cas où la Constitution a attribué expressément un effet juridique à une délibération séparée d'une Assemblée. » C'est-à-dire exception faite, par exemple, des résolutions de l'article 90. F. Boudet, « La force juridique des résolutions parlementaires », *RDP*, 1958, Tome 74, pp. 277 & 289. Souligné dans le texte.

Nous avons vu au chapitre précédent que l'alternative procédurale de l'article 90 a été pensée en 1946 dans le but de permettre, soit l'adoption rapide de révisions techniques (à la majorité des trois-cinquièmes dans chaque Chambre ou à la majorité des deux-tiers en seconde lecture à l'Assemblée nationale), soit l'adoption solennelle d'une révision de plus grande ampleur. De plus, l'une comme l'autre de ces procédures sont limitées par les articles 94 et 95 (interdiction de procéder ou de poursuivre une révision durant l'occupation du territoire métropolitain et interdiction de proposer la révision de la forme républicaine du gouvernement). Il ressort donc bien de cette procédure qu'elle est établie en vue de permettre le perfectionnement du fonctionnement des pouvoirs publics et non leur remise en cause fondamentale.

Quant à l'article 89 adopté en 1958, il supprime la phase d'adoption d'une résolution décidant de la révision. Ce qui est souvent interprété, à raison, comme une leçon de l'expérience : ce choix a été fait dans le but de rendre la procédure plus rapide qu'elle ne l'était sous la IV^{ème} République. Il ne faut pas perdre alors de vue l'efficacité du conditionnement de l'initiative d'une révision que cela induit : la question débattue ne sera plus relative à l'opportunité mais portera directement sur le contenu de la révision envisagée.

Plus profondément, cela traduit une baisse de la crainte que pouvait véhiculer une révision constitutionnelle sous les régimes précédents. Par la suppression d'une étape hautement symbolique de l'exigence de maturité que les constituants ont toujours attaché à un vœu de révision, ceux de 1958 prouvent, *a contrario*, leur confiance en cette technique pour maintenir et non plus anéantir la Constitution. L'ordre de leurs priorité s'est inversé : la révision constitutionnelle doit d'abord servir à améliorer la constitution, avant de la protéger.

Or, la loi du 3 juin 1958 doit permettre un perfectionnement des institutions de la IV^{ème} République par une révision complète des lois constitutionnelles. Le caractère révisionnel et non constituant¹⁶⁵⁵ de la procédure dérogatoire adoptée ce jour-là est d'autant plus certain qu'il s'inscrit dans une histoire plus ancienne encore que l'avènement du régime de Vichy : celle du réformisme des années 1930.

¹⁶⁵⁵ G. Burdeau l'affirmera ainsi : « la seule affirmation qu'autorise l'observation objective, c'est que le changement de régime se traduit exclusivement par une modification des techniques gouvernementales (...) ni la philosophie sociale, ni l'idéologie politique antérieures n'ont été atteintes. », « La conception du pouvoir selon la Constitution du 4 octobre 1958 », *RFSP*, 1959, p. 87.

§2. *L'aboutissement d'une histoire plus ancienne : le réformisme des années 1930
et la constitution de 1958*

Le professeur W. Zimmer a rappelé que « Les principes de base [que contenait la loi du 3 juin 1958] constituaient une charte limitative de la compétence du Gouvernement qui reposait sur l'idée du *maintien de la République*. »¹⁶⁵⁶ Ces principes, au nombre de cinq, avaient donc pour fonction d'orienter le travail d'écriture de la nouvelle constitution mais il est déterminant de remarquer qu'ils régissaient déjà le fonctionnement de la IV^{ème} République.

Que le suffrage universel soit la source du pouvoir¹⁶⁵⁷, que les pouvoirs législatif et exécutif soient effectivement séparés¹⁶⁵⁸, que le Gouvernement soit responsable devant l'Assemblée¹⁶⁵⁹, que l'autorité judiciaire demeure indépendante¹⁶⁶⁰, et qu'enfin, la Constitution permette d'organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés¹⁶⁶¹, sont bien des principes généraux que la IV^{ème} République avait fait siens, ne serait-ce qu'au prix d'une interprétation du texte constitutionnel¹⁶⁶².

Un point, et non des moindres, n'est toutefois pas mentionné parmi ces cinq principes : le rôle de la présidence de la République. Est-ce alors en raison de ce silence que certains voient dans la loi du 3 juin 1958 le risque d'un changement de régime¹⁶⁶³ ? Il y a tout lieu de le croire car,

¹⁶⁵⁶ W. Zimmer, « La loi du 3 juin 1958 : contribution à l'étude des actes pré-constituants », *RDP*, Tome 105, 1995, p. 402. Nous soulignons.

¹⁶⁵⁷ Le président de la République et le président du Conseil tiennent leur pouvoir du Parlement qui élit le premier (article 29 de la Constitution du 27 octobre 1946) et investit le second (article 45). L. Duguit, H. Monnier, R. Bonnard, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, LGDJ, 7^{ème} éd. par G. Berlia, 1952, pp. 560 & 562.

¹⁶⁵⁸ L'article 13 dispose que « l'Assemblée nationale vote seule la loi ». Il en résulte nécessairement une compétence exclusive donc une séparation des pouvoirs législatif et exécutif. *ibid.*, p. 557.

¹⁶⁵⁹ Articles 48 et 50 de la constitution du 4 octobre 1946. *ibid.*, pp. 562-563.

¹⁶⁶⁰ Le titre IX de la constitution du 4 octobre 1946 relatif au Conseil supérieur de la magistrature a pour objet de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire malgré des dispositions qui peuvent faire douter de la réalisation complète de cet objectif. Toutefois, l'emploi du terme « demeure » dans l'énoncé des principes de la loi du 3 juin 1958 prouve qu'il s'agit d'un état du droit qui est considéré préexister à cette loi. *ibid.*, pp. 567-568.

¹⁶⁶¹ Le Titre VIII – De l'Union française, n'a pas d'autre objet que celui-ci bien que l'article 60 ne s'adresse qu'aux « territoires et Etats associés ». *ibid.*, pp. 564-567.

¹⁶⁶² La séparation effective des pouvoirs législatif et exécutif est, dans cette série, le principe le plus contestable du fait, bien sûr, du retour des traditions parlementaires de la III^{ème} République attribuant, sur la base du principe de représentation, une supériorité au pouvoir législatif. Le travail de P. Bastid pour identifier ce que recouvre l'expression « gouvernement d'assemblée » est très éclairant sur ce point, « Les deux constitutions de 1946 et le gouvernement d'assemblée », *L'évolution du droit public : études offertes à Achille Mestre*, Paris, Sirey, 1956, pp. 25-41 (spéc. III, pp. 35 et s.).

¹⁶⁶³ Ainsi de F. Mitterrand : « Contexte inquiétant : la réforme de la Constitution. Les indications fournies ne nous renseignent pas. Je n'en connais que les grandes lignes. Serai-je obligé de recourir aux souvenirs d'un itinéraire qui commence à Bayeux ? Peu importe. (...) Cependant j'ai tout lieu de croire qu'il ne s'agit pas en l'occurrence – c'est bien clair – d'une réforme de la Constitution, même à la manière de M. Pierre Pflimlin. Il s'agit tout bonnement, mesdames, messieurs – pourquoi le nier, le taire ou l'oublier ? – d'un changement de régime. », *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 55 du 2 juin 1958, p. 2585. De même, J. le Bail : « je sais qu'il ne s'agit pas d'une réforme constitutionnelle mais en vérité, aucun de vous ne pourra le nier, d'un véritable changement de régime. », *ibid.*, p. 2589.

bien que tempéré par l'exercice connu du pouvoir par le général de Gaulle (lorsqu'il était à la tête du gouvernement provisoire), aussi bien que par les exposés de ses idées constitutionnelles (dont le discours de Bayeux est le plus emblématique), et par l'affirmation que les principes républicains seront maintenus, ces considérations ne suffisent pas à rassurer.

Des attaques vivement politiques sont lancées au cours du débat relatif à l'investiture qui est alors transformé en combat pour l'appropriation de la puissance constituante. Pierre Cot n'hésite pas à fonder son refus d'investir sur le motif que « Le général de Gaulle n'aura pas avec lui, et vous le savez tous, la classe ouvrière. (...) Et la classe ouvrière, pour la conduite d'un grand pays comme le nôtre, c'est plus important, croyez-moi, que l'armée. »¹⁶⁶⁴ Deux facteurs peuvent expliquer la faible portée de cette argumentation.

Le premier tient dans le fait que le parti communiste amorce, à partir de la libération malgré le rôle qu'il y tint et malgré lui, une lente mutation en parti « repoussoir ». Michel Debré l'affirmait dès 1946, alors qu'il écrivait sous son pseudonyme de « Fontevrault » : « Le libéralisme est désormais moins l'anticléricalisme que l'opposition au communisme dans sa forme stalinienne dictatoriale. »¹⁶⁶⁵ Il décrit ensuite¹⁶⁶⁶ cette nouvelle donne comme le renouvellement d'une dialectique typiquement française entre soif de liberté et d'égalité, et qui a pu être tragique. Or, la majorité du peuple ne cherche pas (plus) de solution extrême. Un portrait de la France de la fin de la IV^{ème} République, dressé par A. Siegfried permet de le comprendre : « Ce peuple, mêlé à beaucoup de catastrophes depuis deux générations, incline vers le scepticisme, et cette démocratie est devenue conservatrice parce qu'elle a quelque chose à conserver : son auto, son scooter, son réfrigérateur, ses loisirs. Ce n'est pas avec cela qu'on provoque une révolution. »¹⁶⁶⁷

Le second facteur tient dans la conjoncture internationale, extrêmement défavorable au parti communiste. Le crédit dont il bénéficiait à la sortie de guerre et qui, pour les raisons que nous venons de rappeler, s'émoissait lentement, subit un coup fatal en 1956. En cause, la « publication du rapport Khrouchtchev sur les crimes de Staline, qui est un séisme moral pour les Communistes »¹⁶⁶⁸. L'U.R.S.S. ne peut plus servir de modèle, « l'utopie réalisée » qu'elle incarnait s'effondre cruellement.

¹⁶⁶⁴ *Ibid*, p. 2588.

¹⁶⁶⁵ Fontevrault, [M. Debré], « Après le verdict », *Cahiers politiques*, n° 21, juin 1946, p. 66.

¹⁶⁶⁶ « L'évolution est d'ailleurs explicable : c'est le principe fondamental de la liberté humaine qui dirige cette catégorie d'esprits républicains. », *ibid.*, p. 66. Sous-entendu que quant à eux, les esprits républicains communistes sont dirigés par le principe fondamental d'égalité.

¹⁶⁶⁷ A. Siegfried, *De la IV^{ème} à la V^{ème} République – Au jour le jour*, Paris, Grasset, 1958, p. 262.

¹⁶⁶⁸ J.-M. Denquin, *1958, la genèse de la V^{ème} République*, Paris, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 1988, p. 240.

Quoi qu'il en soit, Pierre Cot confirme, en conclusion de son discours, le fait que l'incertitude pesant sur la présidence de la République est la ligne de partage des opinions : « le vote sera moins, dit-il, entre les partisans de l'investiture et ses adversaires qu'entre les partisans du pouvoir personnel, fût-ce pour une période limitée et ceux qui croient que la seule légitimité est celle qui vient du peuple. »¹⁶⁶⁹ A l'image de cette remarque, la réflexion générale relative à la révision constitutionnelle s'inscrit sans doute¹⁶⁷⁰ dans la dynamique qui l'anime depuis les années 1930.

En effet, l'avènement du régime de Vichy et celui de la V^{ème} République s'insèrent au cœur du même et intense mouvement de réforme. Notons que ce mouvement de réforme est dit « de l'Etat » sous la Troisième République mais « du régime » sous la Quatrième. Peut-être y a-t-il dans cette subtile distinction un élément à ne pas sous-estimer pour comprendre l'enracinement toujours plus profond de la République en France¹⁶⁷¹ : dans les années 1930, les idées maurassiennes, entre autres, entretenaient le spectre d'une restauration, après guerre en revanche, un discrédit général condamne toute idée « de droite ». Et de fait, les Assemblées nationales constituantes de 1946 ne sont composées que de partis s'identifiant « à gauche ».

Ce sont ainsi les idées modérées des années trente qui trouvent l'occasion de prouver leurs vertus en 1958. Les travaux de Stéphane Pinon¹⁶⁷² ont démontré la profondeur de la continuité entre 1930 et 1958, grâce à des considérations relatives aux personnes elles-mêmes et aux propositions de réformes. Les protagonistes de la naissance de la Constitution du 4 octobre 1958 ont connu personnellement la crise de l'Etat des années 1930. Ils étaient déjà des hommes actifs ou des étudiants dont on peut supposer le sérieux et donc l'intérêt qu'ils portaient aux débats de leur époque. D'autre part, la question centrale, en 1930 comme en 1958, est celle de la place du pouvoir exécutif, de son rôle et de son indépendance vis-à-vis du pouvoir législatif.

¹⁶⁶⁹ *Ibid.*, p. 2588.

¹⁶⁷⁰ Comme le prouvent les recherches menées dès 1959 par N. Wahl, « Aux origines de la nouvelle Constitution », *RFSP*, 1959, n° 1, pp. 30-66. ; puis par J. Gicquel, *Le problème de la réforme de l'Etat en France en 1934*, J. Gicquel et L. Sfez, *Problèmes de la réforme de l'Etat en France depuis 1934*, Paris, PUF, 1965, 281 p. ; ou encore J.-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1974, 377 p. ; aussi par J. Lacouture dans son triptyque, *De Gaulle*, Tome 1 - *Le Rebelle*, 1984, Tome 2 - *Le Politique*, 1985, Tome 3 - *Le souverain*, 1986, Paris, Seuil. ; et par G. Vedel, « Le hasard et la nécessité », *Pouvoirs*, n° 50, 1989, pp. 15-30. ; enfin par O. Passeleq, « De Tardieu à de Gaulle... Contribution à l'étude des origines de la Constitution de 1958 », *RFDC*, 1990, n° 3, pp. 387-408.

¹⁶⁷¹ En effet, la crise de l'Etat mettait en cause la République tandis que la crise du régime se focalise sur le parlementarisme.

¹⁶⁷² S. Pinon, *Les réformistes constitutionnels des années trente. Aux origines de la V^e République*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2003, 632 p. Cette thèse explore précisément et systématiquement toutes les pistes ouvertes par les travaux cités à la note précédente.

Durant l'été 1958 la question est alors débattue au grand jour par voie de presse. A. Siegfried s'interroge dès le 17 juillet : « Il ne peut y avoir de régime présidentiel », spécifiait le général de Gaulle, (...) mais nous ne pouvons ignorer que son tempérament politique est présidentiel et que c'est de ce côté que vont ses préférences. »¹⁶⁷³ Tout le défi que résume alors l'historien est bien celui qui animait les débats des réformistes des années 1930 : « proposer le maximum d'autorité possible dans le gouvernement, sans oublier l'attachement profond du pays pour un régime représentatif »¹⁶⁷⁴.

En verve, G. Vedel livra un plaidoyer prudent pour une orientation présidentielle du régime à venir, sur la base du terme censé synthétiser, encore aujourd'hui, la pensée constitutionnelle gaulliste : « On écrit que la nation a besoin d'un *arbitre*. Si l'on veut dire par là qu'au sommet des institutions il faut un organe qui fasse respecter la règle du jeu, comme le fait l'arbitre sportif, on a raison. Mais si l'on veut signifier que le dernier mot doit appartenir à un arbitre (au sens judiciaire du mot) qui décide des questions au fond et seul, c'est la démocratie elle-même que l'on dénie, à moins que le peuple ne soit lui-même cet arbitre. »¹⁶⁷⁵ On ne saurait trouver meilleure définition du rôle du chef de l'Etat en régime parlementaire français.

Une fois l'avant-projet du gouvernement connu, A. Siegfried ne cachera pas son profond désaccord. A propos des futurs articles 34 et 37 de la constitution finalement adoptée, il affirme sans détour : « Nous ne sommes plus ici dans la tradition républicaine »¹⁶⁷⁶. S'exprimant à son tour, Paul Bastid semble mitigé¹⁶⁷⁷ mais partage, au fond, ce sentiment, à l'aide d'une formule percutante : « Restaurer l'exécutif c'est bien ; humilier le Parlement, c'est inutile. »¹⁶⁷⁸ Quant à Maurice Duverger, il décrit politiquement une opportunité gâchée : « Aucune constituante n'a jamais eu tant de liberté d'action. Nul intérêt personnel, nulle pression des groupes, nul souci de réélection ne venait poser ici des bornes à la volonté du législateur. » Il déplore alors que l'avant-projet ait été rédigé dans le souvenir de 1815, « (...) à moins d'en venir à ce régime de notables dont rêvent les auteurs du texte après le maréchal de 1877 et celui de 1940. »¹⁶⁷⁹

C'est là d'ailleurs, un autre parallèle intéressant avec les années 1930 : les commentaires plus idéologiques que juridiques trouvent dans ce débat l'occasion de s'exprimer. Georges

¹⁶⁷³ A. Siegfried, « Avant le referendum », *Le Figaro* du 17 juillet 1958, reprod. dans *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Volume IV, Paris, La documentation française, 2001, p. 343.

¹⁶⁷⁴ *Ibid.*, p. 344.

¹⁶⁷⁵ G. Vedel, « La Constitution de 1958 », *Le Monde* des 19, 20-21, 22 et 23 juillet 1958, reprod. dans *ibid.*, p. 345.

¹⁶⁷⁶ A. Siegfried, « L'avant-projet constitutionnel devant l'opinion », *Le Figaro*, du 30 juillet 1958, reprod. dans *ibid.*, p. 358.

¹⁶⁷⁷ « En bref, ce projet, qui apparaît comme un compromis entre le système présidentiel et le système parlementaire, n'a certainement pas le caractère diabolique que quelques-uns veulent lui attribuer. », « Trois professeurs de droit donnent leur avis sur l'avant-projet de Constitution », *Le Monde* du 31 juillet 1958, reprod. dans *ibid.*, p. 362.

¹⁶⁷⁸ *Ibid.*, p. 362.

¹⁶⁷⁹ M. Duverger, « Le nouveau "système" », *Le Monde* du 5 août 1958, reprod. dans *ibid.*, p. 369.

Bouvard illustre bien cette tendance lorsqu'il dénonce littéralement et véhémentement, « (...) la limitation des prérogatives de l'Assemblée, son abaissement au rôle ridicule de Parlement-croupion, de Chambre d'enregistrement des volontés de Napoléon-de Gaulle (...) »¹⁶⁸⁰. A moins de trois mois d'intervalle, entre le début de juin et celui d'août 1958, il n'est au fond pas surprenant que de tels propos soient réitérés.

Très significative aussi, quand on garde à l'esprit la continuité de réflexion depuis 1930, est l'intervention de M. Debré du 27 août 1958. Il oscille entre les défauts du régime d'assemblée et du régime présidentiel pour démontrer que le projet ne contient rien d'autre qu'un nouveau régime parlementaire, enfin adapté à la France car il emprunte tant à l'un qu'à l'autre des modèles réfutés¹⁶⁸¹.

Ainsi, durant la phase d'élaboration, chacune de ces prises de positions révèle la fonction d'amélioration du pouvoir de révision. Le travail d'écriture du gouvernement de Gaulle est évalué au prisme du perfectionnement de la mécanique constitutionnelle. Le bon fonctionnement des pouvoirs publics apparaît comme un étalon commode grâce auquel, selon les convictions de l'auteur, l'encadrement de l'Assemblée est vertueux ou est manifestement excessif. Seul le fait que l'avant-projet ne pourra être modifié qu'à la marge semble faire consensus¹⁶⁸², ce qui permet de considérer que cette évaluation en cours d'élaboration est significative. Dans le premier cas, l'avant-projet est jugé suivre l'objectif attendu dans la mesure où il permettra enfin au Gouvernement de s'émanciper du Parlement. Un tel ajustement technique ne remet pas en cause les principes déclarés en 1789 ni en 1946, et cela le rend d'autant plus désirable. Dans le second cas, il est au contraire trop audacieux, il déstabilise manifestement les pouvoirs législatif et

¹⁶⁸⁰ G. Bouvard, « La Constitution gaulliste autorise le "Prince-Président" à détruire toute la législation sociale », *L'Humanité* du 1^{er} août 1958, reprod. dans *ibid.*, p. 366.

¹⁶⁸¹ En introduction de son discours, tout est dit : « Le gouvernement a voulu rénover le régime parlementaire. (...) La raison de ce choix est simple. Le régime d'assemblée, ou régime conventionnel, est impraticable et dangereux. Le régime présidentiel est présentement hors d'état de fonctionner en France. », « La nouvelle Constitution », discours du 27 août 1958 à l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, *RFSP*, 1959, n° 1, p. 8.

¹⁶⁸² J.-M. Denquin interprète le fait que le Comité se soit prononcé article par article mais jamais globalement, comme la manifestation de sa marge de manœuvre limitée. Le Comité en avait nécessairement conscience, eu égard à plusieurs aspects d'organisation plus importants qu'il n'y paraît, ne serait-ce que par l'origine gouvernementale de ces choix. Installé au Palais royal plutôt que l'un des autres Palais qui abritent les parlementaires, le Comité devait se voir ainsi signifier le caractère essentiellement technique de sa mission ; non-maître de sa propre organisation, le Comité eut son président désigné ; enfin, il n'y eut pas de publication des comptes rendus analytiques de ses débats. Alors, eu égard aux courts délais qui lui étaient impartis, « Dans la conjoncture, sous les yeux d'une opinion publique qui voulait du neuf, et rapidement, il était sûrement moins compromettant et sans doute plus efficace d'amender que de condamner. (...) Le Comité se borna donc à contester des points circonscrits. Ses critiques eurent un caractère conservateur. Elles visaient à supprimer les innovations qui dérogeaient le plus agressivement avec le parlementarisme à la française, ses coutumes et ses fétiches. », 1958, *La genèse de la Ve République*, Paris, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 1988, p. 204. Voir aussi pp. 197-205.

exécutif au risque même de permettre à ce dernier d'altérer les dits principes. Il serait alors doublement non conforme à la loi du 3 juin 1958 et, pire, à la République elle-même.

Il est donc possible d'affirmer que, dans les discours publiés à travers la presse, le pouvoir de révision peut améliorer les lois constitutionnelles, à condition que, ce faisant, il maintienne et protège la Constitution. Appelé à commenter l'avant-projet du gouvernement, Marcel Prélot est le seul qui semble ne pas se jouer de mots et affirme, déçu et catégorique : « nous avons un document écrit d'une pâle encre administrative et contentieuse, où le constitutionnel tombe souvent dans le réglementaire. (...) *Le changement de régime est donc simplement une révision constitutionnelle.* »¹⁶⁸³

Cette opinion sera, une fois le projet élaboré puis adopté, celle de la majorité des commentateurs qui affineront leurs opinions quant à la filiation qu'il convient de reconnaître au cœur des articles de la constitution du 4 octobre 1958¹⁶⁸⁴. Très rapidement toutefois, la teneur du régime, mise à rude épreuve par la modification de l'élection du président de la République, va réactiver les controverses.

Sous-section deux. La constitution fixée par une voie détournée

La teneur de la procédure de révision adoptée en 1958 apparaît consensuelle. Pour preuve, elle fut élaborée rapidement et ne fit couler beaucoup d'encre parmi les commentaires du texte. Il n'en reste pas moins qu'elle aussi est le fruit d'une longue maturation, à l'image de l'équilibre nouvellement imprimé au régime parlementaire, ce qui permet d'affirmer qu'une concurrence opéra en amont (§1). En revanche, l'utilisation de l'article 11 en 1962 à fin de révision de la constitution créa une profonde interrogation sur la procédure de révision constitutionnelle (§2).

¹⁶⁸³ M. Prélot, « Trois professeurs de droit donnent leur avis sur l'avant-projet de Constitution », *Le Monde* du 31 juillet 1958, reprod. dans *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Volume IV, Paris, La documentation française, 2001, p. 361.

¹⁶⁸⁴ Pour exemple M. Duverger qui, après avoir rappelé qu'il ne s'agit que d'une révision (« On n'a rénové l'édifice : ravalé la façade, agrandi une aile, rapetissé l'autre, changé la disposition intérieure des pièces, refait les peintures, transformé les communs. On n'a pas voulu le jeter à bas, pour le reconstruire suivant une architecture différente. »), recherche ce que ce nouveau régime tient du passé (« A beaucoup d'égards, la V^e République pourrait se définir : une Seconde Restauration. Plus fidèle peut-être à l'idée de Restauration que la première, celle de 1946. Charles X voulait renouer avec la monarchie de Henri IV, plutôt qu'avec celle de Louis XVI : les constituants de 1958 ont souhaité reprendre le fil de la République orléaniste de 1875, plutôt que celui de la République radicale. »). « Les Institutions de la V^e République », *RSFP*, 1959, n° 1, p. 103.

§1. La maturation de l'article 89 de la Constitution¹⁶⁸⁵

Sur le point précis de la révision constitutionnelle, rares sont les commentaires qui ont retracé la continuité 1930-1958¹⁶⁸⁶ mais il n'est pas besoin de chercher au-delà de certaines constatations, que nous avons notées, pour comprendre l'évolution conjointe de cette procédure constitutionnelle avec les réflexions relatives à l'agencement législatif-exécutif. Ce n'est pas un excès de rigidité qui a empêché la révision des lois constitutionnelles de 1875 mais la confrontation d'une certaine conception du régime parlementaire à la française, à une autre conception, considérée *a priori* comme incompatible avec cette tradition ; et ce n'est pas non plus la seule procédure de l'article 90 de la Constitution de 1946, plus rigide que celle des lois de 1875, qui a conduit à la chute du régime mais la répétition de la même opposition entre un régime parlementaire « pur » et un régime parlementaire où l'exécutif disposerait d'une réelle indépendance¹⁶⁸⁷.

Dans cette alternative, que devient la procédure de révision constitutionnelle ? Sans procéder à un panorama exhaustif des propositions qui ont pu être pensées, il nous paraît nécessaire d'en évoquer quelques-unes (A) afin de comprendre la teneur initiale de celle qui fut retenue en 1958, aujourd'hui encore en vigueur (B).

A. Le referendum, critère de discrimination des procédures de révision

Voyons d'abord celle qui fut élaborée par Maurice Deslandres, en 1940¹⁶⁸⁸, dans un article qui présente l'enjeu de la réforme des institutions sous un angle déjà original¹⁶⁸⁹. Tandis que la plupart des acteurs de ce vaste débat est impliquée dans ses conséquences pratiques et contingentes, l'historien du droit constitutionnel dispose d'un recul et d'une profonde analyse du

¹⁶⁸⁵ Cet article est reproduit en Annexe 11.

¹⁶⁸⁶ Sauf la thèse de S. Pinon mais à partir de la problématique du contrôle de constitutionnalité des lois et du referendum constituant. Voir, *Les réformistes des années trente : aux origines de la V^{ème} République*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2003, pp. 239-253.

¹⁶⁸⁷ Il ne s'agit donc pas ici de répéter une fois de plus et caricaturalement que la IV^e a répété les erreurs de la III^e. Il est préférable d'enrichir le débat en se concentrant sur les défauts propres de la IV^e, comme le fit E. Giraud en 1956, pour qui la Constitution de 1946 souffre d'anachronisme : « (...) elle procède, écrit-il avec raison, de la même inspiration que les nombreuses constitutions européennes, adoptées au lendemain de la première guerre mondiale. », « La Quatrième République, L'expérience de dix années », *RIHPC*, 1956, Tome 6, n° 21, p. 12.

¹⁶⁸⁸ Pour S. Pinon, « Tout porte à croire d'ailleurs que le texte fut rédigé entre mai et juillet 1940. », *Maurice Deslandres et le droit constitutionnel, un itinéraire*, Dijon, EUD, 2012, p. 88.

¹⁶⁸⁹ La première publication date de 1941. Voir le n° 5 de la revue en ligne *Jus Politicum*, qui mentionne une publication à Taninges, aux Impressions Lison, www.juspoliticum.com. Nous citerons la publication la plus connue, due à Marcel Prélot, « Projet d'une nouvelle constitution », *Politique*, 1959, pp. 285-300.

temps long de notre histoire constitutionnelle que l'on retrouve dans les neuf pages¹⁶⁹⁰ qui conduisent à la lecture de son projet de constitution pour la France. La procédure de révision y est sans surprise décrite comme une nécessité, « (...) pour s'adapter à des circonstances nouvelles intérieures et extérieures, à un nouvel état des forces dans le pays et de ses conditions économiques, pour remédier aux déformations inévitables de toute constitution par son jeu même, et pour répondre aux menaces possibles du dehors »¹⁶⁹¹.

Cette présentation de la révision constitutionnelle est remarquable dans la mesure où elle véhicule toutes les motivations qui ont conduit la plupart des constituants à intégrer une procédure de révision dans les constitutions qu'ils écrivaient. On retrouve ainsi la prévision du danger que représentent des circonstances troublées avec les cas de guerre (« menaces possibles du dehors »), d'un trouble intérieur, c'est-à-dire une force politique qui cherche à s'emparer de la puissance constituante (« nouvel état des forces dans le pays (...) »), d'une évolution des moyens de productions qui produiraient un changement d'organisation sociale (« (...) et de ses conditions économiques »), ou même, enfin, la possibilité que le danger vienne de la constitution elle-même (« déformations inévitables de toute constitution par son jeu même »). C'est ainsi qu'en un mot, il faut permettre à la constitution de suivre le temps et la société avec lesquels elle coexiste afin de « s'adapter à des circonstances nouvelles »¹⁶⁹².

Deslandres propose, en conséquence, une orientation pour cette adaptation. Elle ne doit pas se faire à tout prix mais bien dans le sens d'une amélioration. Plus exactement, chez le Dijonnais, l'Histoire conseille de faire de la protection un objectif, atteint par l'adaptation précise et contingente de la constitution. Il résume donc son conseil par l'affirmation que « la révision de toute constitution doit être prévue et n'être ni trop facile pour éviter son instabilité [protection], ni trop difficile pour ne pas entraver les réformes qui s'imposent [amélioration]. »¹⁶⁹³ Ainsi les bases de la constitution ne sont jamais objet de révision.

Fidèle à son attachement au régime parlementaire et à la démocratie qu'il permet, le doyen Deslandres offre une place de choix au peuple dans bon nombre de procédures et, a

¹⁶⁹⁰ Pour qui a lu son *Histoire constitutionnelle de la France* en trois volumes, (Tomes 1 & 2 : Paris, A. Colin – Sirey, 1932, 794 p. & 766 p., Tome 3 : Paris, A. Colin – Sirey, 1937, 741 p.), certaines formules sont plus profondes qu'il n'y paraît (« Il s'agit, par suite, avant tout, de faire du gouvernement ce qu'il est par la nature des choses, le premier pouvoir de l'État, car c'est lui qui assure la marche de tous les services publics, dont le fonctionnement garantit seul la sécurité, la prospérité, la vie même du pays. »), ou plus originales (« La supériorité du gouvernement vis-à-vis des chambres ne se démontre-t-elle pas d'ailleurs par le simple fait qu'elles peuvent suspendre leur activité, même pendant des mois, tandis qu'il ne saurait chômer un jour ? »), « Projet d'une nouvelle constitution », *Politique*, 1959, pp. 285-286.

¹⁶⁹¹ *Ibid.*, pp. 290-291.

¹⁶⁹² *Ibid.*, p. 290.

¹⁶⁹³ *Ibid.*, p. 291.

fortiori, dans son projet de procédure de révision constitutionnelle. Marcel Prélot explique et résume ainsi la démarche : Deslandres « s'en prend seulement au "parlementarisme outrancier" », c'est-à-dire, au système qui se fie aveuglement à la théorie de la représentation. Une critique similaire se retrouvera plus tard, sous la plume du doyen Vedel qui consacre la dernière section de son manuel au « régime "ultra-représentatif" »¹⁶⁹⁴.

Ainsi le projet de Deslandres prévoit que l'initiative de la révision soit potentiellement confiée au vingtième des électeurs (Article XXV. 2)¹⁶⁹⁵. Si elle est décidée, la révision donne lieu à la réunion d'une assemblée de révision, élue par les électeurs de la Chambre basse (Article XXV. 4)¹⁶⁹⁶. Toute révision enfin, est soumise au vote populaire (Article XXV. 5 & 6). Si l'on prend au sérieux la remarque que G. Burdeau formulait dès sa thèse de doctorat et selon laquelle la teneur de la procédure de révision est le meilleur indicateur de la teneur d'un régime, alors Deslandres oriente franchement le régime parlementaire vers une souveraineté populaire plus effective. Il admet ainsi, dans la tradition républicaine de 1793 que la constitution puisse être révisée totalement (Article XXV. 1). Ce qu'il ne faut pas interpréter comme une illimitation du pouvoir de révision exercé par l'assemblée de révision, « dont les fonctions se bornent à la révision » (Article XXV. 4), mais bien comme la possibilité de réécrire tous les articles afin de protéger le choix de société que formalisa l'adoption première du texte.

Il est ainsi possible de considérer ce projet comme une illustration des réflexions qui cherchaient à rendre plus efficace le régime parlementaire, grâce à un pouvoir exécutif plus fort. L'inspiration de Deslandres ne procède toutefois pas du régime présidentiel, comme ce pouvait être le cas d'un Tardieu, et la procédure de révision qu'il envisage le ramène vers un parlementarisme plus soucieux du respect de la souveraineté populaire.

Sur la base de la réflexion de Georges Burdeau encore, un autre projet peut illustrer la seconde tendance de l'esprit de réforme issu des années trente. Celui du maréchal Pétain. Il est significatif, tout d'abord, que son *Projet de Constitution de l'Etat français* ne contienne pas de titre relatif à la révision constitutionnelle. Seuls deux alinéas de l'article 30 organisant une Assemblée nationale envisagent cette possibilité. Cette Assemblée est la réunion de la Chambre des députés

¹⁶⁹⁴ Lequel est alors conçu comme celui où « le caractère absolu donné à la fiction selon laquelle l'Assemblée exprime totalement la souveraineté nationale ». *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, p. 599.

¹⁶⁹⁵ Selon le même article, l'initiative revient aussi au chef de l'Etat et aux Chambres lorsqu'elles décident conjointement d'y procéder. M. Deslandres, « Projet d'une nouvelle constitution », *Politique*, 1959, p. 299.

¹⁶⁹⁶ Selon l'article XIV. 2 de son projet, les électeurs sont les majeurs hommes et femmes. Deslandres prévoit aussi un scrutin favorisant les familles (« Article XIV. 3. Les citoyens ayant eu deux ou trois enfants légitimes jouissent d'une voix supplémentaire ; ceux qui en ont ou en ont eu quatre ou plus en ont une troisième. En cas de décès du père, la mère dispose des voix familiales. »). *Ibid.*, p. 296.

et du Sénat ; elle a pour fonction soit de procéder à la révision de la constitution soit de statuer sur la mise en accusation du chef de l'Etat, des ministres ou des secrétaires d'Etat.

Ce projet se démarque de celui de Deslandres autant qu'il se rapproche de la procédure en vigueur sous la III^{ème} République : par la possibilité offerte au chef de l'Etat et aux Chambres de réunir spontanément l'organe de révision, par l'absence enfin, d'une quelconque ratification par le peuple. Il s'en démarque toutefois par l'insistance avec laquelle la révision est encadrée. Ainsi l'alinéa 3 prévoit que « Toute convocation de l'Assemblée nationale doit préciser les points sur lesquels porteront ses délibérations. L'Assemblée n'est, en aucun cas, maîtresse de son ordre du jour. Ses décisions sont prises à la majorité des deux tiers du nombre légal de ses membres. »¹⁶⁹⁷ Chacune de ces dispositions est comme une leçon de l'expérience de la Troisième République, sinon des contestations de la loi du 10 juillet 1940 : la base de la majorité à réunir est précise, l'Assemblée ne peut décider de l'ampleur de la révision, ni de son ordre du jour.

Par ailleurs, ce projet s'inscrit dans un esprit plus ancien encore. Le fait que l'organe de révision soit aussi celui de mise en accusation des dépositaires du pouvoir exécutif l'inscrit dans la continuité de la pensée de Sieyès ou de Constant. Ces deux auteurs préconisaient que l'organe vers qui les pouvoirs publics se tourneraient en cas de différend soit aussi celui qui propose les changements à apporter au régime. Cela étant, le projet du maréchal est fort défectueux sur ce point, car seuls les membres de l'exécutif sont passibles de poursuite après la mise en accusation par l'Assemblée nationale. Les membres qui la composent ne risquent rien quant à eux, si ce n'est la suspicion de leurs pairs¹⁶⁹⁸.

Ainsi ce projet ne doit pas être exclu de la chaîne qui relie 1930 à 1958, dans la mesure où il perpétue, lui aussi, l'idée de protection de la Constitution. Elle se traduit par la précision de l'encadrement procédural et de la compétence de l'Assemblée chargée de la révision. Enfin, ce qui démarque le plus évidemment ce projet, c'est l'absence de referendum alors que cette demande est formulée par toutes les tendances politiques qui cherchent sincèrement à sauver le régime parlementaire à cette époque.

¹⁶⁹⁷ *Projet de Constitution de l'Etat Français*, article 30. L. Duguit, H. Monnier, R. Bonnard, *Les Constitutions et principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, LGDJ, 7^e éd. par G. Berlia, 1952, p. 391.

¹⁶⁹⁸ L'article 28 prévoit : « Aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou vote émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. Aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi en matière criminelle ou correctionnelle, ou arrêté qu'avec l'autorisation de la cour suprême de justice, sauf le cas de flagrant délit. Si l'Assemblée intéressée le requiert, la détention préventive ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre, arrêté ou poursuivi au cours de l'intersession, est suspendue pendant la session suivante et pour toute sa durée. », *ibid.*, p. 391.

C'est également sur ce point, l'absence de referendum, et de manière surprenante, que se démarque le projet du Comité Général d'Etudes¹⁶⁹⁹, élaboré durant l'occupation. Ici, la fidélité parfaite à la procédure de la Troisième République est poussée à l'extrême : la reprise est totale. Seul un ajout de pure précision vient altérer l'identité des procédures : « La promulgation des lois constitutionnelles est assurée sans délai par le président de la République. »

Toutefois, l'article 44 de ce projet qui réécrit les dispositions de l'article 8 de la loi du 25 février 1875, interdiction de proposer une révision de la forme républicaine du gouvernement incluse, est l'unique d'un Titre IV intitulé de manière fort surprenante : « Dispositions diverses. » Faut-il croire que la révision de la constitution soit à ce point dénuée de caractère sérieux pour les auteurs du projet qu'ils la relèguent au sein de matières « diverses » ? S'agit-il au contraire d'une procédure si différente et exceptionnelle, au regard des procédures ordinaires d'élaboration des lois ou de formation d'un gouvernement, qu'il faille la considérer comme ne faisant pas exactement partie de la constitution ?

Aucune de ces considérations n'est, malheureusement, abordée par l'exposé des motifs du Comité lequel se concentre sur la justification d'avoir pris comme base de travail, les lois constitutionnelles de 1875. Parmi ces motifs, on lit entre autres, que « Le Comité a voulu, en effet, un chef d'Etat qui soit plus que par le passé le représentant de la nation. »¹⁷⁰⁰ Ainsi, l'ensemble des réformes « n'ont pas pour ligne générale la diminution du Parlement, mais seulement son maintien dans les limites de sa mission, qui demeure la plus haute de la vie politique française. »¹⁷⁰¹ En ce sens alors, il n'est qu'à espérer pour les auteurs du projet, que les mœurs parlementaires suivent leur volonté de réforme institutionnelle alors même que celle-ci est extrêmement modérée. L'expérience de deux Assemblées constituantes et de douze années d'une formule hybride ne parviendra pas à contrer cette conviction. Nous savons quel esprit anima ces assemblées et les procédures de révision qu'elles ont élaborées. Des procédures plus enclines au rapprochement du principe de souveraineté du peuple qui animait Deslandres, lequel avait consciencieusement cerné, grâce à cet objectif, les dérives du parlementarisme d'entre deux guerres, y compris en ce qui concerne la procédure de révision.

Enfin, des « notes établies le 18 juin et le 10 juillet 1948 par M. Michel Debré (...) à l'intention du général de Gaulle, pour servir à l'élaboration d'une doctrine constitutionnelle du

¹⁶⁹⁹ « Projet de Constitution élaboré par le Comité Général d'Etudes », *Politique*, 1959, p. 304.

¹⁷⁰⁰ *Ibid.*

¹⁷⁰¹ *Ibid.*, p. 306.

R.P.F. »¹⁷⁰² permettent de voir que les Gaullistes se situaient sur cette même ligne. Ces notes sont intitulées « projet de révision constitutionnelle » dont les dispositions sont précédées d'une « note importante » selon laquelle, « Il s'agit non d'une constitution nouvelle mais d'une révision de la constitution actuelle. En effet une refonte générale poserait des problèmes politiques inutiles (déclarations des droits, etc.) »¹⁷⁰³.

Ces précisions sont décisives dans la mesure où elles confirment l'hypothèse d'une révision totale en 1958 et non d'un changement de constitution : le choix politique d'une République démocratique et sociale n'est pas remis en cause par les intentions ici exposées. La déclaration des droits en est la meilleure illustration ; inchangée, elle conserve toute sa portée (aussi incertaine qu'elle soit jusqu'en 1971) et permet de défendre une véritable continuité Républicaine, au sein de laquelle seuls les pouvoirs publics sont réagencés.

La procédure de révision constitutionnelle envisagée poursuit cette même logique. Le Titre IV qui y est consacré ne contient qu'un article 24 selon lequel « La révision de la constitution a lieu conformément aux dispositions des lois de 1875. Toute révision de la Constitution est soumise au referendum. »¹⁷⁰⁴ Ce projet apparaît dès lors comme une pure synthèse entre les projets Deslandres et du Comité Général d'Etudes : sur la base des règles de la Troisième République, une place plus conséquente est prévue pour le titulaire de la souveraineté, le peuple.

Dans ces conditions alors, l'article 89 de la constitution de 1958 pourrait passer pour un recul. En effet, la place réservée au referendum y est contenue tandis qu'elle était systématique dans le projet de M. Deslandres et dans les notes de M. Debré. Ces dernières concluaient par ailleurs à l'élection du président de la République « par un Parlement élargi, avec l'apport des conseils généraux, des conseils municipaux des grandes villes, et, le cas échéant, de quelques personnalités extérieures à la vie politique qui ne pourraient être que la minorité. »¹⁷⁰⁵ Ce dernier point force le rapprochement avec la solution que prévoyait le projet de Constitution de l'Etat Français. Son article 31 confiait en effet cette élection, à un Congrès National, « constitué par les membres des deux Assemblées et par les conseillers provinciaux ou – jusqu'à la désignation de

¹⁷⁰² Document inédit fourni en Annexe n° IV de la thèse de J.-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1974, p. 419.

¹⁷⁰³ *Ibid.*, p. 421.

¹⁷⁰⁴ *Ibid.*, p. 424.

¹⁷⁰⁵ *Ibid.*, p. 429.

ceux-ci – par les délégués des conseils départementaux en nombre égal à celui des sénateurs et des députés. »¹⁷⁰⁶

Durant l'élaboration de la constitution de 1958, la presse communiste n'avait d'ailleurs pas hésité à publier une étude comparée du projet du gouvernement de Gaulle et du projet du maréchal Pétain. S'il est vrai que « La juxtaposition de ces deux projets en fait non seulement ressortir la similitude, mais souligne aussi que de Gaulle va plus loin que Pétain en certains domaines »¹⁷⁰⁷ (à cause des pouvoirs propres du président de la République), les auteurs de l'article n'ont pas pris soin de comparer les procédures de révision.

Or, fidèles au critère d'analyse que nous reprenons de G. Burdeau, c'est précisément à travers cette procédure qu'il nous faut estimer la nature des régimes. Ici, la solution n'est pas aussi nette que les défenseurs du général pourraient le désirer car si l'article 89 prévoit le referendum pour adopter une révision, il ne s'agit que d'une possibilité, laissée à la discrétion du chef de l'Etat. Une modification de l'article 90 de la Constitution de 1946 avait d'ailleurs été envisagée par un projet de révision déposé par le gouvernement Pflimlin en mars 1958¹⁷⁰⁸. Il prévoyait que la révision soit adoptée par referendum sauf si elle a été votée en dernière lecture par l'Assemblée. La marge de manœuvre laissée à l'exécutif est donc moindre que dans le projet gaulliste ce qui souligne la particularité de ce dernier et confirme la proximité de De Gaulle avec le courant qu'incarnerait Tardieu en son temps.

B. L'élaboration réaliste de la procédure de révision

Le professeur Jean Portemer, dans une présentation synthétique de l'article 89, insiste sur la simplification de la procédure de révision adoptée en 1958. Il souligne « la considération majeure qu'en la matière le réalisme est le meilleur fondement de la légitimité »¹⁷⁰⁹ et que les constituants ont fait leur. Ce qui le montre particulièrement bien, c'est une rupture dans ce que nous sommes tentés de nommer une tradition républicaine de la procédure de révision : il n'est plus exigé que soit d'abord décidé le principe de la révision, avant de procéder à l'élaboration de la révision. Cette orientation est d'ailleurs suivie dès la première esquisse de la procédure de

¹⁷⁰⁶ *Projet de Constitution de l'Etat Français*, article 30. L. Duguit, H. Monnier, R. Bonnard, *Les Constitutions et principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, LGDJ, 7^e éd. par G. Berlia, 1952, p. 391.

¹⁷⁰⁷ « La Constitution gaulliste. Pareille ou pire que la Constitution pétainiste », *L'Humanité* du 25 août 1958, reproduit dans *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Volume IV, Paris, La documentation française, 2001, p. 386.

¹⁷⁰⁸ Adopté par l'Assemblée nationale le 21 mars 1958 ce projet est complété par un second projet que l'Assemblée adopte le 27 mai 1958. Ces projets sont reproduits dans *ibid.*, Volume I, pp. 221-231.

¹⁷⁰⁹ J. Portemer, « De la révision », *ibid.*, Volume IV, Paris, La documentation française, 2001, p. 332.

révision de la future constitution : l'avant projet ne mentionnait que le projet ou la proposition de révision¹⁷¹⁰.

Le plus remarquable est le motif pour lequel cette première étape de l'adoption d'une résolution soit écartée : MM. Chandernagor et Luchaire s'accordent à dire « qu'on s'aperçoit quand on révisé la Constitution que le vœu de résolution est le plus souvent trop limité. »¹⁷¹¹ Il est ainsi clair que la crainte qu'une assemblée de révision ne s'empare du pouvoir constituant pour anéantir la Constitution n'est pas la considération maîtresse des discussions. C'est le souci de permettre un perfectionnement de la constitution qui domine le projet : l'expérience difficile et laborieuse de la mise en œuvre de l'article 90 de la Constitution de 1946 en est la cause.

Selon cette première version de la procédure alors, un projet ou une proposition de révision constitutionnelle peut être adopté, sans résolution préalable, en termes identiques par les deux Assemblées avant d'être rendu définitif par referendum ou par un vote à la majorité des trois-cinquièmes des suffrages exprimés au Congrès. Ce que M. Debré défendit ainsi au moment de la transmission de l'avant-projet au Comité consultatif : « La Constitution doit être durable, non intangible ; la procédure de révision doit donc éviter aussi bien l'excès de facilité que l'excès de rigidité. »¹⁷¹²

La proximité avec la pensée de Deslandres est ici manifeste. Elle le sera plus encore à travers la présentation que fera M. Janot de cette procédure au Comité consultatif : « Il est bon, dit-il, qu'une chose aussi importante que la révision constitutionnelle mette en jeu le Parlement et le peuple. Toutefois, on peut évidemment imaginer des circonstances où le referendum peut paraître difficile à appliquer. C'est pourquoi une sorte de soupape de sûreté est prévue. »¹⁷¹³ La procédure référendaire apparaît donc comme la procédure normale, de principe, à laquelle il serait possible de déroger en cas de circonstances défavorables à l'organisation d'un referendum. Dès lors, idéalement, la procédure qui suit la voie du Congrès doit être utilisée exceptionnellement et non pour éviter la décision du peuple.

Au comité, on se demanda si les deux voies procédurales d'aboutissement de la révision étaient exclusives l'une de l'autre. La conclusion fut négative de sorte qu'une révision rejetée par le Congrès pourrait être soumise au referendum¹⁷¹⁴. Ce scénario envisage donc que l'exécutif

¹⁷¹⁰ C'est lors de la toute première mention de la procédure de révision, le 9 juillet 1958, que cette orientation est retenue sous les remarques de MM. Guldner, Solal, Chandernagor et Luchaire. *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Volume I, Paris, La documentation française, 2001, p. 394.

¹⁷¹¹ *Ibid.*

¹⁷¹² *Ibid.*, p. 527.

¹⁷¹³ Séance du 31 juillet 1958 (matin) du Comité consultatif constitutionnel, *ibid.*, Volume II, p. 74.

¹⁷¹⁴ Séance du 5 août 1958 (matin) du Comité consultatif constitutionnel, *ibid.*, p. 147.

puisse préférer le Congrès au referendum, or, dans l'esprit du Gouvernement, une telle situation ne devrait pas se produire puisque « le referendum est la voie normale de la révision »¹⁷¹⁵, comme le rappellera le Garde des Sceaux devant le Conseil d'Etat. Ainsi précise-t-il que soumettre au referendum un projet de révision refusé par le congrès serait juridiquement possible mais *politiquement inconstitutionnel*¹⁷¹⁶.

Un tel discours est hautement significatif. Il témoigne en tout premier lieu de l'interpénétration du politique et du juridique : ce que la constitution permet de faire par les voies du droit, il est parfois politiquement intolérable de le poursuivre. En effet, en l'espèce, quelle autorité demeurerait entre les mains d'un Parlement désavoué par une consultation du peuple ? Le risque est trop grand de voir la puissance du peuple déstabiliser ainsi les institutions. En second lieu, la manière dont est envisagée l'utilisation du Parlement et/ou du referendum trahit le changement de conception de la constitution depuis 170 ans. Là où la Révolution Française pensait la constitution comme moyen de prévenir les abus de pouvoir du Pouvoir, elle est ici conçue comme moyen d'action du Pouvoir. Il n'est donc pas exagéré de dire que l'on assiste à une véritable inversion de la manière dont est abordée la constitution.

Certes, la langue parlée au cours de réunions informelles et non publiques de travail n'est pas celle des discours tenus à la tribune, préparés consciencieusement et tactiquement en amont. Il n'en reste pas moins que la procédure de révision de la constitution en cours d'élaboration à l'été 1958 est pensée de manière très réaliste et pragmatique par le Gouvernement qui la propose. Elle doit permettre des ajustements aisés, par la voie du Congrès, et entretenir la souveraineté du peuple, voire le lien entre le peuple et ses dirigeants, par la voie du referendum. S'agit-il alors de se réserver la possibilité d'aménager un pouvoir personnel et de perpétuation au profit de certains plus que d'amélioration technique et de protection de la Constitution et de ses valeurs ? Seule la pratique du texte permettra de le dire.

Que ces craintes ne soient pas aussi ouvertement formulées au Conseil d'Etat, comme elles avaient pu l'être à l'Assemblée début juin 1958, prouve finalement toute la distance qui sépare un comité d'une assemblée. Il convient donc de prendre sérieusement en compte cette différence et de ne pas se laisser aveugler par les dangers que véhicule cette procédure. Elle est finalement la preuve du changement de priorité qui est assigné au pouvoir de révision : l'amélioration de la constitution dans le sens de l'adaptation aux besoins nouveaux, dans le sens

¹⁷¹⁵ Séance du 5 août 1958 (après-midi) du Comité consultatif constitutionnel, *ibid.*, p. 186.

¹⁷¹⁶ « Cela peut être, juridiquement, je le reconnais, mais politiquement, notre Constitution ne signifie pas – et cela sera dit dans l'exposé des motifs – que lorsqu'on se sert du Parlement on ne se sert pas du referendum, et lorsqu'on se sert du referendum on ne se sert pas du Parlement. », *ibid.*, pp. 185-186.

de la correction des défauts du texte constitutionnel que l'expérience dévoilerait. C'est-à-dire une procédure qui soit, en terme de rigidité, le contre-pied de l'article 90 de 1946.

Trois dernières remarques sont nécessaires pour que cette présentation de l'article 89 soit complète.

La première, presque anecdotique¹⁷¹⁷, est relative au fait que le titre XI de la constitution soit exclu de la procédure de révision établie par l'article 74 (il s'agit de la numérotation du projet du Comité consultatif). C'est-à-dire que la révision de tout ce qui concerne la Fédération en est exclu. Il y a là un parallèle à noter avec les procédures spécifiques aux Etats fédéraux, lesquels exigent systématiquement l'accord des populations et de leurs Etats fédérés pour procéder à une révision de la constitution fédérale. Il n'y a donc pas d'étrangeté dans cette disposition si ce n'est que la France, Etat unitaire, organise par sa propre constitution une sorte particulière de Fédération et non d'Etat fédéral.

La seconde, moins mystérieuse, concerne la fameuse et désormais traditionnelle disposition d'interdiction de réviser la forme républicaine du gouvernement. Formulée légèrement différemment au dernier alinéa de l'article 89 que dans les constitutions précédentes. En effet, tandis que l'article 8 de la loi du 25 février 1875 comme l'article 90 de la constitution de 1946 interdisaient toute *proposition* tendant à la révision de la forme républicaine du gouvernement, cette fois, *l'objet* d'une révision ne peut être la forme républicaine du gouvernement. Il n'y a pas grande innovation au fond : cette rédaction nouvelle n'est que la conséquence de la suppression de la première phase de la procédure qui exigeait de décider qu'il y a lieu à réviser avant d'élaborer la révision.

La troisième et principale remarque, enfin, c'est que la genèse de l'article 89 doit cependant être complétée par la concurrence qu'il subit au cours de l'année 1962, lorsque le général de Gaulle choisit de soumettre une réforme constitutionnelle au referendum de l'article 11.

¹⁷¹⁷ Du fait surtout de sa rapide obsolescence puis de l'abrogation des dispositions relatives à la Communauté en 1995.

§2. La concurrence des articles 11 et 89

Assurément le referendum de 1962 a fixé la pratique du texte constitutionnel adopté en 1958, tant du point de vue du régime qu'est la V^{ème} République que du point de vue particulier de la révision constitutionnelle.

Concernant la révision, les commentaires relatifs à la régularité de l'opération de révision par l'article 11 révèlent, une fois de plus, l'irréductibilité du droit constitutionnel au texte de la constitution. Le plus bel argument en ce sens est le fait que la méthode exégétique ne propose pas de solution satisfaisante au problème ici posé. Le nombre des voies ouvertes par l'interprétation des seuls articles 11 et 89 rend impossible de dire si le second exclut l'utilisation du premier pour réviser la constitution¹⁷¹⁸.

Deux courtes contributions doctrinales de l'époque résument à elles seules le débat. La première, de Pierre Lampué¹⁷¹⁹, ne voit pas d'irrégularité particulière à l'utilisation de l'article 11 pour réviser la constitution car l'utilisation de cette procédure serait conforme à la volonté du constituant de 1958 « qui met au premier plan la compétence du peuple, appelé à trancher souverainement les problèmes fondamentaux »¹⁷²⁰; tandis que la seconde, de Georges Berlia, s'efforce de prouver l'inconstitutionnalité du décret du 2 octobre 1962 par lequel le président de la République a décidé de soumettre un projet de loi relatif à l'élection du président au referendum. On remarque donc instantanément ce qui sépare le camp de la légalité respectée de celui de légalité violée : c'est la place reconnue aux moyens, dit de souveraineté directe, dans le texte de 1958.

Pierre Lampué s'efforce de montrer, simultanément, que l'article 89 a perpétué une organisation traditionnelle de la procédure de révision, laquelle en confie la majeure partie au Parlement, et que l'article 11, quant à lui, constitue le symbole de la rupture opérée par ce nouveau texte constitutionnel, c'est-à-dire, l'intégration d'une dose de démocratie directe. Il existerait alors deux principes à la base de l'organisation constitutionnelle de 1958 : la représentation du peuple par le parlement d'une part, la participation directe du peuple par le referendum d'autre part. Ce qui prouverait, *in fine*, un concours de compétence entre les article 89

¹⁷¹⁸ L'opinion est défendue par R. Capitant : « Personnellement, j'estime que si l'on devait s'en tenir à la lettre de la Constitution (dont j'ai écrit en 1958 qu'elle était la plus mal rédigée de toutes celles que la France a déjà possédées) il serait impossible de trancher avec certitude dans un sens ou dans l'autre. », « Réfutation du non », *Ecrits politiques*, Paris, Flammarion, 1971, p. 159.

¹⁷¹⁹ P. Lampué, « Le mode d'élection du président de la République et la procédure de l'article 11 », *RDP*, 1962, pp. 931-935.

¹⁷²⁰ *Ibid.*, p. 935.

et 11¹⁷²¹. La genèse de l'article 89 nous a d'ailleurs montré que la procédure qu'il instaure donne la priorité au referendum pour réviser la constitution. Ainsi procéder à une révision de la constitution par le referendum de l'article 11 ne semble pas constituer une irrégularité vis-à-vis de l'esprit dans lequel une révision doit être menée.

De plus, cette position rejoint celle de René Capitant qui défendit le recours au referendum de l'article 11. Il replaça le débat dans celui de la réforme des institutions que nous suivons depuis les années 1930¹⁷²². Pour l'auteur, prendre position contre le referendum de 1962, c'est prendre position contre l'esprit de la V^{ème} République, c'est défendre la suprématie du Parlement au détriment des nouveaux pouvoirs de l'exécutif et, surtout, au détriment de la part de démocratie directe désormais incluse dans la constitution qu'il convient de défendre et d'accentuer¹⁷²³.

Au fond, Capitant va plus loin que Lampué car il voit dans l'article 11 l'application du principe de souveraineté du peuple, tandis que dans l'article 89 résiderait le principe de souveraineté parlementaire. Son argumentation est plus que séduisante : le referendum de l'article 89 n'intervient qu'après que le projet de révision ait été élaboré par les Chambres, de sorte que la décision populaire n'est « qu'un simple droit de veto »¹⁷²⁴. Capitant doit donc emporter la conviction du lecteur lorsqu'il parfait sa démonstration par l'évocation de l'article 3, selon lequel « La souveraineté appartient au peuple, qui l'exerce par ses représentants et par la voie du referendum » : « que devient ce principe, si on doit l'interpréter à la lumière de l'article 89 ? Il en résulterait que la souveraineté populaire ne s'étendrait pas au pouvoir constituant ! »¹⁷²⁵

¹⁷²¹ « Force est d'admettre, dès lors, que les deux articles peuvent jouer concurremment, suivant les occasions de leur mise en œuvre. », *ibid.*

¹⁷²² R. Capitant : « Les vieux partis, dans leur ensemble, paraissent actuellement vouloir s'unir pour opposer au projet présidentiel un contre-projet commun, qui n'est autre que celui de M. Paul Reynaud. Ce contre-projet on le sait, tend à rendre la dissolution automatique, en vue d'assurer la stabilité ministérielle. Le gouvernement nommé au début de la législature ne pourrait être renversé par l'Assemblée nationale sans que celle-ci fût dissoute. (...) Ainsi serait instauré le régime dit du "gouvernement de législature." (...) si cette solution (aussi vieille que M. Paul Reynaud) eût été autrefois de nature à améliorer dans une certaine mesure le fonctionnement de la IV^e République, elle suppose, en effet, que le gouvernement soit investi par la majorité, comme alors, et non pas nommé par le président, comme aujourd'hui. Elle repose sur le fameux "contrat de majorité", qui fut le rêve inachevé des constituants de 1946 mais qui est entièrement étranger à l'esprit de la constitution de 1958. », « Réfutation du non », *Ecrits politiques*, Paris, Flammarion, 1971, pp. 153-154.

¹⁷²³ R. Capitant : « Hier, la souveraineté appartenant à l'Assemblée nationale (aux majorités divisées). Il ne s'agit ni de la transférer au président de la République ni d'en donner une moitié à chacun, mais de la placer toute entière dans le peuple, en lui donnant le "dernier mot", c'est-à-dire l'arbitrage souverain des grands conflits politiques. L'équilibre des pouvoirs doit résulter de leur commune responsabilité devant le suffrage universel. Le mérite de la Constitution de 1958 est de s'être engagée dans cette voie. Notre mission demain sera d'y faire progresser davantage encore la République. Qu'il s'agisse du régime présidentiel ou parlementaire, le but est de les rendre de plus en plus démocratiques, et non pas d'en copier ou d'en restaurer les formes anciennes, héritées du XIX^e ou même du XVIII^e siècle. », « Réfutation du non », *Ecrits politiques*, Paris, Flammarion, 1971, p. 157.

¹⁷²⁴ R. Capitant, *ibid.*, p. 159.

¹⁷²⁵ R. Capitant, *ibid.*

Ainsi, en retenant l'articulation des articles 11 et 89 avec les principes qu'ils traduisent respectivement, et à la lumière de l'article 3 de la constitution, il faut conclure, quand bien même il s'agirait d'un « péché »¹⁷²⁶, à la possibilité de réviser la constitution par l'article 11.

Face à ces positions, Georges Berlia défend une opinion contraire. Il cherche à prouver l'invalidité du décret du 2 octobre 1958 qui organise la consultation référendaire litigieuse en prouvant qu'elle instaure une procédure de révision qui n'a pas lieu d'être puisque l'article 89 en établit une clairement. Il réfute ainsi que l'utilisation de l'article 11 soit la « restitution au peuple ou à la Nation du pouvoir constituant originaire qui appartient à ceux-ci. »¹⁷²⁷ Toutefois, G. Berlia ne propose qu'un argument historique : « A la vérité, dit-il, l'utilisation qui est faite du referendum à des fins de ratification d'une initiative exclusivement gouvernementale, s'insère dans une tradition française assez ancienne qui remonte au Consulat, où l'on a vu naître le plébiscite qui sait retenir l'apparence des procédures démocratiques, à défaut de leur esprit et de leur essence. »¹⁷²⁸

Cette filiation historique, bien qu'incontestable, est insuffisante pour conclure au caractère inconstitutionnel de la procédure. Si le plébiscite a si mauvaise presse en France, c'est qu'il s'est toujours tenu dans des conditions qui ne disqualifiaient pas la procédure en elle-même, mais *tel ou tel* plébiscite. La campagne d'Edouard de Laboulaye en faveur du « oui » en 1870 était toute entière justifiée en ce sens : à cette date, pour l'auteur libéral, l'empire n'était plus le régime liberticide qu'il avait été, et il était absurde de comparer cette consultation à celles qui s'étaient tenues au début du siècle et surtout, voter oui était le moyen de concrètement donner vie à ce changement. De même, les conditions d'expression du peuple en 1958 justifient à elles seules de ne pas procéder à la comparaison.

« Bref, conclut J.-M. Denquin, en dehors d'un régime totalitaire où le résultat est déterminé par des pressions objectives, referendum et plébiscite ne peuvent plus apparaître

¹⁷²⁶ La formule est de Guy Carcassonne : « Alors peut-être est-ce pécher que d'utiliser l'article 11 pour réviser la Constitution, mais si, par ce moyen, devait être définitivement réglée la question de l'article 89, mériteraient d'être absous par avance ceux qui pécheraient ainsi pour la dernière fois. ». Si ce commentaire de l'article 11 peut paraître peu favorable à l'utilisation de l'article 11 à des fins de révision, il convient de le lire en écho à celui de l'article 89 pour comprendre combien la position de G. Carcassonne perpétue celle de Lampué et Capitant : « On peut volontiers convenir que l'utilisation de celui-ci [l'article 11] pour réviser la Constitution est des plus discutables sur le plan juridique, mais moins, sans doute, que l'impossibilité de réformer la loi fondamentale du seul fait de l'opposition de la majorité d'une assemblée qui ne peut être ni réformée, ni dissoute, ni soumise à quelque contrôle que ce soit exercé par le peuple, qu'au demeurant elle ne représente pas. », *La Constitution*, Paris, Seuil, coll. points, 10^{ème} éd., 2011, pp. 98 & 398.

¹⁷²⁷ G. Berlia, « Le problème de la constitutionnalité du referendum du 28 octobre 1962 », *RDP*, 1962, p. 945.

¹⁷²⁸ G. Berlia, *ibid.*

seulement comme de simples variations de degré d'une réalité unique. »¹⁷²⁹ Le plus intéressant reste que l'auteur ne conclut pas à l'existence de deux réalités distinctes mais à l'assimilation de l'une et de l'autre : « La notion de vote sur un homme suffit à justifier l'emploi de ce terme [plébiscite], puisque la question est posée par un homme et que celui-ci mène une politique (...) Tant que le Président de la République est un homme, tant qu'il mène une politique, tout referendum est donc un plébiscite. »¹⁷³⁰ L'argumentaire de G. Berlia n'est donc pas fondé. Il n'était de toute façon pas en accord avec l'esprit du texte au moment de sa rédaction. Lequel commandait encore à sa pratique tout au long de la présidence de Gaulle.

Ces remarques confortent l'analyse des *idées constitutionnelles du général de Gaulle* par J.-L. Debré¹⁷³¹. En retraçant les rédactions successives de l'article qui deviendra le onzième de la constitution du 4 octobre 1958, l'auteur nous montre les deux seules variations qui méritent d'être relevées pour notre étude. Elles interviennent successivement. D'abord à la fin de juillet 1958, sous la plume du groupe restreint qui rédigea le « projet de la Celle-Saint-Cloud » et qui réduit la formule initiale¹⁷³² en supprimant le terme « fondamentales ». La seconde modification est dûe au Comité consultatif qui transforme l'article¹⁷³³ pour en faire ce que l'on connaît aujourd'hui.

Cette évolution n'est pas explicitée par les *Documents pour servir...*¹⁷³⁴ qui ne contiennent que l'exposé des motifs de l'avant-projet du 29 juillet soumis au Comité constitutionnel. Michel Debré y présenta le referendum comme un élément permettant l'arbitrage du président. Que ce soit en matière législative plus que constitutionnelle n'est pas garanti car le président de la République est investi d'une mission de garant des institutions, à l'aide notamment du referendum¹⁷³⁵.

¹⁷²⁹ J.-M. Denquin, *Referendum et plébiscite – Essai de théorie générale*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1976, p. 200.

¹⁷³⁰ J.-M. Denquin, *ibid.*, p. 206.

¹⁷³¹ J.-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1974, pp. 179-181 et pp. 200-206.

¹⁷³² Laquelle est : « ... peut soumettre au referendum tout projet de loi qui porte sur les institutions fondamentales de la République ... ».

¹⁷³³ Lequel devient : « ... peut soumettre au referendum tout projet de loi qui porte sur l'organisation des pouvoirs publics ... ».

¹⁷³⁴ Seules ces notes sont retranscrites : « Après des observations de MM. Chenot, Buron, Berthoin, Soustelle, Sudreau et Houdet, les modifications suivantes furent décidées : l'expression "les institutions de la République" fut remplacée par "l'organisation des pouvoirs publics" (...) », *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la constitution du 4 octobre 1958*, Volume I, Paris, La documentation française, 1987, p. 476.

¹⁷³⁵ « Le président de la République assure le bon fonctionnement des institutions grâce aux pouvoirs d'arbitrage qui lui sont confiés. L'article 8 lui permet de demander une seconde délibération des lois ; l'article 9 lui permet de soumettre au referendum, sur proposition du Gouvernement ou des deux Assemblées, certains projets de loi essentiels ; l'article 10 institue un mécanisme souple de dissolution. », *ibid.*, p. 522.

Les querelles d'exégèses de 1962 n'ont donc rien de surprenant ni de définitif. Rien de surprenant car assurer le bon fonctionnement des institutions n'inclut-il pas de pouvoir y porter remède ? Récemment publiées, les délibérations du Conseil constitutionnel qui ont abouti à sa fameuse déclaration d'incompétence pour contrôler « l'expression directe de la souveraineté nationale » prouvent d'ailleurs que tel était le souci des opinions minoritaires. Le président Coty¹⁷³⁶, le président Auriol¹⁷³⁷, M. Cassin¹⁷³⁸ et M. Pasteur Vallery-Radot¹⁷³⁹ mettent en garde contre les dangers d'un referendum incontrôlé.

Rien de définitif non plus car avec le départ du général de Gaulle, cette innovation disparaîtra (certes jusqu'à preuve du contraire mais bientôt cinquante ans nous séparent de la dernière tentative de 1969) malgré la persistance des opinions contraires¹⁷⁴⁰. Notons toutefois que le problème de compatibilité entre les deux procédures avait été relevé durant l'élaboration du texte constitutionnel, pour ne pas trouver de solution¹⁷⁴¹.

¹⁷³⁶ « Quel que soit le respect que j'ai pour la sagesse populaire, j'imagine (il suffit d'évoquer l'engouement des foules pour certaines vedettes) que, dans x années, un Président de la République soit élu, qui ait le désir de se débarrasser des assemblées. Invoquant l'article 11, il pourra abolir la Constitution par plébiscite, établir un régime qui ne sera plus la République. », *Les grandes délibérations du Conseil constitutionnel, 1958 - 1986*, Paris, Dalloz, coll. Grands textes, 2014, p. 117.

¹⁷³⁷ « Je crois, de toutes manières, qu'avant de se prononcer sur la compétence du Conseil, il faut être très prudent. Si l'on admettait qu'il n'est pas compétent, il serait possible demain à un Gouvernement d'abattre par pans successifs, la Constitution. Cela voudrait dire qu'une fraction du peuple français peut s'approprier la souveraineté nationale. », *ibid.*, p. 120.

¹⁷³⁸ « Si vous dites que le Conseil est incompétent, vous ouvrez la porte à tous les abus. Il y aurait là un danger terrible pour notre pays. Si nous avons pu trouver un moyen de sanctionner sans annuler, il faudrait le faire. Mais décider que le vote du peuple couvre tout, c'est grave. », *ibid.*, pp. 120-121.

¹⁷³⁹ « (...) nous avons dit, par sept voix sur dix, que le referendum était inconstitutionnel. Comment nous déjuger ? (...) Si on déclare que le referendum est annulé, c'est formidablement grave. Mais c'est une astuce que de dire que nous ne sommes pas compétents. », *ibid.*, p.121.

¹⁷⁴⁰ Ainsi notamment du professeur J. Portemer, « Le référendum », *ibid.*, Volume IV, pp. 225-227.

¹⁷⁴¹ A la séance du 9 juillet 1958 au cours de laquelle la première étape de la révision constitutionnelle (vote des Chambres sur le seul vœu de réviser) a été abandonnée, il a été mentionné que la procédure de révision devrait être combinée avec celle du referendum car : « *1^{ère} hypothèse* : A la demande du Parlement ou du Gouvernement, le président de la République soumet directement un projet de révision constitutionnelle au referendum. *2^{ème} hypothèse* : Le Gouvernement ou le Parlement s'engage dans la procédure de révision parlementaire. Il est entendu que, dans ce cas, et quelle que soit l'issue de cette procédure, on ne pourra recourir ensuite au referendum pour un projet de révision identique. Ceci pour éviter de mettre le Parlement en opposition avec le corps électoral. » Le problème n'est plus jamais mentionné. Comme si l'évocation de l'arbitrage présidentiel levait toute ambiguïté. Remarques de M. Chandernagor pour M. Mollet, suite à la réunion de travail du 9 juillet 1958, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Volume I, Paris, La documentation française, 2001, p. 397.

Finalement, il nous semble que Jean-Marie Garrigou avait vu juste lorsqu'il identifia un « dédoublement constitutionnel » au sein du texte de 1958, organisant simultanément un régime présidentiel et parlementaire¹⁷⁴². Tout aussi juste était son diagnostic, selon lequel il était vital pour le régime qu'il se positionne vis-à-vis de l'un ou de l'autre principe et que la coexistence cesse. La pratique du régime lui donnera finalement raison : à partir et à la suite de de Gaulle, l'utilisation des pouvoirs propres, combinée au fait majoritaire, a toujours favorisé la domination de l'exécutif (elle-même soulignée par la faiblesse des motions de censure).

Concernant la révision, il serait possible d'en douter puisque seules deux révisions ont été adoptées par la voie du referendum contre vingt-deux par la voie du Congrès. Sur la base du critère de Georges Burdeau toujours, faut-il en déduire que le régime est plus parlementaire que présidentiel (ce qui impliquerait alors une conception française du régime présidentiel où le referendum tiendrait une place majeure) ? C'est impossible car l'alternative entre referendum ou Congrès dépend entièrement du choix du président de la République, dans le cas d'un projet de loi de révision ; dans celui d'une proposition, le referendum est obligatoire¹⁷⁴³. Ce qui prouve, d'une part, la pertinence des analyses de Capitant et permet, d'autre part, de comprendre la distance installée entre le projet des rédacteurs (faire du referendum la procédure de droit commun) et la pratique constatée (le referendum est exceptionnel).

Aujourd'hui, c'est à la faveur d'une nouvelle réflexion sur le droit constitutionnel que ce renversement est pensé et commenté.

Section deux. La constitution la plus révisée de l'histoire constitutionnelle française

Le nombre de révisions constitutionnelles qui ponctuent la vie de la V^{ème} République (24) ne signifie *a priori* rien en soi. En revanche, les objets proposés à la révision ou effectivement

¹⁷⁴² L'analyse est construite à partir de la place accordée aux souverainetés parlementaire et populaire. J.-M. Garrigou, « Le dédoublement constitutionnel », *RDP*, 1969, pp. 641 – 685. Bien plus tard, le caractère parlementaire du régime sera mis en avant par le Professeur A. Le Divellec, « La chauve-souris – Quelques aspects du parlementarisme sous la V^{ème} République », *La République – Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 349-362.

¹⁷⁴³ Article 89, alinéa 3 : « Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. » Il est surprenant que cette conséquence de la rédaction de l'article 89 n'ait pas plus été commentée durant les débats.

révisés témoignent de la stabilisation de l'idée selon laquelle la République est non seulement distincte, mais supérieure, à la constitution.

Les différentes orientations que les révisions sont censées lui avoir conféré sont de moins en moins identifiables car les positions théoriques et les querelles d'agencements institutionnels auxquelles elles se réfèrent sont de plus en plus lointaines (Sous-section une). Ainsi, aujourd'hui, alors qu'une riche réflexion a pu mettre à jour des principes relevant de « l'identité constitutionnelle de la France », on ne voit pas bien quelle portée a la revendication d'une VI^{ème} République (Sous-section deux).

Sous-section une. La Constitution améliorée

Pour la première fois dans notre histoire constitutionnelle, la réflexion relative à la réforme des institutions peut se dérouler sans passion. La République, en tant que forme du gouvernement, n'est plus contestée qu'à la marge, laquelle est de plus en plus réduite. Il ne s'agit donc pas de dire que les passions politiques se sont éteintes mais qu'elles ont radicalement changé (§1). Cette mutation, ou ce transport vers d'autres attentions, s'appréhende particulièrement clairement à travers les révisions récentes de la Constitution du 4 octobre 1958, lesquelles témoignent de l'enracinement de la conception améliorative du pouvoir de révision au risque d'une banalisation qui pourrait s'avérer dangereuse (§2).

§1. Le transfert des passions politiques

Si l'on accepte de voir dans l'histoire que nous avons retracée jusqu'ici une lutte passionnée pour le choix de la forme politique qui conviendrait le mieux à la France, l'on doit aussi accepter que cette passion se soit assoupie progressivement depuis la fin du XIX^{ème} et particulièrement à partir de la seconde moitié du XX^{ème} siècle. Simultanément toutefois, et tout aussi progressivement, un combat idéologique a pris le relais (celui qui oppose libéralisme et communisme). Dans ce nouveau contexte, la République n'est plus contestée pour elle-même ni par ses adversaires, mais par ses partisans parce qu'elle ne porte pas les principes qu'elle devrait défendre. Ainsi il existe bien un transfert des passions politiques, depuis le débat relatif à la forme du régime vers celui de l'idéologie qui correspond à la forme républicaine de gouvernement (A). Il est alors possible de considérer qu'une certaine modération dans le réformisme s'est installée car on ne rencontre plus de proposition qui veuille supprimer la République (B).

A. La forme du régime acceptée, sa teneur idéologique en débat

Une première explication de ce que nous dénommons « la mutation des passions » est particulièrement observable à travers le moment 1968. Si la date marque (certes, de manière très commode) une certaine rupture dans l'évolution de la société française¹⁷⁴⁴, le message dont elle est porteuse doit être restitué globalement. La foule d'événements de cette année 1968 est l'une des premières manifestations de la prise de conscience collective que désormais les enjeux, les défis et les décisions politiques se mesurent à l'échelle mondiale. En pleine guerre froide, l'ensemble des pays développés vivent les conséquences démographiques des deux guerres mondiales : la génération future est considérablement plus nombreuse que la génération active. Et particulièrement cette année-là, il semble que toute la planète vive au même rythme : aux guerres satellites des deux grands et aux guerres d'indépendance dans les empires coloniaux répondent les émeutes estudiantines et des luttes sociales plus larges¹⁷⁴⁵.

Le débat politique interne est alors à l'image de la géo-politique mondiale : bipolarisé. Que ce soit entre impérialistes et indépendantistes, entre ouverture aux mœurs nouvelles et défense d'un certain ordre moral, entre libéraux et communistes, la liste est bien sûr non exhaustive. Aussi, malgré le premier coup dur pour le communisme que constitue la révélation des crimes de Staline par Krouchtchev en 1956, le clivage communisme/libéralisme est de loin le plus décisif, spécialement en France. Il faut ainsi attendre l'accès de la gauche au pouvoir pour constater que les institutions de la V^{ème} République expriment un véritable consensus. Au début des années 1980, François Mitterrand aura ces mots hautement significatifs de son ralliement à la constitution du fait de son élection à la présidence de la République : « Les institutions n'étaient pas faites à mon intention. Mais elles sont bien faites pour moi. »¹⁷⁴⁶ Ce ne sont donc pas les réformes annoncées dans *Le coup d'Etat permanent* qui sont les premières mises en œuvre mais des réformes d'ordre économique et social. Parmi les plus célèbres et significatives à la fois : les

¹⁷⁴⁴ La première partie de l'ouvrage de J.-M. Denquin, 1958 – *La genèse de la V^e République*, précit., est très éclairante à ce sujet.

¹⁷⁴⁵ Entre autres événements partout dans le monde, rappelons qu'en janvier se produit l'offensive du Têt au Vietnam ; que de février à août, c'est le Printemps de Prague ; qu'en mars, une révolte d'étudiants éclate à Varsovie ; qu'en avril, c'est en Allemagne de l'Ouest qu'un attentat contre Rudi Dutschke (sociologue marxiste puis fondateur du parti Les Verts, « Die Grünen ») réunit des foules, tandis que celui de Martin Luther King aux Etats-Unis donne une tournure plus tragique encore à la lutte pour les droits civiques ; qu'en mai, les grèves de France et d'Espagne voient les étudiants rejoindre les ouvriers tandis que la chute de Port Harcourt enclenche la lente fin de la guerre du Biafra ; qu'en juin, à Montréal, on retiendra le « lundi de la matraque » comme une journée de violente altercation entre policiers et indépendantistes, alors qu'à Belgrade, les étudiants n'acceptent plus « la bourgeoisie rouge » ; qu'en août, les Etats-Unis connaissent de grandes manifestations contre la guerre au Vietnam puis qu'en septembre ils sont le théâtre du Mouvement de libération de la femme, « Radical Women » ; qu'en octobre, enfin, c'est l'Irlande du nord qui est meurtrie par la répression sanglante d'une marche interdite.

¹⁷⁴⁶ Entretien accordé au journal *Le Monde*, 2 juillet 1981.

nationalisations, la décentralisation, les 39 heures, la cinquième semaine de congés payés, la retraite à 60 ans, l'abolition de la peine de mort, le relèvement du Smic.

Cependant, la part des Français qui n'a pas contribué à la victoire de la gauche n'oublie pas que le débat est plus ancien et plus profond encore, qu'il se passa dans la douleur et qu'on célébrera son bicentenaire à la fin de la décennie. C'est là un signe de la mutation des passions : dans l'héritage de 1789, la forme républicaine du gouvernement n'est pas contestée. Ce sont les conséquences de l'esprit d'égalité et de laïcité qu'elle a installé qui sont au cœur des critiques, comme le révèlent les intenses et profondes réactions concernant les décisions du législateur en matière de droit des personnes : en 1975 pour la libéralisation de l'interruption volontaire de grossesse, en 1984 pour le maintien de l'école libre, ou plus récemment, en 2013, pour l'adoption de la loi ouvrant le mariage aux personnes de même sexe.

Une dernière date, enfin, permet de comprendre le changement radical du débat politique au profit d'une question qui se fait de plus en plus pressante, que nous aborderons ensuite, 1989. Parce que la chute du mur de Berlin est immédiatement comprise, par tout un chacun, comme la fin de la bipolarisation du monde et, avant même qu'elle ne se produise, comme un signe de *La fin de l'Histoire*¹⁷⁴⁷.

L'article de Francis Fukuyama reprend la conception hégélienne de l'histoire, poursuivie par Kojève au XX^{ème} siècle, selon laquelle l'histoire est « un processus dialectique avec un début, un milieu et une fin »¹⁷⁴⁸. Hegel vit le premier signe de l'avènement de cette fin en 1806 dans la bataille de Iéna : les principes des révolutions atlantiques remportaient là une victoire hautement symbolique et marquaient le premier pas de leur implantation universelle. Quant à Kojève, il vit dans les effets des deux guerres mondiales la confirmation des thèses hégéliennes : les principes démocratico-libéraux n'en sont sortis, à chaque fois, que plus forts, plus largement partagés.

Alors à la fin des années 1980, F. Fukuyama s'inscrit dans cette vérification du sens de l'histoire selon Hegel et explique que le modèle de la démocratie libérale est en passe de s'imposer partout dans le monde, que, malgré les spécificités culturelles, ce système s'implante inexorablement. C'est la forme nouvelle que l'Etat prend, toute entière dirigée vers le libre échange, qui permet d'ailleurs de mesurer le phénomène : Kojève décrivait que dans « "l'Etat homogène universel", toutes les contradictions antérieures sont résolues et tous les besoins

¹⁷⁴⁷ Francis Fukuyama, « La fin de l'histoire ? », *Commentaire*, 1989, n° 47, pp. 457-469. Voir de même auteur, suite à la foule de réponses que suscita cet article : « Réponse à mes contradicteurs », *Commentaire*, 1990, n° 50, pp. 243-250. Pour compléter enfin la réflexion, l'auteur décida d'approfondir le sujet et de mener une enquête plus large encore où les thèses défendues sont sensiblement différentes de celle de l'article : *La Fin de l'Histoire et le Dernier Homme*, Paris, Flammarion, 1992, 452 p.

¹⁷⁴⁸ F. Fukuyama, « La fin de l'histoire ? », *op. cit.*, p. 458.

humains sont satisfaits. Il n’y a plus ni lutte ni conflit à propos de “grands problèmes” et, par conséquent, il n’y a plus besoin de généraux ou d’homme d’Etat : ce qui demeure, c’est, essentiellement, l’activité économique. »¹⁷⁴⁹

Sans se réclamer de cette posture philosophique, François Goguel a pu décrire les conditions de l’orientation de la politique de la France dans les années cinquante, sur un mode très similaire. Opposant le siècle des grands choix, le XIX^{ème}, à celui de la réalisation du choix victorieux, le XX^{ème}, il en vient à constater que les institutions de l’un ne sont pas utiles à l’autre¹⁷⁵⁰. De là, il ne nous paraît pas exagéré d’affirmer que la mise en œuvre de la révision constitutionnelle, de plus en plus fréquente sous la V^{ème} République, n’est pas étrangère à ce constat. Surtout lorsque l’on remarque que bon nombre de ces révisions ont pour objet l’intégration de la France au sein d’un parfait exemple d’Etat « homogène universel » à venir¹⁷⁵¹.

B. Des propositions d’amélioration de la constitution

Le fait que de 1958 à 1981, « la gauche » redevienne une force d’opposition après avoir dominé les Troisième et Quatrième Républiques, a une grande portée. C’est la première fois, dans l’histoire constitutionnelle française, que la gauche est, pour une si longue période, force d’opposition sous un régime républicain (exception faite des républiques préalables à l’installation d’un Empire). A travers une certaine idée « de gauche » des institutions, c’est le régime parlementaire des républiques précédentes qui est défendu par l’opposition ; ainsi des prises de positions de François Mitterrand dans *Le coup d’Etat permanent*¹⁷⁵² ou de Pierre Mendès France dans *La République moderne*¹⁷⁵³, ouvertement dirigées contre ce qu’ils dénoncent comme l’exercice et l’organisation d’un pouvoir personnel au profit du général de Gaulle. C’est alors au nom de la République qu’est menée l’accusation de perversion de ses principes fondamentaux, aux noms

¹⁷⁴⁹ F. Fukuyama, *ibid.*, p. 459.

¹⁷⁵⁰ F. Goguel, « La France du XIX^e siècle, pour beaucoup de raisons que ce n’est pas le lieu de rappeler en détails, connaissait surtout des problèmes de politique pure, des problèmes religieux, juridiques et administratifs. Elle connaissait à un bien moindre degré les problèmes financiers, économiques, sociaux et internationaux qui constituent à l’heure actuelle, l’essentiel de nos préoccupations. Il est donc peu probable que les institutions conçues pour résoudre les problèmes de la France du XIX^e siècle soient aptes à permettre la solution des problèmes différents qui se posent dans notre vie publique du XX^e siècle. », « Comment reformer les institutions politiques françaises », *RIHPC*, 1954, pp. 170-171.

¹⁷⁵¹ F. Fukuyama rappelle en effet que « Selon Kojève, cet Etat, qu’il qualifie d’“universel et homogène”, a trouvé sa concrétisation dans les pays de l’Europe occidentale d’après-guerre : oui, précisément dans ces Etats mous, prospères, contents d’eux-mêmes, nombrilistes, à volonté faible, dont le projet le plus héroïque fut de créer un Marché commun. », « La fin de l’histoire ? », *op. cit.*, p. 459.

¹⁷⁵² F. Mitterrand, *Le coup d’Etat permanent*, Paris, Plon, 1964, 283 p.

¹⁷⁵³ P. Mendès France, *La République moderne*, Paris, Gallimard, 1962, 251 p.

desquels, cette fois, le régime doit se rééquilibrer en faveur du parlement, seul représentant de la volonté générale.

Etrangement pourtant, le réformisme des parlementaires s'exprime aussi en faveur des critiques adressées à la Constitution de 1958 : des propositions appellent, directement et de manière récurrente, à l'installation d'un régime présidentiel¹⁷⁵⁴. Parfois, la demande est détournée et menée par la demande de création d'une vice-présidence¹⁷⁵⁵ mais avec le temps, les demandes en ce sens s'estompent¹⁷⁵⁶ puis, sans disparaître complètement, changent subtilement : les propositions tendant à l'instauration d'un régime présidentiel laissent place à des propositions pour abaisser la durée du mandat¹⁷⁵⁷ ou limiter, voire interdire, son renouvellement¹⁷⁵⁸.

Choisir le régime présidentiel vaudrait, en effet, reconnaissance plus franche de la puissance et de l'indépendance de l'exécutif que ne le fait le texte de 1958 ; lequel demeure un texte de compromis entre régime parlementaire et régime présidentiel. Jusqu'à la première cohabitation, il y a donc derrière cette proposition de révision, la volonté de mettre en accord la pratique et le texte du régime politique de la V^{ème} République. Or, la pratique, par l'expérience détournée et imprévue de la cohabitation, révèle, *a contrario*, toute l'étendue de la puissance du président de la V^{ème} République. C'est ainsi que les propositions subissent une mutation vers une modération des compétences ou de la durée du mandat de cette fonction.

Dans les deux cas, il s'agit d'une volonté d'amélioration de la Constitution¹⁷⁵⁹. Dans le premier (choisir le régime présidentiel), l'accord recherché entre le texte constitutionnel et sa

¹⁷⁵⁴ La première proposition est formulée dès la première législature, le 12 mai 1960 par Marcilhacy au Sénat ; suivie le 2 octobre 1962 par Coste-Floret à l'Assemblée nationale. Au cours de la seconde législature, le thème est repris le 7 décembre 1962 par Hersant et Coste-Floret, puis le 7 novembre 1963 par Peretti à l'Assemblée nationale. Au Sénat, c'est Marcilhacy qui se manifeste à nouveau le 7 février 1963. Voir, C. Bigaut, *Le réformisme constitutionnel en France (1789-2000)*, Paris, La documentation Française, coll. Les études de la documentation française, 2000, pp. 176-178.

¹⁷⁵⁵ Ainsi des propositions Marcilhacy du 21 avril 1964, Coste-Floret du 2 avril 1966 ou encore Chazalon du 21 juin 1967. Une telle proposition ressurgira par l'initiative du député Dalbos, bien plus tard, le 18 décembre 1986. Voir C. Bigaut, *ibid.*, pp. 178 & 183.

¹⁷⁵⁶ Peretti reprend sa proposition le 8 octobre 1968. Il faudra attendre le 28 juin 1973 pour que cette demande d'instauration d'un régime présidentiel soit réclamée aussi directement, pour la dernière fois, par M. Rossi. Voir C. Bigaut, *ibid.*, pp. 178 & 179.

¹⁷⁵⁷ Propositions Sanguinetti du 16 septembre 1969 (réduction à 5 ans du mandat présidentiel) ; Mesmin du 29 octobre 1982 et Petit du 26 avril 1995 (réduction à 6 ans). Voir C. Bigaut, *ibid.*, pp. 178, 182 & 187.

¹⁷⁵⁸ Proposition Palmero du 8 novembre 1984, Jung du 20 décembre 1986 (non-renouvellement du mandat présidentiel), et Noir du 17 juillet 1992 (limitation du nombre de mandat, sans précision supplémentaire). Voir C. Bigaut, *ibid.*, pp. 183 & 185.

¹⁷⁵⁹ Preuve de la prégnance de la question de la durée du mandat présidentiel, elle fit l'objet d'une étude sur sa relation au régime lui-même. Son auteur J.-M. Denquin, après avoir relevé quelques inconvénients, conclut (sans le dire expressément) qu'une telle réduction serait une amélioration : « Inversement une investiture plus fréquente présente tant d'avantages que l'on doit conclure, semble-t-il, à un accroissement global du pouvoir présidentiel. Mais il faut s'entendre : cet accroissement serait lié aux facteurs que nous avons étudiés, *non au bouleversement de la Constitution de 1958*. Ce surplus de pouvoir procéderait donc non d'un accroissement juridique – qui pourrait être jugé arbitraire ou dangereux – de ses prérogatives, mais d'une *meilleure* insertion dans la réalité politique et sociale, d'un enracinement *plus fréquent dans la légitimité démocratique*. (...) Dans ces conditions il paraît indéniable que le mandat quinquennal serait *plus adapté* à notre temps. », J.-M. Denquin, « Réflexions sur la durée du mandat présidentiel », *RDP*, 1975, pp. 1394-1395. Tous les passages soulignés le sont par nos soins.

pratique ne signifie pas remise en cause de ses fondements. Il s'agit bien d'une adaptation, jugée nécessaire à partir du constat tiré de l'expérience. Dans le second cas (modérer la fonction en jouant sur la durée du mandat), cette même expérience, mais enrichie, conduit à revoir la volonté de réforme dans un sens plus prudent, sans jamais rechercher la remise en cause fondamentale du régime. Dans les deux cas, le but est bien de parfaire l'organisation des pouvoirs publics dans le but de préserver l'équilibre qui permet leur collaboration¹⁷⁶⁰.

Ainsi un changement de régime, le passage du parlementarisme au présidentielisme ou inversement, n'est pas une rupture telle qu'elle soit nécessairement le fruit du pouvoir constituant¹⁷⁶¹. Si le but est de garantir une meilleure effectivité de la teneur idéologique du pouvoir, de l'idée de droit dirait G. Burdeau, c'est alors au pouvoir de révision que revient cette tâche. Telles ont été les deux dernières révisions les plus importantes : le passage au quinquennat et sa conséquence directe, bien souvent considérée comme insuffisante, le rééquilibrage des institutions en 2008.

Pour conclure sur ce point, l'élément à souligner est la permanence du caractère « éminemment politique »¹⁷⁶² de la révision constitutionnelle. Ainsi, en 1984, R. Texidor constatait, comme cela était le cas sous la Restauration mais sans les enjeux fondamentaux qui s'y décidaient, « un chassé-croisé des prises de position des formations politiques selon qu'elles se trouvent au pouvoir ou dans l'opposition. »¹⁷⁶³ Ce premier constat¹⁷⁶⁴ en amena un second chez

¹⁷⁶⁰ Signe d'une concentration du débat sur l'organisation du régime (précisément sur les pouvoirs du Président) et non sur ses fondements, l'intervention de G. Deferre lors de la réunion du Congrès de 1976 : il y dénonce une réformette qui masque le débat le plus urgent. « Tant qu'à réunir le Parlement en Congrès, dit-il, à engager à grand spectacle et à grands frais une procédure de révision constitutionnelle, nous regrettons que vous n'ayez pas eu le courage de poser la question majeure, celle qui est au centre du problème constitutionnel et qui concerne les pouvoirs respectifs du Président de la République et du Premier ministre. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*) », *JORF, débats, Congrès*, séance du 14 juin 1976, consulté sur www.assemblee-nationale.fr

¹⁷⁶¹ Cette idée est explicitée et illustrée à partir du fait que la Constitution de la V^{ème} République semble tolérer deux régimes politiques différents, chez O. Beaud, « Les mutations de la V^{ème} République ou comment se modifie une Constitution écrite », *Pouvoirs*, 2001, n° 99, pp. 19-31.

¹⁷⁶² R. Texidor, « L'évolution du révisionnisme », *RFSP*, n° 4-5, 1984, p. 1043.

¹⁷⁶³ R. Texidor, *ibid.*, p. 1043. L'auteur cite d'ailleurs (*ibid.*, p. 1044) O. Duhamel qui s'exprima dans le même sens quelque temps auparavant : « C'est une loi de l'histoire des idées constitutionnelles, que l'ampleur du révisionnisme est fonction de la faiblesse politique », *La gauche et la Cinquième République*, Paris, PUF, 1980, p. 65.

¹⁷⁶⁴ Qu'il ne faut pas limiter à la période étudiée par l'auteur. En effet en 1984 il fut question d'élargir le domaine du referendum de l'article 11, projet vivement critiqué par la droite minoritaire à l'époque. C'est en revanche en période de majorité tenue par la droite, que ce projet reviendra en discussion. Un échange entre le Garde des Sceaux J. Toubon et le député J. Dray prouve la permanence de la règle identifiée par R. Texidor et O. Duhamel : « M. le garde des sceaux. (...) Certes, des voix s'élèvent pour critiquer l'extension du champ référendaire, ne serait-ce que pour contester le principe du referendum lui-même. Je répondrai à ces détracteurs en vous citant les propos qu'en 1984 le Président Mitterrand avait tenus. - M. Julien Dray. Ils sont bien utiles aujourd'hui ! A l'époque, vous aviez attaqué leur auteur ! », *JORF, débats, Assemblée nationale*, séance du 10 juillet 1995, p. 4, consulté sur www.conseil-constitutionnel.fr

l'auteur. Celui d'une catégorisation des différentes propositions de révision qui révèle deux types extrêmes de propositions de révision constitutionnelle : les trop audacieuses et inversement les trop anodines. Il déplore ainsi que « Peu d'entre elles concernent des réformes précises et limitées, qui tout en restant dans le cadre du régime actuel auraient permis une *amélioration* du fonctionnement des institutions. »¹⁷⁶⁵

Il est alors intéressant de constater que celles qui ont abouti durant cette même période, sont, au regard de notre histoire constitutionnelle, particulièrement homogènes car systématiquement présentées par leurs auteurs comme des améliorations du texte constitutionnel ; au risque de masquer des changements potentiellement plus profonds.

§2. L'ampleur des améliorations, un risque pour la Constitution ?

Sous la V^{ème} République, la fonction d'amélioration du texte constitutionnel n'a jamais été autant revendiquée par les projets de révision de la constitution. Les exposés des motifs, les discours tenus aux Assemblées et au Congrès sont autant d'occasions de justifier les réformes par cette manière de l'envisager. Au risque parfois de masquer une ampleur critique vis-à-vis du changement de fond apporté.

Les 22 révisions de la V^{ème} République opérées par le Congrès se regroupent d'elles-mêmes selon deux ensembles que désignent à la fois la chronologie et le rapport qu'elles entretiennent avec la notion d'amélioration de la constitution. Ainsi, les révisions opérées de 1958 à 1976 assument la fonction d'amélioration (A), puis les révisions plus récentes, opérées de 1992 à nos jours, mêlent amélioration et protection de la constitution jusqu'à un point limite (B).

A. Les révisions du début de la V^{ème} République ou la fonction d'amélioration assumée

La première révision constitutionnelle, du 4 juin 1960, par laquelle les dispositions du Titre XII relatif à la Communauté ont été augmentées, devait permettre au Sénégal, au Mali et à la République Malgache d'accéder à l'indépendance tout en demeurant membre de la Communauté.

¹⁷⁶⁵ R. Texidor, « L'évolution du révisionnisme », *RFSP*, n° 4-5, 1984, p. 1061. Nous soulignons.

L'état du droit d'alors ne le permettait pas¹⁷⁶⁶. Satisfaire le souhait des anciennes colonies posa un problème de procédure pour savoir si le Titre XII pouvait être complété par l'article 85 ou s'il devait l'être par l'article 89.

Le rapport de M. Coste-Floret, reprenant l'argument décisif exposé par le Conseil d'Etat au moment de l'examen du projet, conseilla la voie de l'article 89 car l'article 85 prévoit la possibilité de révision du Titre XII uniquement en ce qui concerne le *fonctionnement* des institutions de la Communauté. Or, le projet « a pour effet de modifier en ce qui concerne ces Etats la *nature même* de la Communauté »¹⁷⁶⁷ ; ce qui exclut l'utilisation de l'article 85. Ainsi cette révision apporte une solution à un problème rencontré par la mise en œuvre des dispositions de la constitution. Il s'agit donc bien d'une révision amélioratrice de la constitution, dans la mesure où elle permet son application (que des anciennes colonies accèdent à l'indépendance) tout en garantissant son avenir (ces anciennes colonies peuvent, grâce à la révision, demeurer dans la Communauté).

Alors, par analogie, il serait cohérent de considérer que l'article 89 ne peut réviser que ce qui concerne le fonctionnement des pouvoirs publics de la République mais non la République elle-même.

Vint ensuite la révision du 30 décembre 1963¹⁷⁶⁸ modifiant les dates des sessions parlementaires. Ici aucun doute n'est possible : l'ampleur modeste de la révision est soulignée par ses défenseurs et offre alors deux enseignements. Le premier est la confirmation qu'une modification mineure, une modification dans le fonctionnement des institutions est une amélioration¹⁷⁶⁹. Le second est le précédent installé par la considération que cette révision, du fait de sa modestie, doit être ratifiée par le Congrès. C'est ainsi que lors de la première application

¹⁷⁶⁶ Si l'article 85 prévoyait la possible révision du Titre XII, (« Par dérogation à la procédure prévue à l'article 89, les dispositions du présent titre qui concernent le fonctionnement des institutions communes sont révisées par des lois votées dans les mêmes termes par le Parlement de la République et par le Sénat de la Communauté. »), l'article 86 ne permettait pas d'accéder à l'indépendance sans sortir de la Communauté (son alinéa 2 : « Dans les mêmes conditions, un Etat membre de la Communauté peut devenir indépendant. Il cesse de ce fait d'appartenir à la Communauté. »).

¹⁷⁶⁷ Rapport Coste-Floret, n° 627, p. 4, Annexe à la séance du 10 mai 1960.

¹⁷⁶⁸ La révision du 6 novembre 1962 ayant été traitée *supra*, nous nous dispensons de la faire figurer ici.

¹⁷⁶⁹ MM. Chandernagor et Coste-Floret s'expriment, respectivement sans ambiguïté : « (...) le président du groupe socialiste saisissait les présidents des autres groupes de l'Assemblée d'un certain nombre de suggestions tendant à améliorer le fonctionnement du Parlement, notamment en modifiant les dates des sessions. (...) je crois vraiment que cette semaine supplémentaire serait un bon moyen d'améliorer notre procédure de discussion budgétaire. » ; « Parlant à titre personnel, nous dirions que nous souhaitons aussi une amélioration plus considérable du régime des sessions parlementaires » (ce qui signifie que celle qui est débattue en est une tout de même), *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 107 du vendredi 16 décembre 1960, pp. 4654-4655.

De même au Sénat l'amélioration est le critère de recevabilité de la réforme, comme le montre cette interrogation du rapport Prélot : « Le projet présenté par le Gouvernement et adopté, je dois le reconnaître, à une majorité massive par l'Assemblée nationale, améliore-t-il la situation ? Votre commission en doute. » De même, P. Marcihacy : « (...) nous cherchons seulement à améliorer la marche de nos travaux. », *JORF, débats, Sénat*, séance du 16 décembre 1960, pp. 2414-2415.

véritable de l'article 89¹⁷⁷⁰, la priorité reconnue au referendum durant les travaux préparatoires est altérée : c'est le fond de la révision qui doit décider de la marche à suivre¹⁷⁷¹. En l'espèce, la modification étant jugée mineure, la voie du Congrès est jugée préférable¹⁷⁷².

La révision suivante fut la plus importante opérée par le Congrès entre 1958 et 1976 : elle ouvrit la saisine du Conseil constitutionnel à 60 députés ou sénateurs, c'est-à-dire à l'opposition. Le projet, très optimiste, alla jusqu'à envisager une autosaisine du Conseil mais la prudence des commissions des lois à l'Assemblée et au Sénat le refusèrent dès la première lecture. Par un exposé historique, prudent et réaliste¹⁷⁷³, le rapporteur de la commission à l'Assemblée appela à la vigilance à propos des conséquences de la révision qui serait adoptée¹⁷⁷⁴. Ce sont néanmoins les propos du Garde des Sceaux qui expriment le plus clairement la manière de mettre en œuvre et de penser la procédure de révision : « Pour améliorer la Constitution (...) je pense souhaitable, sans en faire une affaire d'Etat, que le Parlement vote le projet qui lui est soumis. (...) Il s'agit de réunir les trois cinquièmes des suffrages du Parlement pour décider cette modification limitée de la Constitution. Ainsi cette première mesure permettrait *l'évolution d'une Constitution maintenue dans sa substance*, mais faisant la preuve qu'elle est *capable d'épouser son temps*. »¹⁷⁷⁵ Au Sénat, des propos

¹⁷⁷⁰ Nous laissons de côté la révision de 1962 opérée par une voie détournée et celle de 1960 opérée pour la Communauté et non directement pour la République Française.

¹⁷⁷¹ Cette position a d'abord conduit le rapporteur de la commission du Sénat à nier la nécessité d'une révision pour un objet aussi mineur (« Mais, comme en décembre, votre Commission quai unanime s'est arrêtée devant la disparité entre la modestie – et, pour elle, l'insuffisance – de la réforme, et la solennité de la procédure de l'article 89. », Rapport n° 12, p. 3, *Annexe au PV de la séance du 12 octobre 1961*). Finalement, en faisant de cette révision le test de la praticabilité de l'article 89 et donc de la solidité de la Constitution elle-même, le même rapporteur accepta un vote identique et en conséquence, la réunion du Congrès (« Mais, en adoptant le texte voté par l'Assemblée, votre Commission a fait un geste de portée plus large. Elle a entendu montrer que le Sénat ne voulait pas, en opposant indéfiniment son point de vue propre, empêcher d'aboutir le système de révision prévu par l'article 89, alors qu'est acquise une transaction acceptable. Cette interprétation (...) enlève à la révision de l'article 28 le caractère de "réformette" qu'on serait tenté de lui donner. Elle devient le test d'une large perfectibilité de nos institutions par la voie même que la Constitution a établie. », Rapport n° 79, pp. 3-4, *Annexe au PV de la séance du 11 décembre 1963*).

¹⁷⁷² Coste-Floret défend deux manières de réviser : « Je souligne qu'il existe deux mécanismes de révision prévu par l'article 89 de la Constitution. Le premier, c'est la délibération des Assemblées, puis la réunion du Congrès, et il n'est pas critiquable que le Gouvernement y soumette des réformes qui n'ont pas un caractère majeur comme celle qui est aujourd'hui soumise à votre vote. », *JORF, débats, Congrès*, 2^{ème} séance du 20 décembre 1963, p. 5. *A contrario* donc, la procédure conclue par le referendum est réservée aux réformes majeures.

¹⁷⁷³ Le rapporteur rappela d'une part, qu' « il n'existe dans ce pays aucune tradition en matière de contrôle de constitutionnalité des lois » et d'autre part qu' « il faut bien voir qu'il [le projet] n'est pas sans incidences sur la compétence de cet organe [le Conseil Constitutionnel] et, par conséquent, sur le rôle qui sera le sien au sein des institutions. », Rapport n° 1190, *Annexe au PV de la séance du 3 octobre 1974*.

¹⁷⁷⁴ Cette précision du rapport le conduit à formuler certaines craintes du fait « que l'on a cru constater une certaine évolution récente dans la conception que le Conseil constitutionnel paraît avoir de son rôle. », *ibid.* Globalement, elle prouve que la révision est abordée avec toutes les qualités que les constituants ont l'habitude de vouloir lui conférer : une certaine lenteur pour une saine maturation et qu'il s'agisse d'une amélioration de la constitution dans le sens de lui offrir une meilleure effectivité et *in fine* une meilleure garantie.

¹⁷⁷⁵ *JORF, débats, Assemblée nationale*, n° 62 du 9 octobre 1974, p. 4870. Nous soulignons.

non moins significatifs seront tenus. D'une part, le caractère amélioratif est défendu et répété¹⁷⁷⁶, il devient, d'autre part, la justification de la procédure de révision par le Congrès¹⁷⁷⁷.

Le précédent de 1963 est ainsi confirmé et s'inscrit dans l'histoire constitutionnelle de la France relative à la révision constitutionnelle qui distingue le texte et l'esprit de la constitution. C'est Jacques Chirac qui exprimera cette idée encore plus clairement que les orateurs précédents, à la tribune du Congrès, présentant le projet au nom du gouvernement : « Pour la première fois, sous l'impulsion du général de Gaulle et de Georges Pompidou, la France s'est dotée d'institutions stables et conformes à la dignité d'un grand pays. En aucun cas, nous ne devons remettre en cause *les principes* sur lesquels elles reposent, *c'est-à-dire la Constitution*. L'adaptation proposée aujourd'hui n'est pas une modification de ces principes. *Elle confirme l'esprit même de nos textes fondamentaux.* »¹⁷⁷⁸

Quant à la révision du 18 juin 1976, enfin, elle peut être qualifiée d'amélioration sans qu'il soit besoin de se pencher précisément sur les documents¹⁷⁷⁹ et débats¹⁷⁸⁰ qui ont précédé son adoption¹⁷⁸¹. Elle a eu pour objet d'organiser l'intérim de la présidence de la République en cas de décès d'un candidat au cours de l'élection. C'est un danger menaçant les institutions et, par ricochet, la Constitution, qui a été paré. Il s'agit donc d'améliorer la constitution en vue de la protéger. A moins qu'il ne s'agisse d'une protection de la Constitution au moyen de l'amélioration de la constitution. Dans les deux cas, ce sont bien les deux fonctions historiquement et systématiquement conférées à la procédure de révision constitutionnelle qui se manifestent de manière interdépendante.

¹⁷⁷⁶ Pierre Jourdan, clôturant la discussion générale : « Le Gouvernement, en nous présentant ce projet de loi, demeure fidèle à l'esprit de notre Constitution de 1958, car les dispositions nouvelles ne dénaturent nullement l'esprit même de nos institutions. Il s'agit simplement d'améliorer les conditions de fonctionnement de ce Conseil Constitutionnel et, par là même, l'institution proprement dite qu'il était la base même de notre Constitution de 1958. », *JORF, débats, Sénat*, séance du 16 octobre 1974, p. 1327.

¹⁷⁷⁷ André Fosset pour une explication de vote : « Je pense qu'il est important aujourd'hui d'apporter la démonstration que, s'agissant d'une amélioration du texte constitutionnel, le Congrès du Parlement est capable, sans qu'il soit besoin de recourir à d'autres procédures, d'adopter une telle modification. », *ibid.*, p. 1340.

¹⁷⁷⁸ J. Chirac, *JORF, débats, Congrès*, séance du 22 octobre 1974, consulté sur www.assemblee-nationale.fr. Nous soulignons.

¹⁷⁷⁹ Signalons toutefois un des motifs du projet déposé par le Premier Ministre et le Garde des Sceaux : « Les dispositions applicables à l'élection du Président de la République sont issues de la loi référendaire du 6 novembre 1962 et ont valeur soit de loi constitutionnelle, soit de loi organique. L'expérience acquise lors des trois élections présidentielles intervenues en application de ces dispositions a montré que si elle ne soulevait aucune difficulté sérieuse d'application, des améliorations pourraient leur être apportées sur quelques points limités. », *Projet de loi constitutionnelle n° 2134*, consulté sur www.conseil-constitutionnel.fr

¹⁷⁸⁰ Non moins significative, cette phrase de J. Chirac qui, présentant le projet au Congrès, lie cette révision à la précédente, celle de 1974 relative à la saisine du Conseil Constitutionnel : « Il n'a pas d'autre rapprochement possible entre les deux révisions que ce souci d'améliorer constamment le fonctionnement de nos institutions. », *JORF, débats, Congrès*, séance du 14 juin 1976, consulté sur www.assemblee-nationale.fr

¹⁷⁸¹ *A posteriori*, P. Avril et J. Gicquel évoquent un révisionnisme « raisonnable » et « rationnel », Voir leur article commun, « Les modifications relatives à l'élection du président de la République. », *RDP*, 1976, pp. 1263-1291.

De 1976 à 1992, aucune révision de la constitution ne fut adoptée formellement. Plusieurs raisons peuvent être avancées. D'abord, les débuts du mandat de V. Giscard d'Estaing ont satisfait les promesses de campagne relatives à la révision constitutionnelle. La démission de J. Chirac de son poste de Premier Ministre, rapidement après ce moment réformateur, affaiblit le Président de la République. Ce dernier dispose alors d'une légitimité écornée par ce départ, ce qui complique politiquement les possibilités de réformes.

C'est ensuite l'accession de la gauche à la présidence de la République qui aurait pu signifier l'avènement de réformes constitutionnelles de grande ampleur. Nous avons vu pour quelles raisons conjoncturelles, au-delà du cadre français, cette prévision n'a pu se réaliser¹⁷⁸². Toutefois, les mandats de F. Mitterrand restent décisifs : d'une part, ils révèlent la flexibilité du texte de 1958¹⁷⁸³ et stimulent l'identification de conventions de la Constitution¹⁷⁸⁴ que la science du droit aborde aussi aujourd'hui par la notion de « changements constitutionnels informels »¹⁷⁸⁵. D'autre part, la décennie 1980 symbolise une accélération du processus d'intégration européenne : en 1985, alors que J. Delors vient d'accéder au poste de président de la Commission européenne, l'Acte unique européen est rédigé ; il entrera en vigueur en 1987 et prévoit à l'horizon 1993, l'instauration d'un grand marché sans frontière. En 1990, les accords de Schengen relatifs à la libre circulation des personnes précèdent de deux ans le décisif traité de Maastricht, par lequel l'Union Européenne voit le jour.

A partir de 1992 alors, le rythme des révisions constitutionnelles s'accélère. Deux raisons principales l'expliquent. D'une part, la construction européenne, et d'autre part, la volonté de corriger les défauts du texte constitutionnel révélés par la pratique. Cette seconde explication révèle mieux encore le caractère nécessairement amélioratif d'une révision pour les parlementaires. Quand aux révisions liées à la construction européenne, elles soulignent la nécessité d'un étalon pour mesurer l'amélioration.

¹⁷⁸² Il marque même un moment d'inversion de la tendance réformiste pour C. Bigaut : « Dès les années soixante-dix, mais surtout après l'alternance de 1981, les principales familles politiques ne remettent plus globalement en cause les institutions de la V République », *Le réformisme constitutionnel en France, op. cit.*, p. 91. Nous soulignons.

¹⁷⁸³ Par la création de la cohabitation bien sûr (Voir F. Luchaire, *Le droit constitutionnel de la cohabitation : bilan juridique d'une expérience politique, 23 mai 1986 – 8 mai 1988*, Paris, Economica, 1989, 335 p.) mais aussi de ses effets inattendus : la querelle des ordonnances (Voir, entre autres nombreuses autres contributions, Ph. Ardant, « L'article 5 et la fonction présidentielle », *Pouvoirs*, n°41, 1987, p. 40. ; G. Bacot, « La signature des ordonnances », *Revue administrative*, 1986, p. 453 ; ou encore L. Favoreu, *La politique saisie par le droit*, Paris, Economica, 1988, p. 123.) ou la jurisprudence neutre du Conseil Constitutionnel par sa tolérance d'abord, des nationalisations (n° 82-139 DC du 11 février 1982), des privatisations ensuite (n° 86-207 du 26 juin 1986). (pour des commentaires de ces décisions : L. Favoreu, « Les décisions du Conseil constitutionnel dans l'affaire des nationalisations », *RDP*, 1982, pp. 377-420.)

¹⁷⁸⁴ Voir P. Avril, *Les conventions de la Constitution : normes non-écrites du droit politique*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1997, 202 p.

¹⁷⁸⁵ Voir la récente thèse de M. Altwegg-Boussac, *Les changements constitutionnels informels*, Thèse, Paris Ouest Nanterre – La Défense, 2012, 660 p.

B. Les révisions récentes, où l'amélioration rejoint la protection et dévoile ses limites

Dans la longue liste de ces révisions constitutionnelles, les différents discours qu'elles provoquent confirment encore la fonction améliorative de la révision constitutionnelle.

D'abord, leurs promoteurs les présentent systématiquement ainsi, bien que la modification apportée ne soit pas toujours facilement identifiable ou reconnaissable comme telle (1). Ensuite, des révisions engagent des changements potentiellement plus profonds, dans la mesure où elles touchent des principes reconnus comme constitutifs de la République. Ici, ce sont autant les réfutations de leur caractère amélioratif que la révélation de leur dangerosité qui permet à leurs opposants d'affirmer que ces révisions n'en sont pas. L'amélioration et la protection de la Constitution comme critères d'identification d'une révision en ressortent confirmées (2). Il convient enfin de traiter, à part et ensemble, les révisions en lien avec la construction européenne qui, si elles peuvent se rattacher à la seconde catégorie isolée ici, n'en demeurent pas moins une sorte de catégorie *sui generis* du fait de leur logique propre, auto-alimentée et dont le caractère amélioratif est le plus sujet à controverse (3).

1. L'amélioration comme moteur consensuel de révision

Le Congrès s'est réuni le 19 juillet 1993 pour mener à bien la réforme relative à la Cour de justice de la République qui modifie le Conseil de la magistrature et le statut pénal des ministres. Sur ces deux points, le consensus fut relativement facile à trouver car les sujets le permettaient aisément : d'une part, conférer plus d'indépendance à la magistrature ne pouvait qu'être largement salué dans un pays qui a le culte de la séparation des pouvoirs¹⁷⁸⁶ et, d'autre part, le projet de permettre à ces mêmes magistrats de participer plus activement au contrôle des membres de l'exécutif apparaissait alors comme relevant de la même logique. Notons par ailleurs que si présenter la réforme comme une amélioration objective de la constitution permit de faire preuve d'altruisme en dépassant les clivages politiques du quotidien¹⁷⁸⁷, ce même caractère

¹⁷⁸⁶ Un culte remanié, si l'on peut dire, depuis la publication de la thèse du professeur M. Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1973, 251 p.

¹⁷⁸⁷ Au Congrès, le Premier ministre E. Balladur saluera l'effort de consensus des parlementaires : « (...) signe encourageant : le texte soumis au Congrès a été massivement voté en dernière lecture par chacune de vos assemblées. L'accord qu'il révèle transcende donc les frontières politiques. Cela aussi, mesdames, messieurs les parlementaires, est heureux. Il est bon que les changements constitutionnels ne se traduisent pas nécessairement par des affrontements partisans. Il est bon que l'intérêt de la nation, celui de la démocratie, l'emportent sur toute autre considération. », *JORF, débats, Congrès*, séance du 19 juillet 1993.

d'amélioration devient, de fait, une arme politique rhétorique : la refuser reviendrait à ne pas remplir le devoir pour lequel les parlementaires sont élus¹⁷⁸⁸.

En 1995, une triple révision est projetée par le Gouvernement et adoptée complètement par le Congrès. Il est d'abord envisagé de rassembler les sessions parlementaires en une session unique ; de réévaluer ensuite le régime des immunités parlementaires ; d'étendre, enfin, le domaine des textes pouvant donner lieu à consultation référendaire de l'article 11.

La rédaction du rapport à l'Assemblée nationale est l'occasion de recueillir la parole de plusieurs universitaires qui plaident tous en faveur de l'amélioration apportée par cette réforme¹⁷⁸⁹ ; ce que le rapporteur, P. Mazeaud, réitérera nettement à la tribune, épaulé par A. Marsaud au cours de la même séance¹⁷⁹⁰. Sans parler d'évidence des améliorations apportées concernant les deux premiers points et que le projet sous-entendait nettement, la faible portée des contradictions sur le troisième point souligne encore ce caractère¹⁷⁹¹.

L'année 1999 est ponctuée d'une révision constitutionnelle dont l'objet est de permettre la ratification du statut de la Cour pénale internationale. Une nouvelle fois, cette révision peut être considérée comme une amélioration de la constitution, dans la mesure où elle est adoptée consensuellement et peut être rattachée à un objectif qui la dépasse mais trouve une assise dans la constitution. C'est ainsi que les motifs du projet soulignent que « la création de la Cour pénale internationale représente une avancée significative dans la construction d'un ordre juridique international qui assure, (...) la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute

¹⁷⁸⁸ Trois personnalités useront du mot en ce sens. J. Lang d'abord, « Pour améliorer notre loi fondamentale, nous avons décidé de faire un bout de chemin ensemble et d'oublier un instant ce qui nous sépare. » ; ou M. Dreyfus-Schmidt, « En bref, le projet de révision constitutionnelle tel qu'il est soumis au Congrès, sans nous satisfaire pleinement, ne heurte en rien nos convictions profondes. Il améliore indiscutablement les textes actuels. » ; *JORF, débats, Congrès*, séance du 19 juillet 1993, consulté sur www.assemblee-nationale.fr

¹⁷⁸⁹ Pour exemple, G. Vedel affirmera que la réforme projetée est insuffisante mais constitue « un premier pas non négligeable sur la voie de l'amélioration de nos institutions », *Rapport n° 2138*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 1995.

¹⁷⁹⁰ P. Mazeaud, « Si l'on veut une session unique, c'est pour améliorer nos conditions de travail » ; A. Marsaud, « (...) parallèlement à l'élargissement du champ du référendum, le projet de loi contribuera à améliorer le rôle et la place du Parlement dans nos institutions », *JORF, débats, Assemblée nationale*, séance du 10 juillet 1995.

¹⁷⁹¹ Le rapport de P. Mazeaud avant la deuxième lecture du projet mentionne que « les divergences entre les deux assemblées – normales, au demeurant – sont de deux natures différentes. Les une portent davantage sur les modalités des réformes proposées par le gouvernement que sur leur principe (...). Les autres reflètent des oppositions plus fondamentales : tel est le cas, à l'évidence, pour ce qui concerne la réforme de l'inviolabilité parlementaire. », *Rapport n° 2180, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 juillet 1995*. Toutefois, à la lecture du rapport sénatorial qui suivit, il apparaît que cette opposition, si elle était fondamentale, était due à une trop forte innovation de l'Assemblée. En effet, le Sénat suivra son rapporteur rassuré de voir qu'en seconde lecture l'Assemblée s'est retranchée dans une solution plus traditionnelle : « Votre commission des Lois vous propose de retenir le dispositif adopté par l'Assemblée nationale (...) qui aboutit à un nouvel équilibre entre la protection du mandat parlementaire ancrée dans notre tradition constitutionnelle et la nécessité de plus en plus ressentie de ne pas empêcher des poursuites pour des faits sans rapport direct avec l'activité parlementaire. », *Rapport n° 398, annexé au PV de la séance du 28 juillet 1995*.

forme d'asservissement et de dégradation, et qui contribue ainsi au maintien de la paix. »¹⁷⁹² Que cette manière de défendre le projet ne soit contestée sur les bancs de l'Assemblée ni du Sénat ni du Congrès¹⁷⁹³, est le signe d'une conviction et d'une ambition partagée : l'adoption du projet est le procédé utilisé pour la progression des moyens du droit et de ses valeurs, d'améliorer sinon l'effectivité des droits de l'homme, au moins d'en renforcer le système de garantie.

Il n'est pas anodin de constater que le seul consensus vraiment comparable à celui-ci¹⁷⁹⁴ interviendra lors d'une révision intéressant aussi la position de la France sur la scène internationale, tout en lui donnant l'occasion de confirmer son image de précurseur dans la défense des droits de l'homme¹⁷⁹⁵ : c'est la révision du 23 février 2007 relative à l'interdiction absolue de la peine de mort. L'amélioration est ici encore le caractère de la révision mais peut-être plus de la Constitution elle-même que du texte constitutionnel. En effet pour le rapporteur P. Houillon, « l'antique talion ne saurait, en aucun cas, être l'étalon de la justice dans une démocratie moderne »¹⁷⁹⁶, tandis que Cl. Gaillard confirme, « Notre décision s'inscrit dans le vaste mouvement deux fois séculaire d'une humanisation continue des valeurs républicaines »¹⁷⁹⁷. Ce sont bien les principes fondateurs de l'ordre juridique français qui sont ici rendus plus effectifs par cette détermination quasi-unanime des parlementaires.

¹⁷⁹² Projet de loi constitutionnelle n° 1462 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 mars 1999, consulté sur www.assemblee-nationale.fr

¹⁷⁹³ Le premier ministre Lionel Jospin défendait le projet en reprenant presque exactement ses termes : « C'est à l'avènement d'un nouvel ordre juridique mondial que vous contribuerez : pour que prenne corps l'espoir de mieux protéger partout les droits fondamentaux de la personne humaine ». Il ne sera absolument pas contredit, que ce soit par des membres de l'opposition comme P.-A. Wiltzer (« Nous la voterons, avec la conviction de faire accomplir un progrès au droit et à la civilisation, et la volonté de faire reculer la barbarie. »), ou de son parti comme R. Badinter (« Que le siècle qui va naître voit poindre enfin l'aurore d'une véritable justice internationale contre ceux qui outragent les droits de l'homme. Telle est la véritable porte du vote que nous allons émettre. »), *JORF, débats, Congrès*, séance du 28 juin 1999, consulté sur www.assemblee-nationale.fr

¹⁷⁹⁴ La révision relative au statut de la Cour pénale internationale est adoptée par 858 voix pour et 6 contre ; celle relative à l'interdiction de la peine de mort par 828 voix pour et 26 contre.

¹⁷⁹⁵ Au cours de la discussion relative à la Cour pénale internationale, A. Vidalies, « Nous sommes en cela fidèles à notre histoire et aux valeurs de notre République. Oui, la patrie des droits de l'homme doit être au premier rang de ceux qui aspirent à la reconnaissance d'une conscience universelle. », *JORF, débats, Congrès*, séance du 28 juin 1999, consulté sur www.assemblee-nationale.fr

De même, au cours de la discussion relative à l'interdiction de la peine de mort : M.-A. Montchamp, « Aujourd'hui le peuple souverain réalise la synthèse de notre histoire commune en proposant de dépasser la loi et en inscrivant dans la Constitution l'irréversibilité et l'absence totale de restriction par ce qui sera désormais un principe de notre République : "Nul ne peut être condamné à la peine de mort." (...) Une synthèse car, dans notre histoire, les droits de l'homme, le souci de l'homme et de sa dignité sont, depuis bien longtemps, une quête passionnée de la France. La France est aux avant postes du combat pour proclamer que les Droits de l'homme sont universels et sacrés. », *JORF, débats, Assemblée nationale*, séance du 30 janvier 2007, consulté sur www.assemblee-nationale.fr

¹⁷⁹⁶ Rapport n° 3611, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 janvier 2007.

¹⁷⁹⁷ *JORF, débats, Assemblée nationale*, Séance du 30 janvier 2007, consulté sur www.assemblee-nationale.fr

Ainsi ces deux révisions, porteuses d'un message humaniste partagé à la quasi unanimité des parlementaires, révèlent partiellement la matérialité de la Constitution française. Les valeurs qu'elle se donne pour mission de défendre et d'exporter sont au cœur de ces deux révisions¹⁷⁹⁸. Ces dernières peuvent, dès lors, être jugées amélioratives car elles offrent à ces valeurs la consécration juridique la plus forte ; présentes dans la lettre¹⁷⁹⁹ ou l'esprit¹⁸⁰⁰ de la Constitution, les voilà confirmées. C'est d'ailleurs une remarque qui s'applique également aux révisions précédemment listées dans ce 1. : leur justification passe systématiquement par la révélation de l'apport qu'elles constituent pour la démocratie ou de l'accord qu'elles entretiennent avec elle¹⁸⁰¹. La révision relative à la Charte de l'environnement ne fait pas exception à ce constat.

Si la doctrine n'a pas hésité à qualifier les droits fondamentaux relatifs à l'environnement de « troisième génération de droits de l'homme », la lecture des débats qui ont conduit à la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement en France en 2004 montre que l'état d'esprit des représentants portait cette même conviction. Cette révision est en effet marquée par sa consensualité¹⁸⁰² : étant la marque d'une troisième génération de droits, elle fut présentée et

¹⁷⁹⁸ Dans la discussion relative à la Cour pénale internationale, G. Hascoët déclarait : « Les Etats démocratiques ont en effet des valeurs communes : ils reconnaissent les droits de la personne humaine dans leur constitution. Or au cours de ce siècle, au nom du racisme, du fait colonial, des révolutions sanguinaires, d'intérêt des blocs, ces droits ont été souvent bafoués ou piétinés. La mise en place de la Cour pénale internationale doit marquer un changement d'époque. (...) Oui, la ratification de la Cour pénale internationale nous oblige à accompagner la démocratisation dans de nombreux pays ; et c'est tant mieux ! », *JORF, débats, Congrès*, séance du 28 juin 1999, consulté sur www.assemblée-nationale.fr

Aussi dans la discussion relative à l'interdiction de la peine de mort, les interventions sont encore plus nettes, qu'il s'agisse du rapport de P. Houillon à l'Assemblée, n° 3611 précit., (« Notre loi fondamentale est constitutive de notre corps politique, de notre corps social. Elle porte haut toutes les valeurs que nous partageons. Or, aujourd'hui, nous partageons sans conteste la valeur de l'abolition de la peine de mort »), de celui de R. Badinter au Sénat, n° 195 déposé le 31 janvier 2007, (« Victor Hugo écrivait : "Une constitution qui, au XIX^{ème} siècle, contient une quantité quelconque de peine de mort n'est pas digne d'une République". Le Parlement va aujourd'hui au-delà du grand poète qui fut aussi sénateur, en proclamant, par la révision proposée : "Toute constitution qui, au XXI^{ème} siècle, n'interdit pas la peine de mort n'est pas digne d'une République". »), ou qu'il s'agisse de la présentation du projet par le Premier ministre au Congrès, à la séance du 19 février 2007, (particulièrement révélateur du caractère amélioratif par référence à la fidélité aux principes proclamés : « c'est l'honneur d'une démocratie que de rester fidèle à ses principes, en temps de paix comme en temps de guerre et dans les circonstances exceptionnelles. »).

¹⁷⁹⁹ Via les alinéa 14 et 15 du Préambule de 1946 qui disposent : « La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple. / Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix. »

¹⁸⁰⁰ Quant à la peine de mort, il est possible de considérer que sa suppression est issue des mêmes considérations humanistes, présentes dans les textes composant le bloc de constitutionnalité.

¹⁸⁰¹ Pour la révision de 1993 relative à la Cour de Justice, P. Méhaignerie présente l'enjeu ainsi : « Il y a une tâche de redressement à engager : il faut réconcilier les Français avec leur justice. Je veux m'y employer avec rigueur et passion. La justice a toujours été au centre de la vie démocratique. Elément fondamental de l'Etat, elle permet à la société de vivre, elle permet aux citoyens d'être protégés. », *JORF, débats, Sénat*, séance du 25 mai 1993. Pour celle de 1995 relative à la session unique, aux immunités et au referendum législatif, c'est J.-J. Hiest qui énoncera ce point de vue : « (...) le groupe de l'Union pour la démocratie française votera la révision, avec le ferme espoir qu'elle contribue à améliorer le fonctionnement de la démocratie française », *JORF, débats, Congrès*, séance du 31 juillet 1995.

¹⁸⁰² Adoptée par 531 voix contre 23. Notons toutefois que seuls 665 parlementaires étaient présents au Congrès ce qui signifie qu'au-delà des absents, 109 présents se sont abstenus.

vécue comme un renouvellement du pacte social¹⁸⁰³. Difficile, face aux contestations peu nombreuses et autrement contingentes¹⁸⁰⁴, de nier que les représentants étaient convaincus de l'amélioration apportée par cette révision constitutionnelle.

Notons enfin, et c'est peut-être là le plus significatif, qu'au cours de l'élaboration de toutes ces révisions, de nombreux orateurs, toutes qualités confondues, prennent soin de préciser que, s'ils ne sont pas convaincus du caractère amélioratif de la révision, ils consentent néanmoins à la voter dans la mesure où elle ne modifie pas *profondément* la Constitution¹⁸⁰⁵. De sorte que l'amélioration trouve ici une limite au-delà de laquelle le changement qu'elle apporterait pourrait être bénéfique mais est en trop grand décalage avec les principes constitutionnels, ou l'état du droit en vigueur. Il en résulte le refus de la révision du fait même de l'innovation qu'elle constituerait ; elle serait un risque de déstabilisation des équilibres institutionnels et perdrait de fait son caractère amélioratif, donc sa raison d'être.

C'est, dans ce cas, le deuxième critère de classification des révisions qui opère et qui permet de relativiser l'apport d'une révision : l'amélioration qu'elle offre pour certains n'en est pas une pour d'autres. C'est la question du référent à partir duquel la révision doit être estimée qui est alors posée. Nous pourrions y répondre après l'examen des autres révisions intervenues depuis 1992.

¹⁸⁰³ Déjà par le projet de loi : « La Charte de l'environnement consacre un engagement solennel proclamé par le peuple français dans la continuité des droits civils et politiques de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et des principes économiques et sociaux du Préambule de la Constitution de 1946. Elle marque ainsi une troisième et nouvelle étape du pacte républicain. », *Projet n° 992*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 juin 2003.

Aussi le rapport de Mme Kosciusko-Morizet affirme : « Le pacte républicain en sera renouvelé, autour des valeurs de solidarité et de fraternité. (...) La Déclaration de 1789 avait assuré au citoyen français l'exercice des libertés. Le préambule de la Constitution de 1946 en garantissant les droits sociaux, a mieux concilié liberté et égalité. La Charte de l'environnement, qui défend la responsabilité de chacun, la solidarité avec les autres habitants de notre "terre-patrie" et la garantie des droits des générations futures, est un texte de fraternité. », *Projet n° 1595*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 12 mai 2004.

¹⁸⁰⁴ La cohérence de la politique du Gouvernement était attaquée mais non le projet. Par exemple, Ch. Caresche à la tribune du Congrès : « Nous vous demandons, monsieur le Premier ministre, de renoncer définitivement au gel des crédits de l'Agence de la maîtrise de l'environnement et de l'énergie, et pas seulement cette année. Nous vous demandons, monsieur le Premier ministre, de rétablir les subventions aux associations écologistes. Nous vous demandons, monsieur le Premier ministre, de prendre une position claire et nette sur le refus des OGM (...). J'en viens maintenant au texte lui-même. L'introduction du droit à l'environnement dans notre Constitution représente un progrès indéniable que nous approuvons. Elle consacrerait le droit à l'environnement comme un droit fondamental au même titre que les droits de l'homme et les droits sociaux. », *JORF, débats, Congrès*, séance du 28 février 2005.

¹⁸⁰⁵ En 1993, B. Pons, « Mais être gaulliste, ce n'est sûrement pas être dogmatique, et la vigilance que j'évoquais à l'instant, si elle fait de nous un rempart contre tout bouleversement, ne nous interdit pas, au terme d'une réflexion lucide et éclairée, de modifier l'édifice pour l'améliorer, de le corriger de façon ponctuelle, avec le souci permanent de ne jamais le défigurer. », *JORF, débats, Congrès*, séance du 19 juillet 1993, consulté sur www.assemblee-nationale.fr
En 1995, L. Favoreu, auditionné par la commission des lois de l'Assemblée nationale, défend la possibilité « d'améliorer le fonctionnement des institutions sans les remettre totalement en cause », et s'appuie sur l'exemple de l'Allemagne qui a connu une quarantaine de révisions de sa Loi Fondamentale depuis 1949.

2. L'amélioration comme étalon discriminant des révisions

En 1993, pour défendre le projet de révision de la Constitution visant à instaurer un contrôle de constitutionnalité des lois *a posteriori*, « amélioration » est le maître mot du rapport d'E. Dailly au Sénat¹⁸⁰⁶, comme de celui d'A. Fanton à l'Assemblée¹⁸⁰⁷. Sur ce point la révision sera repoussée, à la faveur de considérations connues depuis deux cents ans, telles, « la loi ne peut mal faire ». C'est dire que si le projet constituait une amélioration notable pour la garantie des droits du citoyen aux yeux des rapporteurs, il n'en constituait pas moins, à ceux de la majorité des parlementaires, un danger pour la crédibilité des institutions elles-mêmes¹⁸⁰⁸. N'apportant alors pas d'amélioration, il convenait de repousser le projet.

Aussi, au cours du débat extrêmement politisé de 1996 relatif à la réforme du financement de la sécurité sociale, la contingence et le caractère partisan de ce qui est susceptible de recouvrir une amélioration étaient flagrants. L'objectif affiché par le projet de réforme était non seulement de garantir l'équilibre financier mais également de « favoriser la qualité et l'universalité des prestations »¹⁸⁰⁹; ce qui permit au rapporteur de louer la capacité d'adaptation de la constitution¹⁸¹⁰. Quant au premier ministre A. Juppé, il dut répondre à ses contradicteurs sur le

¹⁸⁰⁶ Ce rapport contient une première partie intitulée « Les mesures susceptibles d'améliorer le régime actuel du contrôle de constitutionnalité », laquelle est subdivisée en un premier exposé des « mesures susceptibles d'améliorer le statut actuel des membres du Conseil Constitutionnel et son organisation interne », et un second exposé des « mesures susceptibles d'améliorer l'étendue des compétences du Conseil Constitutionnel », *Rapport n° 316, Sénat, annexé au PV de la séance du 19 mai 1993*, consulté sur www.conseil-constitutionnel.fr

¹⁸⁰⁷ Chaque point abordé par le rapport est marqué du sceau de l'amélioration : « Faut-il pour autant s'interdire toute modification tendant à mieux garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire et à améliorer les conditions de désignation de ses membres ? Certainement pas » ; « S'abstraire de ce contexte exige du Constituant de 1993 le plus grand effort d'objectivité dans la recherche des améliorations qui pourraient être apportées au mécanisme de mise en jeu de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement. » ; ainsi, globalement, « Votre Rapporteur s'est en conséquence attaché à présenter des propositions qui améliorent, dans la forme et sur le fond, le texte qui nous vient du Sénat », *Rapport n° 356, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 17 juin 1993*, consulté sur www.assemblee-nationale.fr

¹⁸⁰⁸ C'est E. Dailly qui le rappellera lui même en deuxième lecture au Sénat : « Finalement, l'Assemblée nationale, par la bouche de son rapporteur, a conclu que “ce serait une garantie quelque peu illusoire, qui a par ailleurs l'inconvénient majeur de laisser penser que, dans la France de 1993, plus de deux siècles après la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, nous vivrions environnés de lois qui porteraient atteinte aux droits fondamentaux de la personne”. C'est pourquoi elle a maintenu la suppression, déjà votée par le Sénat, de la Section I. », *JORF, débats, Sénat, séance du 1 juillet 1993*, p. 1951. Nous soulignons.

¹⁸⁰⁹ Projet de loi constitutionnelle n° 2455 instituant la loi d'équilibre de la sécurité sociale, exposé des motifs.

¹⁸¹⁰ « Quoi qu'il en soit, le projet de loi constitutionnelle que le Président de la République nous soumet moins de six mois après la dernière révision de notre loi fondamentale confirme l'idée, que votre Rapporteur avançait à cette occasion déjà, selon laquelle nous avons la chance de disposer d'institutions vivantes, particulièrement aptes à se réformer (...) », Rapport de Pierre Mazeaud à l'Assemblée nationale, n° 2490, enregistré à l'Assemblée nationale le 17 janvier 1996, consulté sur www.assemblee-nationale.fr

terrain purement politique lorsqu'il présenta une dernière fois le projet au Congrès¹⁸¹¹. Ce qui conduit, là encore, à se demander à quel référent faut-il se fier pour estimer une amélioration ?

Une solution, pour ce cas, serait de considérer l'impératif économique comme référent. Dans cette perspective, une réforme qui tenterait de faire face à une situation jugée mauvaise parce qu'elle crée de la dette serait bien une amélioration. Un tel jugement doit être consolidé à l'aune du précédent de 1926 lors duquel la caisse d'amortissement avait été constitutionnalisée dans le seul but de profiter du symbole que véhicule la constitutionnalisation de l'organisme chargé de rassurer les investisseurs et *in fine* de mettre fin à une crise économique. Cela étant, il faut écarter ce raisonnement car il conduit à intégrer la prospérité économique comme élément de la décision politique fondamentale or, est-il une constitution qui ne l'intègre pas d'office ?

Une autre manière d'envisager cette réforme serait de considérer qu'elle seule permettrait la sauvegarde du système de sécurité sociale et conforter ainsi, à ce moment-là, la démocratie sociale instaurée en 1946¹⁸¹². En ce sens alors, elle protégerait plus qu'elle n'améliorerait la constitution. Ainsi, l'amélioration demeure sous le caractère dont elle n'a jamais été distincte : la protection de la Constitution. De plus, aussi contingente et partisane que l'amélioration puisse être, cela ne lui enlève rien d'opératoire en tant que critère d'identification d'une révision. Bien plus, ces caractères révèlent la ligne de partage entre ce que certains représentants du souverain considèrent comme légal et d'autres comme illégal, du point de vue matériel, du point de vue du contenu des règles constitutionnelles qu'ils doivent respecter lorsqu'ils en adoptent de nouvelles. De fait, ils affirment et définissent la compétence limitée du pouvoir de révision.

Selon l'analyse que nous poursuivons, il convient de lier la révision du 20 juillet 1998 relative à l'avenir de la Nouvelle-Calédonie avec celle du 23 février 2007 relative à la définition du corps électoral de Nouvelle-Calédonie. Ces deux révisions ont ceci de particulier qu'elles introduisent deux dérogations à des principes qui participent de la définition de la République : la première, eu égard à l'unité de la République et du peuple Français, puisqu'elle reconnaît une citoyenneté calédonienne intégrée à la citoyenneté française ; la seconde, eu égard à l'égalité des

¹⁸¹¹ A. Juppé, « Il s'agit de clarifier et de préciser les compétences de tous les acteurs : du Parlement et du Gouvernement, qui doivent fixer le cadre général et dresser les perspectives d'évolution de la sécurité sociale ; des partenaires sociaux et conventionnels, qui doivent tenir toute leur place dans la gestion et le fonctionnement de la sécurité sociale. C'est dire combien on est loin de toute nationalisation comme de toute privatisation. Il ne s'agit pas de plus d'Etat. Il ne s'agit pas de moins de solidarité. Il s'agit de plus de démocratie pour plus de progrès social ! », *JORF, débats, Congrès*, séance du 19 février 1996.

¹⁸¹² C'est la position défendue par G. Cabanel : « L'objectif, au-delà de la réforme constitutionnelle actuelle, doit être l'institution d'une nouvelle et véritable démocratie sociale, complément indispensable de l'économie de marché. », *JORF, débats, Congrès*, séance du 19 février 1996.

citoyens devant la loi en permettant, selon l'expression retenue, de « figer le corps électoral » autorisé à participer aux élections des assemblées locales¹⁸¹³.

La justification de ces deux révisions proprement extraordinaires, tant des points de vue juridique que politique ou même historique, peut être rapprochée des considérations développées précédemment pour la révision de 1996 : c'est, une fois encore, une raison « plus élevée » que la constitution et qui permet de révéler la fonction de protection de la Constitution. Ces deux révisions sont en effet présentées et justifiées par la paix qu'elles apportent et entretiennent sur le sol calédonien¹⁸¹⁴ : en substance, il est affirmé que protéger la paix équivaut à protéger la Constitution. Ici donc, la fonction de protection de la Constitution l'emporte sur celle d'amélioration ; ce qui ne signifie pas que celle-ci soit écartée par celle-là.

Une autre révision, intervenue en 1999, est considérée comme une amélioration eu égard à un principe fondamental qu'elle renforce paradoxalement parce qu'elle en propose une nouvelle acception, c'est celle relative à l'égalité femmes-hommes. Elle intervient presque vingt ans après la décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, par laquelle le Conseil constitutionnel avait considéré inconstitutionnelle la réforme tendant à interdire que les listes de candidats se présentant aux élections municipales des villes de 3500 habitants et plus, ne contiennent plus de 75% de personnes du même sexe, eu égard aux articles 3 de la constitution et 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. S'il est incontestable que cette décision du Conseil était prévisible¹⁸¹⁵, il est avéré que la règle qu'elle sanctionne recherchait à faire produire de tangibles et visibles effets au principe d'égalité, quitte à malmener la rigueur juridique.

¹⁸¹³ La première révision, du 20 juillet 1998, devait permettre de conférer une valeur constitutionnelle aux accords de Nouméa qui prévoyaient une telle fixation du corps électoral (eux-mêmes devant être considérés à la lumière des précédents accords Matignon de 1988), tandis que la révision du 23 février 2007 est venue lever un doute d'interprétation relatif à cette fixation.

¹⁸¹⁴ Le Premier ministre L. Jospin devant le Congrès : « Cet accord est un succès pour la Nouvelle-Calédonie et pour la France. Il ouvre une nouvelle période de paix pour ce territoire », *JORF, débats, Congrès*, séance du 6 juillet 1998. Notons que sur les douze interventions des chefs parlementaires, neuf se prononcèrent dans le même sens ; la révision est finalement adoptée par 827 voix pour et 31 contre.

Le Premier ministre D. de Villepin devant le Congrès : « Je sais combien cet aspect des accords a été difficile à accepter pour beaucoup d'entre nous, pour tous ceux qui sont attachés à l'égalité républicaine. Et pourtant, c'est une exception qui, je veux le dire avec force, a permis de préserver la paix en Nouvelle-Calédonie. Ce que nous avons collectivement accepté, ce n'est pas une brèche ouverte dans l'unité et dans l'égalité territoriale. C'est un aménagement encadré et limité dans le temps de nos règles républicaines pour garantir la paix et poursuivre la démarche engagée en 1988. », *JORF, débats, Congrès*, séance du 19 février 2007. Les interventions eurent les mêmes caractères qu'en 1998 : le vote est un peu moins spectaculaire, conclut à l'adoption par 724 voix pour et 90 contre.

¹⁸¹⁵ Voir Ch. Leben qui distingue égalité devant la loi et égalité dans la loi. « Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant la loi », *RDP*, 1982, pp. 295-353.

En 1999 alors, la théorie de l'aiguilleur étant admise, le gouvernement décida de modifier la constitution afin de lever la contradiction identifiée en 1982¹⁸¹⁶. Toutefois, l'objectif poursuivi conforta les promoteurs du projet à s'accomoder de la rigueur juridique et de la tradition constitutionnelle française qui associe l'unité à l'égalité. Est acceptée, finalement, non pas une nouvelle acception du principe d'égalité mais une entorse à sa traduction juridique traditionnelle, afin qu'il produise concrètement les effets que l'on attend de lui¹⁸¹⁷. L'amélioration apportée par cette révision se situe donc sur le terrain de l'effectivité du droit¹⁸¹⁸ ; il n'est cependant pas garanti que la cohérence du droit ait été améliorée par cette révision¹⁸¹⁹.

En 2000, le projet de révision constitutionnelle visant à instaurer le quinquennat du mandat présidentiel est défendu relativement sommairement par la Garde des sceaux E. Guigou. Elle insiste néanmoins sur le fait que « le changement proposé, qui ne remet pas en cause l'équilibre des institutions, contribuera ainsi à la vitalité du débat démocratique. »¹⁸²⁰ Plus fondamentalement, le rapporteur G. Gouzes insiste sur le caractère démocratique de la réforme et la présente, par contraste, comme la suppression des derniers vestiges monarchiques des

¹⁸¹⁶ C'est d'ailleurs à cette date que L. Favoreu utilisera l'expression. Voir « Les décisions du Conseil constitutionnel dans l'affaire des nationalisations », *RDP*, 1982, pp. 377-433.

¹⁸¹⁷ C'est bien le sens de l'intervention de G. Cornu qui explique son vote comme suit : « En droit, le débat est inutile, l'égalité étant garantie à la fois sur le plan juridique et sur le plan constitutionnel. Pourtant, peu glorieuse exception française, le nombre de femmes élues est insuffisant. (...) La dynamique démocratique est toujours à renouveler : avec elle, c'est Pénélope devenue législateur. Renforcer la démocratie, c'est aussi améliorer la démocratie. Tel doit être notre objectif : aller vers nos concitoyens sans s'attacher à leurs différences, mais en gardant toujours à l'esprit qu'ils appartiennent à une même communauté, à une même nation. », *JORF, débats, Congrès*, 2^{ème} séance du 28 juin 1999, consulté sur www.assemblee-nationale.fr

Cette acception du principe doit donc cohabiter avec une autre manière d'envisager la réforme, dénoncée par Mme Badinter au cours des auditions menées par la commission des lois du Sénat que le rapport reproduit en ces termes : « En tant que féministe ensuite, Mme Elisabeth Badinter a jugé que ce texte constituait une régression. Rappelant les travaux qu'elle avait menés, pendant 25 ans, sur la place des femmes, elle a indiqué que toutes les actions tendant à faire progresser l'égalité entre les hommes et les femmes avaient été entreprises au nom de la ressemblance des sexes. (...) En tant que républicaine enfin, Mme Elisabeth Badinter a estimé que la constitutionnalisation du concept de parité marquerait l'échec de la République universelle. (...) Mme Elisabeth Badinter a considéré que toute nomination obtenue en fonction d'une discrimination positive laissait planer un doute sur la qualité des personnes concernées et elle a souligné que, de ce fait, ses élèves femmes, entrées à l'école polytechnique à armes égales avec les hommes, considéraient le projet de loi comme vexatoire. », *Rapport n° 156*, de M. G. Cabanel, annexé au PV de la séance du 20 janvier 1999.

¹⁸¹⁸ Telles sont les dernières explications du Premier ministre L. Jospin devant le Congrès : « Il faut donc agir, afin que notre démocratie représentative soit le reflet aussi fidèle que possible du corps électoral (...). Adopter cette révision de notre Constitution, c'est permettre au législateur d'*accomplir enfin ce que proclame notre République depuis ses origines*. », *ibid.*

¹⁸¹⁹ Le Comité Veil, après avoir noté qu'aucune révision constitutionnelle n'est revenue sur un principe de valeur constitutionnelle ajoutait en note : « Si d'aucuns considèrent que la parité, introduite dans la sphère politique en 1999 puis dans le champ professionnel et social en 2008, a fait exception à cette règle en permettant des dérogations au principe d'égalité dans sa conception traditionnelle, elle a été présentée par ses promoteurs, et majoritairement perçue, comme *le moyen de mieux le mettre en œuvre* ou comme un nouvel éclairage sur un *idéal inchangé*. », *Redécouvrir le Préambule de la Constitution*, Rapport du Comité présidé par Simone Veil, Paris, La documentation française, 2008, p. 12. Nous soulignons.

¹⁸²⁰ Exposé des motifs du *projet de loi constitutionnelle n° 2462, relatif à la durée du mandat du Président de la République*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juin 2000. Consulté sur www.assemblee-nationale.fr

institutions¹⁸²¹. Au Sénat le rapport de M. Larcher est tout aussi instructif puisqu'il souligne « la banalisation des révisions »¹⁸²² pour justifier la possibilité de celle-ci. En revanche, parce qu'elle a frôlé les 70% des inscrits sur les listes électorales¹⁸²³, l'abstention au referendum qui a sanctionné l'adoption du projet, interroge le choix de suivre cette procédure : elle est le signe de la pertinence des choix constitutifs de 1958 de réserver la procédure référendaire aux révisions d'ampleur. Ici, les rapports parlementaires et la participation citoyenne prouvent que tel n'était pas le cas.

Les débats qui conduisent à la révision du 28 mars 2003 portant organisation décentralisée de la République permettent de la comparer à la révision renforçant l'égalité femmes-hommes pour trois raisons.

En premier lieu, l'article sur lequel porte la révision : en 1999 il était ajouté un alinéa à l'article 3 de la constitution de 1958, ce qui doit être considéré comme particulièrement important du fait qu'il fixe la conception française de la souveraineté. En 2003, la symbolique est encore plus forte car c'est de l'article 1^{er} qu'il s'agit. Celui qui est formellement rattaché au préambule, participe ainsi à l'identification des fondements et à la définition même de la République Française¹⁸²⁴.

En deuxième lieu, les défenseurs du projet affirment donner une interprétation innovante à l'un de ces principes de définition de la République. Par la modification de son unité, on

¹⁸²¹ G. Gouzes : le septennat « demeure pourtant aujourd'hui l'expression du maintien - du moins symbolique - du principe monarchique dans nos institutions. Le passage au quinquennat, constituerait alors la marque la plus nette d'une rupture définitive avec cette idée. Il introduirait ainsi dans nos institutions ce rythme plus démocratique dont elles ont aujourd'hui besoin. », *rapport n° 2463*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 juin 2000, consulté sur www.assemblee-nationale.fr

¹⁸²² *Rapport n° 426*, Annexé au procès-verbal de la séance du 21 juin 2000, consulté sur www.senat.fr

¹⁸²³ Voir le dossier du Conseil constitutionnel, « Referendum sur la quinquennat », sur le site www.conseil-constitutionnel.fr

¹⁸²⁴ Les défenseurs de la réforme usent de cet aspect pour la justifier, l'inscrire dans « le cours normal des choses constitutionnelles ». Ainsi du Premier ministre J.-P. Raffarin, pour qui « La Constitution *n'est cependant pas qu'un outil de juristes*, c'est aussi un texte qui rassemble les valeurs de la République. C'est pour cette raison que notre loi fondamentale affirme la dimension sociale de la République, exprime notre devise, affiche notre drapeau et protège notre langue. Au nombre de ces valeurs, *je crois le moment venu* d'ajouter la recherche de la proximité. » ; de même, H. de Raincourt, au nom du groupe UMP admet l'importance de la réforme avant de souligner le besoin qu'elle comble : « Le principe général inspirant ces modifications figurera à l'article 1^{er} de la Constitution, qui érige de façon irréversible désormais la décentralisation comme principe fondamental de l'organisation de notre République. Cette transformation s'avère d'autant plus importante que la France a longtemps vécu dans une tradition centralisatrice, héritée tant de la monarchie que des républiques qui se sont succédées depuis plus de deux siècles. (...) En dernier lieu, je voudrais rappeler que la décentralisation, comme la démocratie, *sont toujours à perfectionner*. » ; *JORF, débats, Congrès*, séance du 17 mars 2003. Nous soulignons.

propose de lui donner une acception qui la rapproche du citoyen¹⁸²⁵.

Enfin le troisième élément de comparaison tient dans l'ampleur de la réforme qui appelle une réfutation proportionnelle de sa nécessité et de son caractère amélioratif. La négation de l'amélioration apportée par la révision rejoint alors la dénonciation des dangers que son adoption provoquerait¹⁸²⁶.

Suite aux travaux de la commission Avril, la révision de la constitution modifiant le statut pénal du chef de l'Etat est, elle aussi, présentée comme une amélioration de la constitution¹⁸²⁷. Parce qu'elle répond à un besoin de clarification¹⁸²⁸ et parce qu'elle ne bouleverse pas son équilibre général¹⁸²⁹. En revanche, quand le Premier ministre présentera une dernière fois le projet devant le Congrès du Parlement, P. Fauchon synthétisera les critiques menées contre lui : sous couvert d'amélioration, parce qu'un besoin est unanimement reconnu, faut-il fermer les yeux sur

¹⁸²⁵ Cet aspect est clairement défendu dans l'exposé des motifs du projet : « Ces collectivités sont aujourd'hui appelées à jouer un rôle essentiel pour moderniser notre pays, pour réformer ses structures administratives, *pour rapprocher les services publics des citoyens et revivifier la vie démocratique*. C'est au travers de leur action que doit s'incarner une République plus responsable, plus efficace et plus démocratique. », *Projet n° 24 rectifié*, annexé au PV de la séance du 16 octobre 2002 du Sénat. Nous soulignons.

Il est aussi défendu par M. Mercier au Congrès : « (...) Ce qui, en fait, guide ce projet de loi constitutionnelle, c'est la meilleure efficacité de l'action publique : *la République reste unitaire*, c'est-à-dire qu'elle délègue à ses collectivités tout ce qui peut être mieux traité à leur niveau, mais conserve l'exercice des compétences qui fondent notre vouloir vivre commun de tous les jours. C'est ce cadre constitutionnel qui nous est désormais proposé pour l'action de nos collectivités territoriales. La Constitution n'est pas faite pour un jour ou pour quelques temps ; elle est faite pour durer et, *au gré du temps, peut donner lieu à des lectures différentes*. », *JORF, débats, Congrès*, séance du 17 mars 2003. Nous soulignons.

¹⁸²⁶ Les deux critiques sont presque systématiquement mêlées. Ainsi pour A. Chassagne le projet « ne répond à aucun de nos objectifs et menace surtout les fondements de notre République. Ce texte participe pour commencer d'une *conception rétrograde* de la démocratie. » ; J.-L. Peyronnet estime qu'inscire le principe de la réforme à l'article 1^{er}, « c'est élever la simple organisation administrative au même niveau d'honneur et de nécessité que les grands principes qui fondent notre démocratie : l'indivisibilité de la République, l'égalité devant la loi, la laïcité. C'est un peu indigne *et très dangereux*. » ; *JORF, débats, Congrès*, séance du 17 mars 2003.

¹⁸²⁷ N. Alfonsi est on ne peut plus clair en conclusion de son intervention : « Imparfait, mais utile, ce texte améliore notre loi fondamentale. », *JORF, débats, Sénat*, Séance du 7 février 2007.

¹⁸²⁸ Le projet avait identifié une difficulté d'interprétation à lever : « Les règles posées par le titre IX de la Constitution du 4 octobre 1958, relatives à la responsabilité du chef de l'Etat, ont soulevé certaines difficultés d'interprétation. Le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation ont ainsi procédé à des lectures de l'article 68 de la Constitution peu compatibles entre elles. », *Projet de loi constitutionnelle n° 1005 (rectifié)*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 3 juillet 2003.

Ce constat est partagé par le rapport fait à l'Assemblée nationale dont le plan comporte ce « II. Une clarification nécessaire du statut du chef de l'Etat », subdivisé en « A. Protéger la fonction » et « B. Juger la personne », *Rapport n° 3537* de P. Houillon, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 20 décembre 2006.

¹⁸²⁹ La discussion en première lecture à l'Assemblée a entendu G. Geoffroy décrire la révision ainsi : « Ce texte propose une évolution tranquille, non définitive, *qui n'abîme pas* notre Constitution. », *JORF, débats, Assemblée nationale*, séance du 16 janvier 2007. Nous soulignons.

Quant au rapporteur J.-J. Hyest au Sénat, il affirme qu' « Il ne s'agit nullement là de changer la nature du régime ni même d'en modifier l'équilibre. Au contraire, ce choix s'inscrit dans le prolongement des constituants de 1875, de 1946 et de 1958. Il s'agit, pour l'essentiel, d'apporter des précisions nécessaires quant à l'irresponsabilité du chef de l'Etat et de consacrer la simple suspension de la prescription en ce qui concerne son inviolabilité. » ; *JORF, débats, Sénat*, Séance du 7 février 2007.

les défauts de la révision projetée et voter même les dispositions « qui n'apportent aucune amélioration réelle au fonctionnement de notre démocratie ? »¹⁸³⁰ L'amélioration est bien le critère d'évaluation de la réforme.

Enfin, cette revue des révisions constitutionnelles de la Constitution de 1958 qui ont donné lieu à d'importantes divergences quant à leur caractère amélioratif se termine par la plus récente et la plus ample par le nombre d'articles remaniés, celle du 23 juillet 2008 relative à la modernisation des institutions. C'est un schéma similaire à celle relative au statut pénal du chef de l'Etat qui se dégage de l'analyse de sa genèse : encensée par ceux qui la conduisent, cette réforme est en revanche dénoncée par la minorité parlementaire pour sa timidité dans certains des domaines qu'elle aborde.

Il est alors particulièrement intéressant de noter que les motifs du projet le défendent tant sur le terrain de la protection que sur celui de l'amélioration de la constitution¹⁸³¹. Aussi, les rapports des commissions à l'Assemblée et au Sénat n'ont jamais été aussi friands du qualificatif d'amélioration concernant chacun des points abordés par le projet de révision : il s'agit, dans les deux cas, d'insister sur la continuité de la République¹⁸³² malgré l'ampleur de la réforme qui est

¹⁸³⁰ P. Fauchon : « Notre régime, ayant pris, à nos yeux, une tournure excessivement "présidentielle" au sens politique du terme, il convient plus encore de rétablir un meilleur équilibre entre le Président et le Parlement, et ce dispositif [la destitution], pour singulier qu'il soit, n'en constitue pas moins un progrès dans cette direction. Pour autant, est-il acceptable que l'on profite de cette occasion pour introduire furtivement dans le statut du chef de l'Etat une immunité s'étendant aux actions de caractère civil, ce qui constitue non une adaptation, mais une innovation, d'autant plus surprenante que rien dans le passé n'en a fait apparaître la nécessité et qu'on n'en a pas trouvé d'exemple dans les institutions des grandes démocraties, notamment européennes. (...) Les fastes versaillais méritaient peut-être mieux. Il est permis de penser que la présente législature aurait pu se clôturer d'une manière plus convaincante, sinon plus glorieuse, que par l'adoption au pas de charge de textes qui n'apportent aucune amélioration réelle au fonctionnement de notre démocratie. », *JORF, débats, Congrès*, séance du 19 février 2007.

¹⁸³¹ Lequel rappelle et prévient d'abord qu' « En bientôt cinquante ans, la Constitution de la V^e République, inspirée par la pensée du Général de Gaulle, a fait la preuve de sa solidité et de son efficacité. (...) En aucun cas, cet acquis ne doit être remis en cause ni même fragilisé. », avant de préciser que « La réforme des institutions ne saurait limiter son ambition à l'amélioration des rapports entre pouvoirs constitués. Elle vise aussi à ce que les citoyens soient davantage écoutés, à ce que leurs aspirations soient mieux prises en compte, à ce que leurs droits soient garantis plus efficacement. », *Projet n° 820*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 avril 2008.

¹⁸³² Le rapport à l'Assemblée nationale de M. J.-L. Warsmann est ainsi ponctué : « Réviser sans bouleverser, moderniser sans nier, adapter sans détruire, tels sont les principes qui doivent gouverner notre assemblée dans son œuvre constituante. (...) Si la République a changé depuis cinquante ans – il suffit de rappeler le chapelet des révisions pour s'en convaincre –, elle n'a pas connu de "mise à jour" globale qui suspende, pour un temps, le cours des choses (...). L'ensemble de ces constats appelle des modifications substantielles, bien que non essentielles, de la Constitution du 4 octobre 1958 (...). Il convient de ne pas rompre la synthèse qu'a opérée la Constitution de la V^e République, mais d'en retrouver l'inspiration parlementaire, condition *sine qua non* d'une rénovation des institutions. (...) Rien ne justifie aujourd'hui d'instituer une Constitution nouvelle. », *Rapport n° 892*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 mai 2008. Celui de J.-J. Hyest au Sénat est de la même teneur bien que plus généralement construit sur le rééquilibrage des institutions : « Ce succès, la Constitution de 1958 le doit, pour une large part, à l'efficacité du pouvoir exécutif. (...) Celle-ci est, aujourd'hui, devenue excessive dans ses moyens et dans ses effets. (...) La revalorisation du Parlement est d'autant plus nécessaire que l'adoption du quinquennat en 2002 et, dans le même mouvement, l'inversion du calendrier électoral (...) renforcent encore les tendances à la présidentialisation du régime. Telles sont les raisons qui justifient la révision soumise aujourd'hui à l'examen des assemblées appelées à exercer le pouvoir constituant. », *Rapport n° 387*, déposé le 11 juin 2008.

menée dans le but de l'adapter aux conditions modernes de la vie politique (ce qui recouvre la vie politique elle-même, changée tant institutionnellement - présidentialisation du régime -, que structurellement - européanisation et mondialisation des enjeux -, depuis 1958).

Sans relativiser les profonds débats qui ont accompagné cette révision ni surtout l'unique voix qui permit son adoption par le Congrès, il convient de remarquer les formules générales mais profondes, tenues à la tribune pour qualifier cette révision car elles nous renseignent sur la manière dont est appréhendée la Constitution et la procédure de révision constitutionnelle. Ainsi du Premier ministre F. Fillon qui propose une acception véritablement classique de la notion de constitution : « Notre Constitution n'est ni de droite, ni de gauche, elle est notre loi fondamentale, celle qui régit, par-delà les partis et les alternances, le fonctionnement de notre démocratie. »¹⁸³³ De tels propos soulignent combien l'idéal du constitutionnalisme des Lumières est encore vif et fructueux concernant les vertus organisationnelles et pacificatrices du droit constitutionnel.

Par ailleurs, il n'en dissimule pas moins sa teneur idéologique libérale qui, dans son versant économique, continue de diviser la famille « des droits de l'homme ». Dans le cadre de notre histoire constitutionnelle française, la participation de la France à la construction européenne dévoile nettement cette fracture. C'est alors sur ce point que la fonction améliorative d'une révision constitutionnelle apparaît le plus hautement dépendante des convictions personnelles ou idéologiques.

3. Les révisions relatives à la construction européenne

Au nombre de cinq, ces révisions constitutionnelles sont traitées ensemble pour trois raisons principales : parce qu'elles intéressent le destin de la France au sein d'une organisation internationale encore *sui generis*¹⁸³⁴, parce que cette organisation a, et est, un projet antérieur à la naissance de la V^{ème} République (instaurer une paix durable en Europe), et surtout, parce que ce projet la dépasse (il intéresse la France et l'Europe elle-même). Ainsi ces trois considérations se retrouvent dans chacune des présentations et défenses des révisions préalables à la ratification d'un traité poursuivant la construction européenne.

¹⁸³³ F. Fillon, *JORF, débats, Congrès*, séance du 21 juillet 2008.

¹⁸³⁴ Voir Cl. Blumann et L. Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Paris, Litec, coll. Manuel, 2010, 4^{ème} éd., spéc. pp. 79-94, « Le débat sur la nature juridique et politique des communautés et de l'Union » ; Pour des développements théoriques approfondis, voir O. Beaud, *Théorie de la fédération*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2007, 433 p.

Le cas de celui de Maastricht en 1992 est particulier : il est le Traité qui instaure l'Union Européenne et est le seul, avec le Traité établissant une constitution pour l'Europe, à avoir été accompagné d'un referendum. Il est aussi, et surtout, le premier Traité que la Constitution empêche de ratifier directement¹⁸³⁵. Pour les raisons de fond liées à la construction européenne que nous venons d'évoquer¹⁸³⁶, la volonté de ratification est si forte que la question de la révision devient, si l'on peut dire, accessoire. En témoignent le projet de loi constitutionnelle¹⁸³⁷, le rapport de G. Gouzes à l'Assemblée nationale¹⁸³⁸, celui de J. Larché¹⁸³⁹ au Sénat ou encore les propos du Premier ministre P. Bérégovoy devant le Congrès¹⁸⁴⁰, qui se focalisent tous sur le Traité et sa ratification sans s'attarder sur la portée qu'aurait la révision qui doit la permettre.

Ainsi la procédure de révision est menée selon un ordre de priorité inversé par rapport à ce que commande le droit : le droit impose de réviser avant de ratifier tandis que la volonté politique est de ratifier et pour ce faire, il faut réviser. *In fine*, il n'est pas exagéré de dire que la révision est appréhendée par les promoteurs du Traité comme une formalité procédurale, ce qui la prive de ses fonctions de protection et d'amélioration de la Constitution. C'est donc à une révision d'adaptation pure que s'est livré le Congrès en 1992 et dont les conséquences sont d'une ampleur telle qu'il n'est pas possible de considérer cette révision comme une amélioration ni comme une protection de la Constitution.

¹⁸³⁵ Ce que révéla la saisine du Conseil constitutionnel par le Président de la République sur le fondement de l'article 54 qui donna lieu à la décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, dite, Maastricht 1.

¹⁸³⁶ Que le Premier ministre ne manquera pas de rappeler au Congrès : « Devions-nous abandonner en chemin la construction communautaire ou entendions-nous, au contraire poursuivre tranquillement l'œuvre entreprise dès le lendemain de la deuxième guerre mondiale et à laquelle ont été associés Robert Schuman et Guy Mollet sous la IV^{ème} République, puis les présidents de la V^{ème} République, le général de Gaulle, Georges Pompidou, MM. Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand ? (...) L'Europe, c'est la paix. (...) L'Europe, c'est l'union, et l'union, c'est la force. (...) L'Europe, c'est aussi la solidarité. (...) Mesdames, messieurs les parlementaires, l'Europe n'est la propriété d'aucune idéologie. », *JORF, débats, Congrès*, séance du 23 juin 1992.

¹⁸³⁷ Il présentait ainsi la situation : « Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 9 avril 1992, (...) a relevé que trois points nécessitaient une révision de la Constitution (...). Le projet de loi constitutionnelle a donc pour objet de permettre la ratification du Traité sur l'Union européenne, en révisant la Constitution sur les points mis en lumière par la décision du Conseil constitutionnel. », *Projet n° 2623*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 22 avril 1992.

¹⁸³⁸ Le rapport indique : « (...) l'objet unique du projet de loi constitutionnelle est de tirer, dans notre Constitution, les conséquences de la signature du traité et de rendre possible sa ratification. Il n'en convient pas moins d'éviter que ne s'installe une totale confusion entre les problèmes de principe que peut soulever la révision de la Constitution et les questions, non moins importantes mais d'une nature différente, qui se poseront lorsque sera examinée l'opportunité d'autoriser la ratification du traité. », *Rapport n° 2676*, enregistré à la présidence le 2 mai 1992.

¹⁸³⁹ « Compte tenu de cette décision en date du 9 avril 1992 et ainsi que le requiert l'article 54, l'autorisation de ratifier le Traité de Maastricht ne peut donc intervenir qu'après la révision de la Constitution. (...) Au vu du projet de révision tel qu'il ressort des délibérations de l'Assemblée nationale, votre commission des Lois a considéré que l'essentiel était de permettre au Parlement de répondre, le moment venu, à la question de fond : faut-il oui ou non ratifier Maastricht ? », *Rapport n° 375*, enregistré à la présidence le 27 mai 1992.

¹⁸⁴⁰ « Voilà pourquoi la révision de notre Constitution était si importante : elle prélude à l'avancée de l'Europe. », *JORF, débats, Congrès*, séance du 23 juin 1992.

En effet, le transfert d'une compétence régaliennne (en l'espèce, battre monnaie) à l'Union européenne, décidée par ce Traité est en soi une modification tellement profonde, sans besoin d'évoquer les autres transferts de compétences, qu'on ne peut estimer la révision qui la décide en termes d'amélioration. Il s'agit d'une compétence intrinsèque, non pas de l'Etat Français en particulier, mais de tout Etat. Dès lors, il revenait logiquement à l'organe le plus formellement proche du souverain, c'est-à-dire le corps électoral, de décider de la révision¹⁸⁴¹. L'organisation du referendum du 20 septembre 1992 n'a qu'imparfaitement levé l'irrégularité puisque ce referendum ne portait que sur la ratification du Traité dont la compatibilité avec la constitution avait été décidée par la révision constitutionnelle.

Seul le fait de considérer cette révision comme la poursuite d'un objectif déjà intégré au droit constitutionnel français pouvait sauver, d'une certaine manière, son caractère amélioratif. Une telle position est défendable eu égard à la constance de la France dans la construction du projet européen et des ratifications des Traités de Nice et de Schengen précédant de peu celle du Traité de Maastricht. Néanmoins, ce faisant, le cadre de l'étude est dépassé car la Constitution française serait étroitement conditionnée (voire subordonnée ?) au projet européen depuis 1946.

Néanmoins, à ce stade, constatons que les révisions constitutionnelles qui ont suivi celle-ci se sont déroulées dans le même esprit, c'est-à-dire appréhendées comme une étape dans un processus connu et désiré de longue date : en 1992, le Ministre des affaires étrangères affirmait que « Le traité de Maastricht est *avant tout un aboutissement*, celui du processus d'unification économique européenne tel qu'il était conçu par les rédacteurs du traité de Rome et prolongé par l'Acte unique. »¹⁸⁴²

Au cours de l'année 1993, la mise en œuvre des accords de Schengen appelle l'adoption d'une loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France. Soumise au Conseil constitutionnel, ses dispositions essentielles sont censurées¹⁸⁴³. Le Conseil précise que le droit d'asile (lequel a valeur constitutionnelle puisqu'il est présent dans le préambule de la Constitution de 1946¹⁸⁴⁴), ne peut être qu'amélioré et non altéré

¹⁸⁴¹ Voir O. Beaud, *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1994, spéc. pp. 457-491.

¹⁸⁴² R. Dumas, Ministre des affaires étrangères, *JORF, débats, Assemblée nationale*, 1^{ère} séance du 5 mai 1992, p. 841. Nous soulignons.

¹⁸⁴³ Voir la décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 ; et les commentaires de F. Luchaire, « Le droit d'asile et la révision de la Constitution », *RDP*, 1994, pp. 5-44, de B. Genevois, « Le statut constitutionnel des étrangers », *RFDA*, 1993, pp. 871-900.

¹⁸⁴⁴ Il s'agit du deuxième « principe particulièrement nécessaire à notre temps », énoncé après celui de l'égalité homme-femme : « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République. »

dans sa substance comme le souligne, par la suite, le commentaire du professeur Teitgen-Colly¹⁸⁴⁵. Le Gouvernement du Premier ministre E. Balladur cherche alors à contourner cette décision par la voie de la révision constitutionnelle. Il s'efforce de présenter une révision qui engage une refonte du droit d'asile, comme un progrès, une amélioration de la démocratie elle-même¹⁸⁴⁶ mais cette position est combattue par des parlementaires qui estiment, au contraire, qu'aucune amélioration ne résulte de cette révision¹⁸⁴⁷. La notion d'amélioration devient alors, pour la première fois, le critère du refus d'une révision et de manière explicite.

De plus, cette révision montre quels effets peut avoir la théorie du « lit de justice » : le Parlement, réuni en Congrès, peut adopter n'importe quelle révision constitutionnelle, qu'elle modifie un point de détail d'organisation des pouvoirs publics ou qu'elle remette en cause la substance des principes sur lesquels elle se fonde. Nombreux, en effet, ont été les auteurs à dénoncer, à travers l'adoption de cette révision, une atteinte à l'un des fondements de la République.

Il est possible de critiquer ces prises de position en affirmant qu'il s'agit là d'un débat idéologique et non plus juridique mais l'identification du contenu d'une Constitution conduit nécessairement à la révélation de ses orientations politiques et idéologiques. Dès lors, le juriste qui prétend se prononcer sur la validité d'une révision constitutionnelle, laquelle doit par nature respecter la Constitution qu'elle protège et améliore, n'a d'autre choix que de se prononcer sur ce terrain matériel, de fond, autant que sur celui du respect des règles formelles, de procédure qui ont conduit à son adoption.

En 1999, la révision permettant la ratification du Traité d'Amsterdam est vue comme une nécessité juridique mais surtout, elle est, cette fois, peu problématique eu égard aux objectifs historiques poursuivis par la construction européenne qui se trouvent améliorés. Telle est la teneur du discours du Premier ministre L. Jospin devant le Congrès : « (...) le traité comporte *des*

¹⁸⁴⁵ C. Teitgen-Colly, « (...) le législateur est désormais canalisé, d'une part, par le jeu de "l'effet de cliquet anti-retour", à savoir que "la loi ne peut réglementer les conditions du droit d'asile qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle" (81^e considérant) », « Le droit d'asile : la fin des illusions », *AJDA*, 1994, p. 97.

¹⁸⁴⁶ « Ce projet, mesdames, messieurs, est parfaitement respectueux du droit d'asile. Il s'inscrit dans la continuité de notre tradition d'accueil. Mieux, il la renforce, puisque le droit d'asile passe du préambule au corps même de la Constitution. (...) Ce que nous vous demandons, c'est de décider que notre action est bien fidèle aux principes fondamentaux de la République, de décider qu'en entendant respecter à la fois les droits de l'homme et les droits de la nation elle est fidèle à l'histoire de la démocratie dans notre pays. », *JORF, débats, Congrès*, séance du 19 novembre 1993.

¹⁸⁴⁷ Par exemple, Mme H. Luc : « Tout d'abord, la majorité trompe les Français en affirmant que remettre en cause le droit d'asile c'est améliorer la lutte contre l'immigration. », *JORF, débats, Congrès*, séance du 19 novembre 1993, consulté sur www.assemblee-nationale.fr

avancées significatives. Il rééquilibre et complète en effet le traité de Maastricht. »¹⁸⁴⁸ C'est-à-dire qu'aucun bouleversement n'est apporté, au contraire, les engagements constitutionnalisés en 1992 sont poursuivis. Dans ces conditions, la révision est utilisée de manière fidèle à ses précédents.

Puis, en 2003, la situation est quelque peu différente : ce n'est pas pour la ratification d'un traité que la constitution est révisée mais pour permettre la transposition législative d'un acte de droit communautaire dérivé. A cette occasion, les craintes d'une supériorité du droit communautaire sur le droit national, et à plus forte raison sur le droit constitutionnel, sont réveillées. C'est toutefois par le même procédé argumentatif que la révision est justifiée : d'abord rappeler l'objectif de construction européenne qui est considéré supérieur à tout autre projet politique, expliquer ensuite en quoi la révision est une étape purement technique pour y parvenir¹⁸⁴⁹.

La révision de 2005, par l'ampleur du changement qu'elle permet, doit être considérée comme une étape majeure de la construction européenne. Préalable à la ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, conçu pour faire face à une Europe élargie à laquelle ses propres institutions ne suffisaient plus, ce traité se présentait lui aussi comme un renforcement de l'Union Européenne, comme un approfondissement de la logique qui préside à la construction de cette entité. C'est encore sous cet aspect que la révision était d'ailleurs présentée et défendue¹⁸⁵⁰. Dans ces conditions, il eût été très problématique, du point de vue démocratique, qu'elle ne soit pas accompagnée d'un referendum de l'article 89 : la ratification de

¹⁸⁴⁸ La suite du discours est non moins importante et significative des améliorations attendues : « Au Conseil européen d'Amsterdam, notre souci a été d'équilibrer cet édifice [traité de Maastricht] en mettant cette fois l'accent sur l'emploi et la politique sociale, par une résolution sur la croissance et l'emploi et par l'introduction, dans le traité lui-même, d'un chapitre entièrement nouveau consacré à l'emploi. La lutte pour l'emploi est désormais mise sur le même pied que la stabilité économique. (...) cette révision constitutionnelle, étape nécessaire du processus de ratification du traité d'Amsterdam, permettra, dans le respect de notre personnalité nationale, l'affirmation d'une Europe plus forte, plus sociale, capable de prendre dans le monde la place qui lui revient et de donner à ses citoyens la perspective d'un continent véritablement organisé autour des valeurs de liberté et de solidarité qui fondent la construction européenne. », *JORF, débats, Congrès*, séance du 18 janvier 1999. Nous soulignons.

¹⁸⁴⁹ C'est bien ainsi que le Garde des sceaux, D. Perben présente le projet au Congrès : « La mise en œuvre du mandat d'arrêt européen marquera une nouvelle étape de la construction de l'espace judiciaire européen. Je souhaiterais dégager les enjeux de celle-ci avant d'aborder l'objectif et le contenu de la révision constitutionnelle. », *JORF, débats, Congrès*, séance du 17 mars 2003.

¹⁸⁵⁰ Le discours du Premier ministre J.-P. Raffarin au Congrès pourrait même faire croire que la révision ne mérite même plus d'être discutée. Le sujet est uniquement la ratification du Traité, voire le referendum, même lorsque l'on se prépare à voter une révision de la Constitution au Congrès : « Cette révision constitutionnelle est la conséquence d'une évolution fondamentale et positive de l'organisation européenne : l'Europe devient plus politique, c'est-à-dire plus démocratique, et le modèle français est mieux compris dans l'Union. (...) Pour l'Europe, le projet constitutionnel n'est pas une étape après d'autres. C'est l'aboutissement d'une longue marche à laquelle toutes les familles politiques représentées au Parlement ont contribué. (...) Pour l'Europe, il n'y a pas de projet de rechange. Les pères de l'Europe ont voulu la paix contre la guerre, la démocratie contre la dictature. (...) L'Europe n'est plus un rêve. C'est une urgence. Oui, l'Europe est "la bonne réponse aux défis du XXI^e siècle. Sincèrement, la bonne réponse, c'est le oui. », *JORF, débats, Congrès*, séance du 28 février 2005.

ce Traité refonde l'élan initié par le Traité de Maastricht. Par une sorte de parallélisme des formes, et eu égard à l'importance des changements des règles de prise décision, le referendum s'imposait.

Alors, après le « non » à ce referendum, l'Union Européenne est paralysée. La volonté de poursuivre le projet initié quelque soixante ans plus tôt demeure pourtant intacte. Après de nouvelles négociations entre représentants des Etats membres, un nouveau traité devait voir le jour. Ainsi en 2008, le Premier ministre F. Fillon défend le Traité de Lisbonne de la même manière, encore : « Ce n'est plus une Constitution, dit-il, mais un complément et une amélioration des traités existants. »¹⁸⁵¹

Cette dernière révision constitutionnelle confirme la manière par laquelle les parlementaires ont globalement appréhendé cette procédure dans le cadre de la construction européenne depuis 1992.

Il s'agit, à chaque fois, « de lever un obstacle juridique, et il ne s'agit que de cela. »¹⁸⁵² La révision est considérée comme un préalable *strictement formel*, comme une contrainte *purement juridique*, à lever, afin de passer à la discussion essentielle, la ratification, seule considérée comme une question de fond. Ce qui apparaît alors comme un leitmotiv s'explique, à notre sens, par le besoin de contenir les appréhensions relatives à la perte de souveraineté qu'engendre le développement exponentiel et rapide de l'Union Européenne. Leur accorder trop d'importance, c'eût été enrayer cette construction comme le prouve l'épisode du referendum de 2005, immédiatement surmonté par une ratification parlementaire du Traité de Lisbonne qui, en substance, reprenait le Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

De plus, au cours de la procédure de révision de 2008, le rapporteur J.-L. Warsmann rappelait que « le pouvoir constituant s'est toujours limité au strict nécessaire et au rigoureusement indispensable, se contentant de “couvrir” scrupuleusement le champ de contrariété défini préalablement par le Conseil constitutionnel saisi dans le cadre de l'article 54 de la Constitution »¹⁸⁵³. Voilà qui relativise la responsabilité du Congrès en matière de révision, comme si la portée de la construction européenne devait être excusée par considération vis-à-vis des appréhensions souverainistes. Cette attitude est étrange, pour ne pas dire contradictoire, eu égard aux objectifs que la construction européenne poursuit depuis sa fondation et que les parlementaires avancent systématiquement pour la justifier.

¹⁸⁵¹ JORF, débats, Assemblée nationale, séance du 15 juillet 2008.

¹⁸⁵² Le Premier ministre F. Fillon à propos de la révision portant modification du titre XV de la Constitution en vue de la ratification du traité de Lisbonne, JORF, débats, Assemblée nationale, séance du 15 janvier 2008.

¹⁸⁵³ Rapport n°568, déposé à la présidence de l'Assemblée nationale le 9 janvier 2008.

Le même rapport s'appuie aussi sur la décision du 20 décembre 2007 par laquelle le Conseil rappelait et intégrait à ses normes de référence la décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 qui affirmait, déjà à l'époque, que « le constituant a (...) consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international. »¹⁸⁵⁴ Ce considérant permet d'affirmer que la construction européenne a donné l'occasion au Conseil constitutionnel d'orienter les révisions dans le sens d'une sauvegarde, autant que faire se pouvait, de l'autonomie constitutionnelle française. Implicitement, il s'agissait donc de protéger la Constitution.

Quant à savoir si la Constitution française, au-delà des discours des parlementaires en ce sens, a vraiment été améliorée par ces révisions¹⁸⁵⁵, il faut préciser la période et l'objet considéré pour pouvoir se prononcer.

Considérant la période, la ratification du Traité de Maastricht définit un avant et un après car la décision prise alors est un acte constituant qui a modifié les conditions d'exercice de la souveraineté nationale. Simultanément, la révision qui a permis la ratification a intégré au cœur du texte constitutionnel des dispositions qui engagent juridiquement la France pour l'avenir de la construction européenne¹⁸⁵⁶ d'une part, et d'autres dispositions qui permettent d'en contrôler la teneur à l'aide de la procédure du nouvel article 54¹⁸⁵⁷. Ce dernier manifeste donc la fonction de protection de la Constitution.

Considérant l'objet des révisions relatives à la construction européenne, il est nécessaire de distinguer à nouveau. Tout d'abord, sur le terrain de la garantie des droits de l'homme, il est possible de considérer, sans entretenir de polémique, que la construction de l'Union est favorable à son développement ; en témoigne, par exemple, la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne relative à la Charte des droits fondamentaux¹⁸⁵⁸. En revanche, pour ce qui

¹⁸⁵⁴ *Ibid.* Voir la décision n° 2007-560 du 20 décembre 2007 ; considérant 7.

¹⁸⁵⁵ Prenant un certain recul, Alice Fuchs-Cessot reste sceptique. Bien qu'elle ne se pose pas la question en terme d'amélioration, elle rappelle « l'absence de prise en compte de l'Europe communautaire dans la version initiale de la Constitution de 1958 » qui se mua en une « adaptation en trompe l'œil » à partir de 1992. Ainsi elle déplore la banalisation de la révision qui rend la Constitution « tributaire du caractère contingent des traités ». Voir « Continuité et mensonges constitutionnels. L'adaptation de la Constitution du 4 octobre 1958 à l'Europe communautaire », *La notion de continuité, des faits au droit*, Sous la dir. de G. Koubi, G. Le Floch et G. J. Guglielmi, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2011, pp. 251-266.

¹⁸⁵⁶ Il s'agit du titre XIV- Des Communautés Européenne et de l'Union Européenne.

¹⁸⁵⁷ Article 54 modifié en 1992 : « Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution. »

¹⁸⁵⁸ Ce point de vue n'est pas partagé sans appréhension ni craintes, exprimée par R. Hue à l'occasion de la révision préalable à la ratification du Traité d'Amsterdam par exemple : « Ce que nous craignons avec Amsterdam, et que nous ne saurions accepter au nom de l'Europe, c'est que les lois les plus avancées soient sacrifiées dans un compromis qui marquerait une régression des libertés en France. », *JORF, débats, Congrès*, séance du 18 janvier 1999.

relève de la politique économique, deux points de vue doivent être distingués : celui de l'Union et celui de la France en tant qu'Etat membre.

Selon le premier point de vue, chaque étape de construction de l'Union a fait progresser l'idéal de libre-échange, de libre-concurrence ou d'autonomie du marché qu'elle cherchait à instaurer. Du second point de vue en revanche, l'amélioration est fonction de l'appréhension que l'on adopte des règles françaises en la matière. Libérale, la philosophie qui sous-tend le droit constitutionnel français ne prône pas pour autant l'avènement d'un Etat minimal. Au contraire, la spécificité française a dû s'adapter, et s'adapte encore, aux exigences communautaires, spécialement dans les domaines traditionnellement gérés par le service public. Sur ces points, l'amélioration a été tantôt saluée, tantôt regrettée car considérée comme absente. La raison en est que, par définition, aucune hiérarchie n'existe entre des normes de valeur équivalente.

Ainsi, de la même manière que le Conseil constitutionnel n'a censuré ni le principe de nationalisation, ni celui de privatisation de certaines activités économiques, l'Union Européenne a pu s'enrichir d'objectifs sociaux à l'occasion du Traité d'Amsterdam sans remettre en cause ses principes fondamentaux. Il n'en demeure pas moins que ces objectifs n'ont "que" la même valeur que celui de libre-circulation des biens et services ou de libre concurrence. Dans ces conditions, il est possible qu'une meilleure concurrence soit mise en œuvre sans qu'il s'agisse d'une amélioration car la conclusion est fonction de la norme choisie pour estimer l'amélioration apportée par le texte nouveau. C'est pour cette raison que les parlementaires d'extrême gauche peuvent paraître eurosceptiques alors qu'ils partagent les idéaux de paix, de liberté, de démocratie et de progrès sociaux sur lesquels le projet européen se fonde¹⁸⁵⁹. Toutefois, leur opposition témoigne de la préférence qui est accordée à la liberté dans la construction de l'Union Européenne. Ils en appellent à l'amélioration d'autres fondements du même projet car ils forment un tout. En ce sens l'amélioration n'est pas un critère subjectif ni contingent ; si ce n'est qu'en regard à la norme que l'on estime avoir améliorée.

¹⁸⁵⁹ R. Hue précisait en 1999 lors de la révision préalable à la ratification du Traité d'Amsterdam : « Développer des compétences communes, partager des responsabilités dans le respect de la souveraineté de chaque pays, telle est notre conception. Dans cette optique, nous n'avons qu'un *a priori* : que les valeurs fondatrices de la Nation et de la République ne soient ni niées, ni mutilées. », *JORF, débats, Congrès*, séance du 28 février 2005.

Mme Borvo Cohen-Seat dénonça le Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la tribune du Congrès en ces termes : « Les peuples aspirent à une Europe porteuse de valeurs communes de paix, de démocratie, et de progrès social. (...) La question est bien de savoir si le traité constitutionnel apporte des améliorations à cette Europe-là. Non ! Il consacre au contraire, les objectifs des traités antérieurs. », *JORF, débats, Congrès*, séance du 28 février 2005.

Mme M.-G. Buffet, ajouta : « (...) il nous est demandé de modifier la Constitution de notre République. (...) Il s'agit d'inscrire ou pas dans la Constitution, donc pour les décennies à venir, un projet de traité qui, dans sa partie III, impose, pour toute politique économique et sociale, la concurrence ! », *ibid.* Notons ici que la rhétorique est la même qu'en ce qui concerne les défenseurs du traité : invocation des principes fondateurs de l'Europe ; estimation de l'avancée en terme d'amélioration (présente pour les uns, absente pour l'autre). Cela prouve que l'amélioration est, pour les parlementaires, l'étalon de recevabilité d'une révision constitutionnelle.

Le danger est alors grand de voir les principes constitutifs de l'ordre constitutionnel être sujets à d'incessantes variations ou le prétexte d'innovations restrictives, voire destructrices. Pour éviter ce risque, deux attitudes sont défendues tout au long de la V^{ème} République. Toutes deux se réclament d'une certaine vision du droit mais se démarquent l'une de l'autre par la place qu'elles accordent respectivement à la représentation du peuple souverain.

Sous-section deux. La Constitution identifiée ?

La question de savoir si la Constitution est aujourd'hui identifiée en suppose une double à régler au préalable : quel est l'organe, l'acteur autorisé pour dire *l'identité constitutionnelle* ? Est-ce le constituant dont les intentions doivent être suivies fidèlement tout le temps que durera la constitution qu'il a adoptée ? Est-il possible de considérer que la parole de ce constituant est à nouveau audible par la voie(x) de la révision constitutionnelle ou d'un quelconque gardien de la Constitution ? Il nous faut reprendre l'évolution des idées relatives au pouvoir constituant et au pouvoir de révision pour y répondre. A partir de la récusation de Kelsen par Capitant, il nous faut cette fois suivre un courant doctrinal qui a suivi les traces du maître autrichien pour comprendre la tendance des idées aujourd'hui (§1). Seulement alors, il nous sera possible de prendre position dans le débat relatif au contrôle des lois de révision constitutionnelles par le Conseil constitutionnel, et l'enseignement que cela comporte eu égard à l'identité constitutionnelle de la France (§2).

§1. L'évolution des idées relatives à la Constitution, au pouvoir constituant et au pouvoir de révision

Face au courant doctrinal que nous avons identifié au chapitre précédent et dont nous allons suivre l'évolution, il en est un autre, concurrent si l'on peut dire, qui se réclame de l'autonomie du droit et de la science juridique. En France, ce courant peut s'enorgueillir de suivre la méthode appliquée à l'élaboration de la *Contribution à la théorie générale de l'Etat* de R. Carré de Malberg, mais aussi et surtout par la *Théorie pure du droit* de Hans Kelsen dont la première édition date de 1934. Le projet mené par cette théorie est synthétisé dès l'*incipit* de l'ouvrage¹⁸⁶⁰ : « Théorie, elle se propose uniquement et exclusivement de connaître son objet, c'est-à-dire

¹⁸⁶⁰ Nous utilisons la traduction de la seconde édition, traduite par Ch. Eisenmann, *Théorie pure du droit*, Paris – LGDJ & Bruxelles – Bruylant, 1999, rééd. de 1962, 367 p.

d'établir ce qu'est le droit et comment il est. (...) En d'autres termes, elle voudrait débarrasser la science du droit de tous les éléments qui lui sont étrangers. Tel est son principe méthodologique fondamental. »¹⁸⁶¹

La poursuite de cet objectif conduit Kelsen à décrire les systèmes normatifs selon deux caractères : ils sont dynamique et statique. Dynamiques car ils organisent la production hiérarchisée des normes de leur système *via* des habilitations à créer les normes (indépendamment de leur contenu). Un système normatif est aussi statique car il ne reconnaît comme l'une de ses normes que celle qui, produite selon les règles d'habilitation, peut se subsumer sous le contenu de la norme qui lui est directement supérieure. Le savant autrichien ajoute que « Les systèmes de normes qui se présentent comme des ordres juridiques ont pour l'essentiel un caractère dynamique. »¹⁸⁶² Ce qui ne signifie pas que le contenu d'une norme soit inopérant pour affirmer sa validité au sein d'un ordre juridique donné mais qu'il sera insuffisant pour emporter la nature juridique de cette norme. Et l'auteur de conclure : « Il suit de là que n'importe quel contenu peut être droit. »¹⁸⁶³

Toutefois une telle assertion mérite d'être discutée car existe-t-il un système de normes qui fasse absolument abstraction de la dimension statique ? Nous n'en connaissons pas. Dans le cadre de l'histoire constitutionnelle française qui est celui de notre recherche, nous n'en avons pas trouvé. Même la plus courte et la plus « pure » (dans le sens kelsenien) de nos constitutions, parce qu'elle était strictement dynamique, celle que formaient les lois de 1875, ne fait pas exception : l'installation d'un Président *de la République* emportait la promesse du contenu du droit pour l'organisation sociale à venir, de même que l'installation d'un Sénat composé partiellement de membres au mandat viager était comme le second plateau d'une balance à équilibrer. Cela prouve que la rigidité que les constituants impriment formellement lorsqu'ils prévoient une procédure de révision constitutionnelle n'est jamais là que pour défendre un choix préalable, concernant l'orientation matérielle, le contenu du droit qui sera produit par l'ordre juridique. Notre exemple des lois constitutionnelles de 1875 illustre que la dimension statique est au moins aussi importante que la dimension dynamique, puisque la procédure de révision prévue à l'article 8 de la loi du 25 février 1875 devait précisément faire primer l'une ou l'autre branche de l'alternative qui coexistaient dans ces lois. Il s'agit alors de considérer très sérieusement la rigidité matérielle d'une Constitution et non la seule rigidité ou souplesse formelle de sa procédure de révision.

¹⁸⁶¹ *Ibid.*, p. 9.

¹⁸⁶² *Ibid.*, p. 197.

¹⁸⁶³ *Ibid.*

Le plus fidèle interprète de Hans Kelsen en France fut, sans doute, le traducteur de la seconde édition de la *Théorie pure du droit*, Charles Eisenmann. Sa thèse de doctorat consacrée à *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche*¹⁸⁶⁴ en constitue un premier témoignage. La première partie de cette étude, par son élévation théorique, est d'un intérêt toujours actuel. Toutefois, les positions qui y sont défendues s'inscrivent dans ce courant. Certes, la conclusion de l'ouvrage résume à elle seule l'importance capitale et l'étendue (surtout à l'époque de sa rédaction) du problème traité : « Deux partis s'offrent et deux seulement : ou laisser au législateur le soin de respecter la Constitution, ou confier à des juges le soin d'en assurer le respect par lui. Entre eux deux, il faut choisir. Le choix peut-il être douteux ? »¹⁸⁶⁵ Par cette question rhétorique finale, l'auteur nous invite à partager le vœu qui est le sien : que la garantie des droits ne soit pas une vaine déclaration.

La démonstration qui doit nous conduire au même choix que l'auteur se prive volontairement de l'essentiel à nos yeux, pour deux raisons. La première est la moins dérangeante car elle relève d'une volonté de clarté et de rigueur scientifique : c'est le parti-pris positiviste classique, pourrait-on dire aujourd'hui, selon lequel le juriste ne doit s'occuper que de droit¹⁸⁶⁶. La seconde raison est plus problématique dans la mesure où l'auteur ne la justifie pas, il affirme : « Le système des lois constitutionnelles entraîne une répartition de la matière législative entre deux classes hiérarchisées de lois, - légalité ordinaire et légalité constitutionnelle »¹⁸⁶⁷. Bien que compréhensible eu égard à la conception de la loi qui règne sous la III^{ème} République, ce postulat n'en demeure pas moins très critiquable.

En effet, affirmer que le système des lois constitutionnelles n'emporte qu'une distinction de degré et non de nature entre les lois ordinaires et les lois constitutionnelles est surprenant : Rousseau lui-même n'établit-il pas cette différence entre les lois politiques et les lois civiles¹⁸⁶⁸ ? C'est en raison de cette relativisation que la théorie d'Eisenmann peut tenir ; qu'il peut affirmer, en dernière analyse, après avoir admis qu'une inconstitutionnalité peut résulter d'un vice formel ou matériel¹⁸⁶⁹, qu' « il ne faut pas perdre de vue que, précisément parce qu'elle concerne

¹⁸⁶⁴ Ch. Eisenmann, *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche*, Paris - Economica & Aix-en-Provence - PUAM, coll. Droit public positif, 1986, rééd. de 1928, 383 p.

¹⁸⁶⁵ *Ibid.*, p. 295.

¹⁸⁶⁶ « (...) limitations morales, politiques ou autres, en un mot limitations métajuridiques, on n'en saurait tenir ici compte, car la science du droit a pour objet les règles de droit et elles seules, sous quelque angle qu'on puisse et veuille par ailleurs les envisager. », et l'auteur de renvoyer en note à Carré de Malberg qui affirmait dans sa *Contribution (...)*, « L'ordre juridique, objet unique de la science du droit. », *ibid.*, p. 11.

¹⁸⁶⁷ *Ibid.*, pp. 15-16.

¹⁸⁶⁸ J.-J. Rousseau envisage d'ailleurs la « Division des lois » (Chapitre XII du *Contrat social*), en fonction des rapports que les hommes entretiennent avec elles. Ainsi les lois politiques sont celles qui règlent « l'action du corps entier agissant sur lui-même » tandis que les lois civiles sont celles qui règlent la relation « des membres entre eux, ou avec le corps entier », *Du contrat social*, Paris, Union Générale d'Édition, coll. le monde en 10-18, 1963, p. 99.

¹⁸⁶⁹ *Ibid.*, pp. 13-17.

exclusivement la répartition des compétences, la question en son fond reste de procédure : prononcer l'inconstitutionnalité matérielle d'une norme légale, c'est dire que, dérogeant par son objet ou son contenu à la Constitution, cette norme *aurait dû être posée en la forme constitutionnelle.* »¹⁸⁷⁰ Certes, mais il est alors légitime d'interroger la raison de l'existence de ces formes constitutionnelles, ce que précisément, la méthode adoptée par l'auteur refuse de faire.

Tout au plus, et c'est déjà très conséquent, il peut signaler, d'abord, que « les règles sur la création des normes juridiques suprêmes d'un Etat (...) forment l'armature de la pièce fondamentale du système du droit elle-même et par là de ce système tout entier, dont elles assurent l'unité à travers ses transformations matérielles »¹⁸⁷¹ ; et préciser immédiatement après, qu' « Il ne faut du reste pas perdre de vue le caractère purement relatif de l'opposition entre règles de fond d'une part et règles de forme ou de procédure de l'autre ; *envisagées en elles-mêmes, les règles de procédure sont des règles de fond* ; ce n'est que par rapport aux règles à la création desquelles elles président qu'elles prennent un caractère formel ou procédural. »¹⁸⁷² Ce qui ne signifie rien d'autre que les règles constitutionnelles ont un caractère *inné*, de règles de fond, tandis qu'elles *acquièrent*, par suite, un caractère procédural.

On ne voit alors pas pourquoi cette première dimension devrait céder le pas devant la seconde au cours d'un contrôle de constitutionnalité. D'autant moins que dans un hommage à l'auteur, Louis Favoreu soulignait notamment, parmi les apports de la thèse d'Eisenmann, « La liaison entre la justice constitutionnelle et le caractère de règle de droit de la Constitution. »¹⁸⁷³ Est-ce toutefois reconnaître un plein caractère de règle de droit à la Constitution de ne l'aborder qu'en terme de règle d'attribution des compétences ? C'est, à notre avis, ne parcourir que la moitié du chemin.

L. Favoreu remarque par ailleurs que l'impact laissé par la thèse de Ch. Eisenmann a été plutôt faible¹⁸⁷⁴ en raison de l'orientation plus administrativiste que constitutionnaliste que

¹⁸⁷⁰ *Ibid.*, p. 17. Nous soulignons.

¹⁸⁷¹ *Ibid.*, p. 7.

¹⁸⁷² *Ibid.*, p. 7 (n.1).

¹⁸⁷³ L. Favoreu, « La modernité des vues de Charles Eisenmann sur la justice constitutionnelle », *La pensée de Charles Eisenmann*, Sous la dir. de P. Amselk, Paris – Economica & Aix-en-Provence - PUAM, 1986, p. 99.

¹⁸⁷⁴ L. Favoreu : « Il serait intéressant de rechercher l'impact qu'a pu avoir exactement la thèse de Charles Eisenmann dans la doctrine française tant avant la guerre qu'après. Selon nos constatations, il a été très limité et l'exposé magistral que Charles Eisenmann a fait, en une centaine de pages, de la théorie générale de la justice constitutionnelle a pratiquement été oublié jusqu'à récemment, alors que sa modernité lui donne aujourd'hui un intérêt exceptionnel. », *ibid.*, p. 86.

l'auteur adopta par la suite¹⁸⁷⁵. A notre avis, si la démarche positiviste a été très fructueuse juste après guerre et continue de dominer le droit public français, l'influence d'Eisenmann est plus importante que ce que Favoreu veut bien en dire. Tout au long de cette période, Georges Vedel prit le relais d'Eisenmann pour la défense de ces idées. Dans son manuel de *Droit constitutionnel* publié en 1949, il reprend la distinction conceptuelle et terminologique entre la constitution aux sens formel et matériel, et lui confère une signification légèrement différente de l'acception dont usait Hans Kelsen ou Charles Eisenmann. En effet, sous sa plume, si le critère formel demeure inchangé, le critère matériel est comme élargi sans que pour autant cette évolution puisse faire de la présentation de G. Vedel une réelle innovation.

Fondamentalement, les deux exposés se rejoignent, car « En réalité, précise-t-il, souvent les deux points de vue coïncident. (...) Mais ceci dit, il faut observer que ce qui est essentiel du point de vue de la technique juridique dans la théorie générale de la Constitution, c'est le point de vue formel. »¹⁸⁷⁶ Cette priorité accordée à la forme ne semble pas dérangée par le fait que le pouvoir constituant puisse être délié du respect de toutes formes lorsqu'il établit la Constitution, tout en devant respecter celles que cette dernière lui impose pour sa révision¹⁸⁷⁷.

Plus étrange encore est l'unique conséquence tirée de cette vision du droit : la distinction entre constitutions rigides, celles qui prévoient des formes particulières pour leur modification, et constitutions souples, celles qui ne le prévoient pas. L'exemple de la Grande-Bretagne est utilisé pour l'illustrer : « il n'y a pas de Constitution anglaise au point de vue formel, puisque n'importe quelle règle du droit public anglais, par exemple la forme monarchique de l'Etat ou l'existence des deux Chambres peut être modifiée par les mêmes formes et par les mêmes organes qu'une loi ordinaire »¹⁸⁷⁸.

Toutefois, est-il concevable du point de vue matériel que le Parlement anglais décide spontanément d'abolir la forme monarchique du gouvernement ? Qu'il puisse le décider dans les formes ordinaires de la législation ne fait aucun doute puisque ce sont les seules prévues. Est-il concevable pour autant qu'une telle décision emporte l'adhésion de la couronne elle-même et du peuple anglais sans contestation aucune ? Nous ne le croyons pas. De même, dans le cas français,

¹⁸⁷⁵ Sans vraiment abandonner la réflexion proche du droit constitutionnel comme en témoignent ses contributions à des manifestations scientifiques ou ses articles de théorie de l'Etat, voire d'histoire des idées. Voir les contributions de L. Favoreu « La modernité des vues de Charles Eisenmann sur la justice constitutionnelle » et de S. Rials « Charles Eisenmann, historien des idées politiques ou théoricien de l'Etat ? », *La pensée de Charles Eisenmann*, Sous la dir. de P. Amssek, Paris & Aix-en-Provence, Economica & PUAM, 1986, pp. 85-102 & 103-129.

¹⁸⁷⁶ G. Vedel, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, 2^{ème} tirage de 1984, p. 113.

¹⁸⁷⁷ « (...) s'agissant d'établir une Constitution au moment de la création d'un Etat ou après une Révolution qui a abrogé la Constitution préexistante, le pouvoir constituant est *inconditionné* (...). Au contraire, quand le pouvoir est exercé en matière de révision, la Constitution fixe elle-même les conditions, au moins les conditions de forme, dans lesquelles ce pouvoir constituant est exercé ; (...). », *ibid.*, p. 115.

¹⁸⁷⁸ *Ibid.*, p. 113.

Vedel nie que la forme républicaine du gouvernement soit une limite effective à la révision, elle aurait « une valeur politique non juridique »¹⁸⁷⁹. Comment ce jugement peut-il tenir dès lors que la Constitution contient *formellement*, donc explicitement, cette limite ? Si la forme est le critère essentiel, et cette disposition ayant été adoptée selon les formes constitutionnelles au moment de l'adoption de la constitution, il convient de lui reconnaître toute la portée qu'elle véhicule : la forme républicaine *ne peut tolérer* d'être révisée car l'auteur de la constitution usant de la puissance constituante a décidé que la forme du gouvernement de la France serait telle. Modifier cette forme serait changer d'orientation fondamentale, ce qui suppose une réappropriation de la puissance constituante.

D'ailleurs, l'explication de l'action déliée de toute contrainte du pouvoir constituant originaire, avancée par G. Vedel, discrédite sa position relative à la primauté des formes : « Le pouvoir constituant étant le pouvoir suprême de l'Etat ne peut être lié, même par lui-même. »¹⁸⁸⁰ Dans ces conditions le critère formel, posé par le pouvoir constituant qui a établi la Constitution pour la validité des révisions, est lui-même dénué de toute portée puisqu'il peut être dépassé par l'action d'un pouvoir constitué. Notre considération est alors que le critère matériel a la même portée, la même importance que le critère formel : c'est *ensemble* qu'ils permettent d'estimer le caractère juridique d'une norme. Ce dont on peut se rendre compte à travers la procédure du contrôle de constitutionnalité dont il faut aussi estimer la portée eu égard à la forme et au fond des dispositions produites.

Dans la préface à la réédition de la thèse de Ch. Eisenman, G. Vedel s'inscrit dans la plus pure continuité d'esprit de son aîné, considérant que l'apport décisif de la thèse a été de prouver qu'un contrôle de constitutionnalité ne donne lieu qu'à une décision portant sur le seul respect de la procédure¹⁸⁸¹. Ce qui expliquerait que le Parlement puisse, par la voie du Congrès, surmonter la décision du Conseil constitutionnel, selon la métaphore du « lit de justice »¹⁸⁸². Pourtant, cette présentation de ce qu'est le contrôle de constitutionnalité d'une loi et de la manière dont il peut

¹⁸⁷⁹ *Ibid.*, p. 117.

¹⁸⁸⁰ *Ibid.*, p. 117.

¹⁸⁸¹ « Souvent le contrôle de constitutionnalité des lois est, naïvement ou savamment, présenté comme aboutissant à faire prévaloir la volonté du juge contre la volonté générale et, à la limite, comme faisant échec à la démocratie. Mais il ne pourrait en être ainsi que si le juge constitutionnel pouvait imposer un droit supra-constitutionnel. Dans la réalité, il ne peut que se borner à dénoncer une incompétence : ce n'est pas une condamnation de fond qu'il prononce en déclarant une loi contraire à la Constitution. Ce n'est jamais qu'une condamnation de procédure : le contenu de la loi se serait imposé à lui s'il avait été l'objet d'une révision constitutionnelle. », « Avant-propos », *La Justice constitutionnelle et la Haute Cour Constitutionnelle d'Autriche*, Paris - Economica & Aix-en-Provence - PUAM, coll. Droit public positif, 1986, rééd. de 1928, p.VIII.

¹⁸⁸² Expliquée par G. Vedel dans « Schengen et Maastricht (A propos de la décision n° 91-294 DC du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991) », *RFDA*, 1992, p. 173.

être surmonté ne concorde pas avec l'attitude du législateur lorsqu'il est censuré : en effet, rares sont les lois censurées qui donnent ensuite lieu à une révision constitutionnelle. Elles sont le plus généralement dépouillées de leur contenu litigieux avant d'être promulguées. Il faut donc conclure au fait que le législateur voit dans la décision du Conseil Constitutionnel une impossibilité formelle et matérielle¹⁸⁸³.

Ce n'est qu'exceptionnellement que ce fameux « lit de justice » intervient, mais il est alors susceptible de remettre en cause le sens même de certains principes constitutifs de la République. Ce fut le cas lors de l'adoption de la loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité femmes-hommes dont l'objectif, assumé par le projet et ses défenseurs, était de contourner la décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982. Peu après, Louis Favoreu eut à cœur de défendre la théorie de l'aiguilleur face à celle du lit de justice : il souligna que la loi mettant en œuvre cette révision a été déférée au Conseil qui abaissa de 3500 à 2500 le seuil à partir duquel s'appliquerait le principe de parité. Ainsi selon l'auteur, « Après l'intervention d'une révision constitutionnelle et l'adoption d'une loi – organique ou ordinaire – mettant en œuvre les nouvelles dispositions constitutionnelles, le Conseil constitutionnel est invité soit indirectement en cas de loi organique, soit directement par recours introduit contre une loi ordinaire, à “corriger” l'apparente signification des nouvelles normes constitutionnelles, quitte à provoquer une seconde révision constitutionnelle infirmant l'interprétation condamnée par le Conseil constitutionnel. *Toutefois, cette seconde révision n'est pas forcément aisée à réaliser surtout lorsque le juge constitutionnel a fait apparaître le caractère surprenant ou abusif de la modification constitutionnelle.* »¹⁸⁸⁴ Favoreu affirme ainsi que le dernier mot n'est qu'idéalement celui du Congrès car, sur le fond, le Conseil peut réaffirmer, après l'intervention du lit de justice, la position qu'il avait défendue initialement.

Dans tous les autres cas, il est dans l'esprit même de ce contrôle, issu de l'organisation du Comité constitutionnel sous la IV^{ème} République¹⁸⁸⁵, que le législateur s'y conforme et retire les

¹⁸⁸³ L'influence du Conseil constitutionnel s'étend même en amont, comme le rappelle le professeur D. Rousseau : « (...) les décisions du Conseil pèsent à la fois, sur la préparation des lois par le gouvernement et sur la discussion de leur contenu par les parlementaires. Il convient de tout faire, écrit Michel Rocard à ses ministres, pour éliminer les risques d'inconstitutionnalité susceptibles d'entacher les projets de loi, les amendements et les propositions de loi, même dans les hypothèses où une saisine du Conseil constitutionnel est peu vraisemblable. », *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll. Domat droit public, 2013, 10^{ème} éd., pp. 555-556.

¹⁸⁸⁴ L. Favoreu, « Le Parlement constituant et le juge constitutionnel », *La République : Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 242.

¹⁸⁸⁵ Où, selon les articles 91 et 92 de la Constitution de 1946, une loi estimée contraire à la Constitution devait être soumise à une nouvelle délibération qui, si elle maintenait la rédaction initiale, nécessitait alors l'approbation souveraine par referendum pour valoir révision constitutionnelle et ainsi entrer en vigueur sans contradiction avec la norme suprême.

dispositions jugées inconstitutionnelles. En effet, s'il se réunissait en Congrès chaque fois que le Conseil soulevait une incompatibilité, quelle complexité aurait alors notre Constitution. Elle s'en trouverait augmentée de nombre de dispositions qui n'ont traditionnellement rien de constitutionnel. Par ailleurs, G. Vedel, lui-même, définit autant que faire se peut la matérialité d'une constitution comme « l'ensemble des règles de droit *les plus importantes de l'Etat* »¹⁸⁸⁶. Il ne peut donc souscrire aux conséquences pratiques de la solution théorique qu'il défend.

Plus globalement donc, c'est parce que l'entier chapitre relatif à la notion de constitution dans le manuel de G. Vedel est traité sous le seul aspect formel qu'il se prive, de fait, de la pleine compréhension de l'aspect matériel. Hans Kelsen lui-même reviendra plus tard sur la conception qu'il défendit d'abord, bien que ce soit encore à travers la notion de validité de la norme. Dans une construction plus générale encore que sa *Théorie pure du droit*, il affirme à propos de chaque norme, qu'« Elle peut décréter que sa validité peut être supprimée seulement d'une manière bien déterminée prévue par elle-même ou par une autre norme du même ordre juridique [c'est le cas de la constitution qui prévoit sa révision] ; par conséquent, elle peut décréter aussi que sa validité ne peut être supprimée par aucune norme du même ordre juridique. »¹⁸⁸⁷ Et l'auteur d'affirmer, « Une constitution républicaine peut disposer qu'elle ne peut pas être supprimée par une constitution monarchique et une constitution monarchique peut disposer qu'elle ne peut pas être supprimée par une constitution républicaine. »¹⁸⁸⁸

Selon nous, il en va plus fondamentalement encore : qu'elle le précise ou non, quelle que soit sa nature, il est impossible qu'une Constitution soit remise en cause par la voie de la révision. Que l'on étudie la question sous l'angle formel ou matériel la conclusion est identique : la révision est conditionnée formellement et, par voie de conséquence, matériellement. Admettre que la révision peut changer les conditions de sa production reviendrait à admettre qu'elle n'est pas du tout liée. Ce qui est alors une contradiction de la prémisse de ceux-là même qui veulent faire du critère formel le critère du droit.

Un autre disciple incontournable de Kelsen est le professeur Troper. Il a enrichi considérablement l'enseignement du maître autrichien en poursuivant l'effort scientifique initié

¹⁸⁸⁶ G. Vedel, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, 2^{ème} tirage de 1984, p. 112. Bien sûr il indique qu'il s'agit d'abord de « celles qui déterminent la forme même de l'Etat (unitaire ou fédéral), la forme de son gouvernement (républicain ou monarchique), les organes qui le dirigent et la manière dont ils sont constitués, les compétences dont ils sont investis, les droits des citoyens. » Il note ensuite : « Cette définition ne va pas sans problèmes de frontières, car où commencent et où finissent ces règles les "plus importantes", "essentielles" ? C'est souvent difficile à dire. », *ibid.*, p. 112.

¹⁸⁸⁷ H. Kelsen, *Théorie générale des normes*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1996, p. 144.

¹⁸⁸⁸ *Ibid.*

par la *Théorie pure du droit* au point de le dépasser, à travers l'un de ses aspects : l'interprétation¹⁸⁸⁹. Par l'exemple topique de la question du rapport hiérarchique existant entre la loi et la constitution, il expose l'essentiel des conséquences de sa théorie réaliste de l'interprétation dans l'article « Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle »¹⁸⁹⁰. Ayant démontré que les normes juridiques ne sont connues que par un acte de volonté qu'est l'interprétation, il peut proposer une nouvelle acception de la constitution : « Le mot “constitution” doit ainsi être pris dans son sens primaire : ce n'est pas un corps de règles ; c'est une “organisation”, un système d'organes. »¹⁸⁹¹

L'auteur peut alors proposer une nouvelle (révolutionnaire ?) utilisation des critères formel et matériel qui servaient traditionnellement à rendre compte de la notion de constitution¹⁸⁹² car « ni au sens formel, ni au sens matériel, nous dit-il, la constitution n'apparaît comme un ensemble de normes. Elle n'appartient pas au domaine du *sollen* [devoir-être], mais bien au domaine du *sein* [être]. »¹⁸⁹³ Deux conséquences d'une particulière importance peuvent alors être tirées par l'auteur.

Selon la première, la constitution est une ingénierie entre organes qui « limite la liberté de chacun de déterminer seul ses propres compétences. Cette limitation n'est pas d'ordre juridique. Il ne s'agit pas d'obligation, mais de contrainte. »¹⁸⁹⁴ Il y a là une opportunité jamais envisagée jusqu'alors, largement discutée depuis¹⁸⁹⁵, d'assumer aussi profondément cette flexibilité du droit constitutionnel. Il en résulte que les maints auteurs qui discréditent la disposition selon laquelle “la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision”, au seul motif qu'elle ne constituerait qu'un vœu politique, voient leur argument majeur retourné contre lui-

¹⁸⁸⁹ Pour saisir au mieux ce que recouvre cette théorie, se reporter, dans l'ordre, à une controverse relativement récente entre les professeurs Pfersmann et Troper : O. Pfersmann, « Contre le néo-réalisme juridique – Pour un débat sur l'interprétation », *RFDC*, 2002, n° 50, pp. 279-334 ; M. Troper, « République à Otto Pfersmann », *ibid.*, pp. 335-353 ; O. Pfersmann, « Une théorie sans objet, une dogmatique sans théorie – En réponse à Michel Troper », *RFDC*, 2002, n° 52, pp. 759-788.

¹⁸⁹⁰ M. Troper, « Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle », *Mélanges Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1974, pp. 133-151. Nous citerons la reproduction de cet article dans le recueil *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1994, pp. 293-315.

¹⁸⁹¹ M. Troper, « Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle », *op. cit.*, p. 306.

¹⁸⁹² « (...) au sens formel, elle est l'ensemble des dispositions ayant le caractère subjectif de normes, émises et modifiables selon une procédure particulière différente de la procédure législative ordinaire et plus difficile à mettre en œuvre ; au sens matériel, elle est le système de relations qui conditionne effectivement l'action des pouvoirs publics. », *ibid.*, p. 306.

¹⁸⁹³ *Ibid.* Souligné dans le texte.

¹⁸⁹⁴ *Ibid.*, p. 314.

¹⁸⁹⁵ L'appréhension du droit par la notion de contrainte a été notamment explorée dans : K. Grzegorzcyk, F. Michaut & M. Troper, *Théorie des contraintes juridiques*, Paris - LGDJ & Bruxelles – Bruylant, 2005, 203 p. Voir aussi, les numéros que la revue *Droits* y a consacré : *L'argumentation des juristes et ses contraintes*, n° 54 & 55, 2011 & 2013.

même. En assumant et démontrant le caractère factuel de la constitution, le professeur Troper confère son plein effet de contrainte à cette limite.

Selon la seconde conséquence, plus intéressante encore dans le cadre de cette recherche, le professeur Troper souligne que les rédacteurs des constitutions ne se préoccupent pas de savoir s'ils créent des normes de droit¹⁸⁹⁶ mais qu'ils poursuivent un objectif : « L'idée d'équilibre [qui] correspond ainsi à la fois au désir de préserver la liberté politique par les limitations mutuelles d'autorités comparables en force et en puissance et à celui de créer un mécanisme auto-régulateur *tendant à empêcher les déformations du système.* »¹⁸⁹⁷ Les rédacteurs de constitutions attribuent donc des fonctions à chacun des pouvoirs qu'ils organisent, toujours en vue de leur collaboration et du bien commun. Si l'évidence s'ajoute à la tradition pour affirmer que le législatif légifère, l'exécutif exécute et que le judiciaire sanctionne (au sens d'appliquer), il est alors possible, arrivés au quasi-terme de cette recherche, d'affirmer que le pouvoir de révision protège et améliore.

Que protège-t-il et qu'améliore-t-il précisément sous la constitution la plus révisée de notre histoire constitutionnelle ? C'est ce qu'il nous reste à voir à travers les développements les plus récents de la question, autour de la notion de supraconstitutionnalité.

§2. *L'identification de la Constitution*

A travers les développements précédents, ce sont deux manières d'envisager la constitution qui se confrontent. La méthode positiviste, qui pense défendre la liberté du peuple « de revoir, de réformer et de changer sa Constitution », comme le prévoyait l'article 28 de la Déclaration des droits de 1793 ou comme Rousseau l'aurait pensé dans le *Contrat social* par ces mots : « un peuple est toujours le maître de changer ses lois, mêmes les meilleures »¹⁸⁹⁸ ; la méthode *jusnaturaliste*, qualifiée ainsi en raison de la reconnaissance des sources de droit qu'elle accepte en dehors du droit produit formellement selon les règles constitutionnelles mais qui prétend, ainsi, à la même défense de la liberté.

¹⁸⁹⁶ « Il est certain – et les travaux préparatoires de bien des constitutions en témoignent – que ceux qui les combinent en ont souvent conscience et qu'il s'efforcent d'organiser les pouvoirs publics et de les doter de moyens d'action et de prérogatives tels qu'aucun d'eux ne puisse accroître ses pouvoirs au détriment des autres. », *ibid.*

¹⁸⁹⁷ *Ibid.*, pp. 314-315. Nous soulignons.

¹⁸⁹⁸ J.-J. Rousseau, *Du contrat social*, Paris, Union Générale d'Édition, coll. le monde en 10-18, 1963, p. 99.

Cependant, à propos de la première méthode et comme nous l'avons constaté dans le premier chapitre de cette recherche, changer sa constitution n'est pas changer de Constitution. Ainsi, le changement envisagé par la Déclaration de 1793 n'est pas le changement complet d'orientation de la décision politique souveraine mais seulement la modification des règles de réalisation de cette décision. Ce que prouvent aussi les phrases que Rousseau écrit juste avant et juste après celles que nous venons de citer : « Les lois qui règlent ce rapport [celui "du tout au tout, ou du souverain à l'Etat"] portent le nom de lois politiques, et s'appellent aussi lois fondamentales, non sans quelque raison *si ces lois sont sages* ; car, s'il n'y a dans chaque Etat *qu'une bonne manière de l'ordonner*, le peuple qui l'a trouvée *doit s'y tenir* : mais si l'ordre établi est mauvais, pourquoi prendrait-on pour fondamentales des lois qui l'empêchent d'être bon ? D'ailleurs, en tout état de cause, un peuple est toujours le maître de changer ses lois, mêmes les meilleures ; car, s'il lui plaît de se faire mal à lui-même, qui est-ce qui a droit de l'en empêcher ? »¹⁸⁹⁹

Ce passage implique que toute constitution que le peuple se donne doit être considérée comme sa loi fondamentale, car toute constitution a toujours pour objet d'organiser les rapports du tout au tout ou du souverain à l'Etat. C'est là le postulat positiviste du primat de la forme. Que cette constitution puisse être bonne ou mauvaise, les positivistes n'y accordent aucune importance parce qu'il n'y a là qu'un jugement de valeur subjectif. Toutefois, l'un de ces jugements subjectifs doit être pris en compte, celui du peuple car existerait-il un peuple qui choisisse une constitution dont il ne serait pas convaincu lui-même qu'elle est sage ?

Si Rousseau affirme que le peuple qui a trouvé sa constitution doit s'y tenir, c'est donc que le peuple considère toute constitution qu'il se donne comme *la* bonne et sage constitution qui lui convient. Il y a là un rapport logique indépassable de l'ordre de la géométrie, dont Rousseau use d'ailleurs régulièrement, par métaphore, pour démontrer la véracité de ses axiomes, tout comme pour la loi qui, parce qu'elle est l'expression de la volonté générale, ne peut mal faire. Aussi, puisque la constitution organise toujours les formes d'exercice du pouvoir, ce que le peuple doit maintenir est le fond de la constitution qu'il s'est choisie. Par où l'on constate à nouveau que la constitution a une dimension matérielle, par nature rigide, tandis que les formes mises au service de ce contenu peuvent varier tant qu'il s'agit de défendre, de perfectionner ou de rendre plus effective la constitution matérielle. Si le peuple en venait à vouloir modifier complètement la constitution, c'est qu'il en viendrait à vouloir *tout* changer. Alors le seul moyen serait de violer le fond *et* la forme des lois politiques qu'il s'est choisies. C'est-à-dire qu'il ne lui reste que l'expression révolutionnaire pour ce faire.

¹⁸⁹⁹ J.-J. Rousseau, *ibid.* Nous soulignons.

Ce que nombre d'auteurs aujourd'hui refusent d'admettre, notamment ceux que nous qualifions de positivistes. Ils défendent, à travers l'omnipotence du Congrès, l'idée selon laquelle les voies du droit (la procédure de révision), permet de *tout changer* en matière constitutionnelle. Ils réfutent toute autre position qui relèverait de la reconnaissance d'une supraconstitutionnalité. Ils refusent cette dernière par exclusion méthodologique¹⁹⁰⁰, soit par considération de la seule jurisprudence du Conseil constitutionnel¹⁹⁰¹, soit, plus radicalement encore, par l'obsolescence des notions classiques du droit constitutionnel¹⁹⁰².

Quant aux partisans de la supraconstitutionnalité, certains affirment que même le pouvoir qui rédige et adopte la première constitution est conditionné par des normes nécessairement supraconstitutionnelles¹⁹⁰³; d'autres en appellent à la reconnaissance d'une transcendance inhérente au droit, ce qui est une autre manière de rejoindre le caractère *jusnaturaliste* de la supraconstitutionnalité¹⁹⁰⁴.

Enfin, il est une tierce position qui, sans se réclamer ni du positivisme ni du naturalisme, s'attache au texte constitutionnel¹⁹⁰⁵ pour donner pleine valeur juridique aux dispositions qui limitent matériellement la révision, sans pour autant y voir des dispositions supraconstitutionnelles.

Quoi qu'il en soit les enjeux demeurent les mêmes : c'est celui de savoir si le Conseil constitutionnel devrait (pourrait) contrôler les lois de révision constitutionnelle. A s'en tenir à une

¹⁹⁰⁰ J. Barthélémy et P. Duez estimaient que l'interdiction de réviser la forme républicaine du gouvernement, est « sans force juridique obligatoire pour les successeurs des Constituants et pour les générations futures », *Traité du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. Les introuvables, rééd. 1993, p. 231 ; J. Lafferrière affirmait aussi qu' « au point de vue juridique, le procédé qui consiste à décréter l'immutabilité d'une partie de la Constitution est sans valeur juridique. », *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2^{ème} éd., 1947, p. 289 ; de même G. Vedel circonscrit le débat, « Bien entendu, il n'y a aucun inconvénient, sinon pour la clarté du langage, à nommer supraconstitutionnelles des normes de caractères éthique ou politique faisant partie d'un *credo* politique. La discussion ne commence que si le contradicteur supposé leur attribue la nature de règles de droit. », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, p. 80.

¹⁹⁰¹ L. Favoreu se positionne, en dernière analyse, par rapport à la position du Conseil constitutionnel, ce qui ne lui permet pas de trancher la question conceptuellement, « Souveraineté et supraconstitutionnalité », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 71-77. De même, B. Genevois, « Les limites d'ordre juridique à l'intervention du pouvoir constituant », *RFD*, 1998, n° 5, pp. 909-921.

¹⁹⁰² E. Sur, « Le pouvoir constituant n'existe pas ! Réflexions sur les voies de la souveraineté du peuple », *La Constitution et les valeurs : Mélanges Dmitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 569-591.

¹⁹⁰³ S. Arné, « Existe-t-il des normes supra-constitutionnelles ? Contribution à l'étude des droits fondamentaux et de la constitutionnalité », *RDP*, 1993, n° 2, pp. 459-512. A. Baldassarre, « Aspects théoriques et historiques de la supraconstitutionnalité », *RIDC*, vol. 15, 1993, pp. 327-336. G. Zagrebelsky, « La supraconstitutionnalité en tant que présupposition historico-culturelle de la Constitution », *ibid.*, pp. 451-459.

¹⁹⁰⁴ O. Camy, *Droit constitutionnel critique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2007, 122 p.

¹⁹⁰⁵ A partir de l'article 84 al. 4 de la Constitution de 1958 : O. Jouanjan, « La forme républicaine du gouvernement, norme supraconstitutionnelle ? », *La République en droit français*, sous la dir. de B. Mathieu et M. Verpeaux, Paris, Economica, 1996, pp. 267-287 ; dans le même sens, V. L'Hôte, « La "forme républicaine du gouvernement" à l'épreuve de la révision constitutionnelle de mars 2003 », *RDP*, 2004, n° 1, pp. 111-138. A partir de l'article 1 de la Constitution de 1958 : M. Vonsy, « Le "Parlement constituant" n'est pas souverain », *RDP*, 2007, n° 3, pp. 793-815. A partir de la compétence du Congrès : C. Isidoro, « Le pouvoir constituant peut-il tout faire ? », *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs - Mélanges P. Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, pp. 237-252.

analyse factuelle de la procédure établie par l'article 89, il y a lieu de croire que cela est possible : le Congrès n'est en vérité qu'une chambre d'enregistrement du projet élaboré par l'exécutif et les chambres, son propre règlement interdisant toute prise de paroles qui soit supérieure à cinq minutes et qui ne soit pas une explication de vote¹⁹⁰⁶.

La porte de ce contrôle avait été ouverte par la décision dite *Maastricht 2*, du 2 septembre 1992¹⁹⁰⁷, mais refermée quelques dix ans plus tard par celle n° 2003-469 du 26 mars 2003, où le Conseil affirma de manière assez abrupte, qu'il « n'a pas compétence pour statuer sur la demande susvisée, par laquelle les sénateurs requérants lui défèrent, aux fins d'appréciation de sa conformité à la constitution, la révision de la constitution relative à l'organisation décentralisée de la République approuvée par le Congrès le 17 mars 2003 »¹⁹⁰⁸.

Peut-être est-ce l'engouement doctrinal pour la possibilité esquissée en 1992 qui a fait peur ou plus simplement le nombre des révisions constitutionnelles allant grandissant¹⁹⁰⁹. En effet, nombre d'auteurs ont interprété le considérant 19 de la décision du 2 septembre 1992¹⁹¹⁰ comme permettant de donner un contenu à « la forme républicaine du gouvernement ». On lut ainsi les appels à faire de cet alinéa le garant de la souveraineté nationale, des droits fondamentaux, de la démocratie ou de toutes ces notions à la fois au cœur de la querelle relative à l'existence d'une supraconstitutionnalité.

Loin d'avoir clôturé le débat en 2003, le Conseil constitutionnel l'a lui-même réactivé en 2006 par une décision qui lui donna l'opportunité d'affirmer qu'il existe « des principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France »¹⁹¹¹. Cette notion n'a pas manqué d'être rapprochée de celle de supraconstitutionnalité parce qu'elle aurait la même fonction : « ce que vise à protéger toute forme de "supra-constitutionnalité" c'est le cœur d'un système constitutionnel, son âme,

¹⁹⁰⁶ M.-P. Roy le remarquait déjà en 1980 dans son article relatif à « L'application de l'article 89 de la constitution de 1958 », *RDP*, 1980, pp. 687-742.

¹⁹⁰⁷ « sous réserve, d'une part, des limitations touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut pas être engagée ou poursuivie, qui résultent des articles 7, 16 et 89, alinéa 4, du texte constitutionnel et, d'autre part, du respect des prescriptions du cinquième alinéa de l'article 89 en vertu desquelles "la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision", le pouvoir constituant est souverain », DC n° 92-312 du 2 septembre 1992, considérant 19.

¹⁹⁰⁸ Il s'agit là du troisième et dernier considérant de la décision. Les deux premiers se limitent à réaffirmer la compétence d'attribution du Conseil constitutionnel, comme cela avait été fait pour la décision n° 62-20 du 6 novembre 1962.

¹⁹⁰⁹ Il a été envisagé d'instaurer ce contrôle uniquement pour les révisions d'origine interne, M. Canedo, « Une double occasion manquée », *RDP*, 2003, n° 3, pp. 767-792. ; ou externe, L. Guilloud, « Révision constitutionnelle et intégration européenne, l'insoutenable légèreté de la Constitution », *RDP*, 2009, n° 2, pp. 397-424.

¹⁹¹⁰ « Considérant que sous réserve, d'une part, des limitations touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut pas être engagée ou poursuivie, qui résultent des articles 7, 16 et 89, alinéa 4, du texte constitutionnel et, d'autre part, du respect des prescriptions du cinquième alinéa de l'article 89 en vertu desquelles "la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision", le pouvoir constituant est souverain »

¹⁹¹¹ DC n° 2006-540 du 27 juillet 2006, considérant 19.

son essence, donc son “identité constitutionnelle” profonde », estime le professeur E. Dubout¹⁹¹². Le professeur A. Viala lui a répondu en avançant que l’identité constitutionnelle est une notion qui nie la supraconstitutionnalité : d’une part, l’identité constitutionnelle telle que la présente le professeur Dubout inclut les droits de l’homme, or, leur universalisme empêche qu’ils soient réappropriés par une culture singulière, et d’autre part, l’inspiration des théories soutenant l’existence d’une supraconstitutionnalité se fondent sur un décisionisme inspiré de la notion de Constitution chez Schmitt, ce qui donne lieu à « Une métaphysique aux pieds d’argiles qui repose... sur une décision. »¹⁹¹³ L’auteur insiste enfin sur les derniers mots du considérant 19 de cette décision, « sauf à ce que le constituant y ait consenti », grâce auxquels il soutient que le Conseil n’aurait pas modifié son rôle d’aiguilleur.

Toutefois, l’effort d’une partie de la doctrine, mené depuis 1992 pour faire évoluer les compétences du Conseil constitutionnel, doit être poursuivi. Ne serait-ce que pour mettre en accord la fonction du Congrès avec l’histoire constitutionnelle de la France qui fait de l’organe titulaire du pouvoir de révision un organe dont la fonction est simultanément la protection de la Constitution et/par l’amélioration de la constitution. Il semblerait, en effet, qu’un faisceau d’indices s’organise pour contre-balancer le refus du Conseil constitutionnel de contrôler les lois de révision, c’est-à-dire de vérifier qu’elles ne portent pas atteinte à la forme républicaine du gouvernement.

Le premier de ces indices vient d’une pratique qui ne peut être anodine parce qu’elle se répète depuis le début des années 1990. A partir de 1992, chaque Président de la République a procédé à la mise en place d’une « commission » ou d’un « comité » chargé d’étudier les réformes qu’il serait souhaitable d’apporter à la constitution, conformément à une promesse de campagne électorale¹⁹¹⁴. De fait, ces pratiques répétées peuvent faire croire à l’instauration d’une nouvelle étape préalable à la procédure de révision constitutionnelle¹⁹¹⁵. Dès lors, la tentation d’y voir les

¹⁹¹² E. Dubout, « “Les règles ou principes inhérents à l’identité constitutionnelle de la France” : une supra-constitutionnalité ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2010, n° 83, p. 460.

¹⁹¹³ A. Viala, « Le concept d’identité constitutionnelle : approche théorique », *L’identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, sous la dir. de L. Burgogue-Larsen, Paris, Pedone, 2011, p. 23.

¹⁹¹⁴ En 1992, le décret n° 92-1247 institue un comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Vedel ; qu’en 2002, par le décret n° 2002-961, est instituée la « commission chargée de mener une réflexion sur le statut pénal du Président de la République » présidée par le professeur P. Avril ; qu’en 2007, le « comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République » présidé par E. Balladur est créé par le décret n° 2007-1108 ; qu’en 2008, c’est au tour du « comité de réflexion sur le préambule de la Constitution » présidé par S. Veil, de voir le jour par le décret n° 2008-328 ; qu’enfin en 2012, le décret n° 2012-875 réunit sous la présidence de L. Jospin, une « commission de rénovation et de déontologie de la vie publique ».

¹⁹¹⁵ Il est en effet surprenant de relever quelques constantes dans chacun de ces comités ou commissions qui ont tous été institués par décrets du Président de la République, tous ont été composés majoritairement de professeurs des universités de droit, ont tous eu pour guide de leurs travaux les réflexions du Président de la République, inscrites en motifs du décret qui les institua, enfin les réflexions de chacun des comités ont systématiquement donné lieu à la rédaction d’un rapport, souvent accompagné de propositions et d’opinions dissidentes.

prémices de l'installation d'une coutume constitutionnelle existe. Les signes qui créent cette tentation sont, malgré tout, trop jeunes et trop peu nombreux pour conclure de manière certaine à l'existence d'une coutume. Il n'existe que cinq précédents et aucun exemple illustrant un Président qui se sentirait lié par cette pratique ou qui, ne la respectant pas, provoquerait une réaction de désapprobation même minoritaire.

Néanmoins, cette pratique interroge¹⁹¹⁶. Elle éclaire le constat d'une banalisation de la révision depuis le début des années 1990 d'une lumière particulière. Comme si la faiblesse des limites procédurales à l'élaboration d'une révision constitutionnelle devait être relativisée par un lointain souci que les anciennes constitutions intégraient à la procédure elle-même : la maturation du vœu de révision. Le fait de confier à un comité d'experts le soin d'identifier les besoins et les absences de besoin de révision constitutionnelle traduit la permanence¹⁹¹⁷ de cette considération. La dimension protectrice de la révision constitutionnelle demeure ainsi présente, aux côtés de sa dimension améliorative. Ajouter à la permanence des fonctions de la révision constitutionnelle une garantie supplémentaire que cette fonction soit respectée, ne nous paraît contraire ni à la lettre, ni à l'esprit de notre droit constitutionnel.

Le deuxième indice réside dans le fait que le Conseil constitutionnel est compétent pour contrôler le règlement du Congrès¹⁹¹⁸. Il y a là un signe supplémentaire de la nature de pouvoir constitué du Congrès, un argument fort pour prouver qu'il est soumis à la constitution et qu'il ne peut donc y déroger comme il l'entend car il dérogerait alors à la Constitution. Là encore, le contrôle des textes qu'il adopte est donc justifié.

Le troisième indice est décelable dans l'évolution de l'interdiction de réviser la forme républicaine du gouvernement. Apparue en 1884, non pas pour empêcher toute restauration monarchique comme le rappellent tous les auteurs de manière trop strictement contingente (il n'y a là qu'une raison seconde), mais bien pour fonder la République. La manière négative de cette fondation est d'abord porteuse de l'affirmation de la rigidité matérielle de la Constitution de 1875 et se fait ensuite au détriment de l'alternative en concurrence à ce moment là, la monarchie.

La formulation initiale de cette fondation interdisait toute *proposition* de révision de la forme républicaine du gouvernement. De sorte que les Chambres, avant de saisir l'Assemblée nationale, étaient liées. Ainsi, indirectement, l'Assemblée nationale était elle-même liée. La logique

¹⁹¹⁶ Par exemple : X. Magnon, « La composition de la commission Balladur : brèves réflexions sur l'expertise en matière constitutionnelle », *RFDC*, 2008, HS n° 2, pp. 39-47.

¹⁹¹⁷ Au-delà des procédures de révision des Constitutions de 1791, 1795 et 1848 dont la lenteur était appréhendée comme une vertu et une garantie de sûreté pour la Constitution elle-même, il convient de rappeler que le jury constitutionnaire de Sieyès avait pour fonction d'identifier les mécanismes constitutionnels à perfectionner, ce qui devait donner lieu à la rédaction d'un rapport annuel. De la fin du second mandat de F. Mitterrand à nos jours, il n'est pas exagéré de considérer que nous disposons d'un rapport par mandat présidentiel.

¹⁹¹⁸ DC n° 63-24 du 20 décembre 1963.

de cette interdiction est donc préventive. Aujourd'hui, cette même logique préventive a été consacrée par le Conseil constitutionnel qui, par sa décision n° 2000-21 du 25 juillet 2005, se déclare compétent pour « statuer sur les requêtes mettant en cause la régularité d'opérations à venir dans les cas où l'irrecevabilité qui serait opposée à ces requêtes risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle des opérations référendaires, vicierait le déroulement général du vote ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics »¹⁹¹⁹. Il est ainsi accepté par tous que ce contrôle préventif a pour but d'empêcher qu'une loi que l'on prévoit de soumettre au referendum ne présente de contradiction avec la Constitution et non seulement avec le texte constitutionnel. A plus forte raison, qu'un referendum ne revienne sur un droit ou une liberté constitutionnellement garanti.

Alors, si le corps électoral, qui est le représentant « le plus proche du souverain »¹⁹²⁰, ne doit pas se voir adresser n'importe quel projet de referendum, on ne voit pas pourquoi le Congrès, dont les projets et propositions qu'il discute ne sont pas soumis préalablement au Conseil constitutionnel, ne pourraient pas l'être une fois que le Congrès les a adoptés. Et ce, pour les mêmes raisons de prudence, de garantie des progrès du droit dans le sens qu'il s'est fixé initialement et qui est exprimé dans le préambule de la Constitution de 1958 : le perfectionnement des institutions dans un sens démocratique.

C'est là d'ailleurs le quatrième indice que nous voulions relever : l'alinéa second du préambule de la Constitution de 1958, rarement explicité, affirme lui-même cet objectif. Il énonce qu' « En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité *et conçues en vue de leur évolution démocratique.* » En 1958 ces dispositions s'adressaient aux Etats de l'Empire colonial français, dans le cadre de la Communauté d'Etats qu'elle instaurait. Toutefois, la décolonisation et la disparition de la Communauté n'ont pas entraîné l'abrogation comme ce fut pourtant le cas des dispositions relatives à cet objet devenu obsolète, ni même lors de la révision de 2008 qui déplaça depuis l'article 3 vers l'article 1 les dispositions relatives à la parité.

Malgré un silence troublant du Comité Veil sur cet alinéa¹⁹²¹, nous pensons qu'il doit aujourd'hui être interprété à la lumière contemporaine de ce qu'est devenu l'Etat français : une

¹⁹¹⁹ DC n° 2000-21 du 25 juillet 2005, considérant 5.

¹⁹²⁰ Pour des considérations récentes sur cette question, voir M. Altwegg-Boussac, *Les changements constitutionnels informels*, Thèse, Paris X, 2012, pp. 383-419.

¹⁹²¹ Qui peut s'expliquer par la manière dont le Comité considère le pouvoir de révision : « Pour le dire trivialement : en droit, le constituant fait ce qu'il veut. », *Redécouvrir le Préambule*, *op. cit.*, p. 31.

République unifiée qui fait face à de persistentes volontés d'indépendance, d'autonomie ou de reconnaissance de particularismes locaux. Dans ces conditions, l'alinéa second du préambule de 1958 ne signifie pas que la République offre des institutions "toutes faites" aux territoires d'outre-mer, mais qu'elle leur offre ses propres institutions dès lors que ces territoires manifestent la volonté d'y adhérer. La fin de cet alinéa signifie donc que les institutions de la République française sont « fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité » mais surtout, pour ce qui concerne la présente recherche, qu'elles sont « conçues en vue de leur [propre] évolution démocratique ».

Un idéal est ainsi choisi par la constitution elle-même, au moment de son adoption, qu'elle choisit de faire figurer explicitement dans son préambule. Ce dernier se termine par la formulation, non pas d'un vœu, mais de l'objectif imprimé à l'ensemble des institutions fondées par la Constitution : le développement de son propre idéal. Il ne s'agit pas d'autre chose que d'un objectif d'amélioration qui ne pourra être atteint sans protection.

Conclusion du Chapitre deux

Nos observations aboutissent à la conclusion que si la V^{ème} République est riche d'enseignements c'est qu'elle est un aboutissement. L'aboutissement de 180 années d'histoire constitutionnelle française ponctuée d'un nombre impressionnant de changements de Constitutions et pourtant de quelques révisions constitutionnelles seulement. Au cours de la V^{ème} République, sous l'empire de la constitution du 4 octobre 1958, la tendance s'est incontestablement inversée : la constitution sera bientôt aussi stable que l'ont été les lois constitutionnelles de 1875 mais vingt-quatre révisions constitutionnelles ont été adoptées. Ce seul constat quantitatif prouve que le rapport des acteurs politiques à la révision constitutionnelle a changé de manière définitive, ce qui a permis le développement d'une doctrine renouvelée du pouvoir constituant, qui insiste sur sa spécificité et celle du pouvoir de révision. Ainsi, à la faveur d'un changement des conditions et des enjeux du combat politique, la protection de la Constitution est institutionnellement vécue par l'amélioration de la constitution.

Pourtant, le moment fondateur de la V^{ème} République et la première décennie de pratique de la constitution auraient pu laisser croire que l'instabilité constitutionnelle française reprendrait. C'est à la faveur d'une confusion, d'une assimilation entre pouvoir constituant et pouvoir de révision de la constitution que ce régime s'installait : le général de Gaulle se voulait investi du pouvoir constituant tout en affirmant ne vouloir que réviser, bien que totalement, la constitution d'octobre 1946. Ce type de discours, emblématique de l'imbrication entre pouvoir constituant et révision constitutionnelle en France, de même que l'appel au pouvoir constituant du peuple pour réviser la constitution en 1962, est finalement fondamental. Il permet de comprendre pourquoi la querelle relative à l'étendue de la compétence de l'organe appelé à réviser se pose, aujourd'hui encore, dans les mêmes termes.

Par ailleurs, il en résulte une élévation, une mise en avant du pouvoir constituant que la majorité des juristes refuse de considérer autrement que dans le strict cadre juridique. D'où le refus persistant de contrôler le Parlement réuni en Congrès alors qu'un exemple particulièrement traumatisant existe des dangers d'une telle licence accordée à cet organe. Pire encore, alors que les révisions constitutionnelles s'accumulent à un rythme conséquent depuis 1992 et qui, toutes, se parent de la fonction d'amélioration de la constitution pour se justifier, sans d'ailleurs beaucoup

d'effort de démonstration sur ce point, le refus d'opérer un contrôle de ces réformes de la constitution persiste. Il y a donc là un déclin sérieux de la fonction de protection de la Constitution par la révision constitutionnelle, initialement prévue dans ce but. Il est donc urgent, et d'autant plus depuis que cette procédure est devenue fréquente, que le fait de réviser la constitution soit traité avec méfiance, comme toutes les autres fonctions des pouvoirs publics le sont depuis l'avènement du constitutionnalisme moderne. Il y a là une exigence de l'esprit libéral et social qui le nourrit depuis ses origines.

Cette prétention est en décalage radical avec l'histoire constitutionnelle du pouvoir de révision malgré le fait que cette notion a été, au cours de cette histoire, majoritairement dénommée pouvoir constituant.

Conclusion du Titre Deux

Après la défaite de l'autoritarisme totalitaire au milieu du XX^{ème} siècle, et alors que la République est sortie victorieuse de l'instabilité chronique du XIX^{ème} siècle, la lutte politique n'a plus pour objet principal la forme du gouvernement mais la réalisation de la démocratie, ni la reconnaissance des droits individuels, mais leur effectivité. L'éventail politique partage très majoritairement ces convictions avec le pays. La protection de la Constitution est donc assurée presque *de facto* : les dispositions des constitutions révolutionnaires qui confiaient la sauvegarde de la Constitution au patriotisme des français ou à la vigilance des pères de famille n'ont plus besoin d'être affirmées par la constitution.

Le moyen de perfectionner la constitution a pu alors être appréhendé avec moins de passion, il a même été si bien intégré à la pratique des institutions que cette procédure s'est banalisée. Il en résulte une désacralisation de la révision constitutionnelle qui conduit à une certaine confusion : certains affirment la possibilité, grâce à cette procédure, de décider d'une nouvelle Constitution alors qu'elle ne permet que de modifier, voire de refaire la constitution. Bien que cette situation ne se soit jamais produite avec succès, il en résulte une certaine banalisation de la révision constitutionnelle dès lors qu'elle n'intervient que pour des réformes précises et dont le besoin est largement reconnu. Toutefois, cette confusion ouvre une brèche conséquente dans la logique qui préside à l'instauration d'une procédure de révision dans un texte constitutionnel : la conviction qu'il s'agit d'un moyen d'améliorer la constitution en fait un argument de rhétorique politique pour justifier toute révision. La fonction de protection de la révision est alors dangereusement atteinte.

Il en résulte un retour de l'histoire sur elle-même, qui avait initié la réflexion relative aux procédures de révision constitutionnelle par l'élaboration de mécanismes particulièrement rigides, puis a constaté leurs dangers pour la Constitution. Sous la IV^{ème} République, et spécialement sous la V^{ème} République, des procédures relativement souples conduisent aux mêmes dangers de remise en cause, plus sournoise, de la Constitution. C'est alors la rigidité non pas des lois constitutionnelles qui en ressort mais bien de la Constitution elle-même.

Conclusion de la Seconde partie

L'enseignement que nous pouvons tirer de cette seconde partie de notre recherche complète celui qui a conclu la première : aux côtés de la fonction de protection de la Constitution reconnue aux procédures de révision constitutionnelle, par leur seule présence au sein du texte constitutionnel, coexiste une fonction d'amélioration de la constitution par ces procédures, lorsqu'elles sont mises en œuvre.

De cet enseignement synthétique découlent deux difficultés qui peuvent se poser quand la fonction d'amélioration est poursuivie. La première est liée à un excès de prudence qu'une conception maximale de l'objectif d'améliorer la constitution engendrerait : la révision, à cause d'une double exigence qui la souhaite à la fois parfaitement adaptée aux besoins qui commandent son élaboration et respectueuse de la Constitution, peut ne jamais avoir lieu ou trop tard. C'est, dans cet ordre, ce qu'illustrent les pratiques des III^{ème} et IV^{ème} Républiques. La seconde, est liée à la fréquence avec laquelle sont élaborées des révisions constitutionnelles, qui atténue leur gravité symbolique et favorise des innovations de plus en plus conséquentes quant au fond des changements qu'elles apportent. Le Second Empire et la V^{ème} République ont vécu (et vit encore) ce dilemme.

Ces deux difficultés renforcent le constat dégagé en fin de première partie, selon lequel la seule présence d'une procédure de révision dans un texte constitutionnel, bien que ce soit là sa fonction première, ne suffit pas à garantir une protection efficace de la Constitution. Il en découle que l'utilisation de la procédure de révision est impérative pour qu'elle remplisse son office protecteur. Ces difficultés dégagées de la période qui s'étend depuis 1851 à nos jours, révèlent également que l'utilisation de vieux paradoxes selon lesquels la procédure pourrait se retourner contre son but et engendrer le besoin de se protéger de la protection. La révision n'est en effet pas sans danger pour la Constitution. La conclusion est, alors, d'une certaine manière décevante mais inéluctable, il faut se prémunir contre les excès de la protection, il faut prévenir la possibilité d'une amélioration excessive car améliorer n'est pas changer.

Conclusion

L'étude chronologique de la révision de la constitution de 1789 à nos jours a montré que l'histoire constitutionnelle française est porteuse de permanences. Elle a montré qu'une évolution continue de certains mécanismes constitutionnels peut exister malgré la rudesse des luttes politiques et la fréquence des changements de régime car les réflexes de fondation des ordres politiques obéissent eux-mêmes à des impératifs qui les dépassent et les rassemblent. Les résultats de cette étude contribuent ainsi à révéler la continuité constitutionnelle française relativement à la révision de la constitution, initialement masquée par les nombreuses ruptures, les changements complets de Constitutions et les va-et-vient permanents entre progrès de la démocratie et stabilisation conservatrice tout au long de cette histoire constitutionnelle.

Une de ces constantes est la notion de puissance constituante, qui a permis de dépasser le clivage entre révolutions populaires ou bourgeoises et coups d'Etat personnels. Il est en effet illusoire de croire que le peuple agit de manière autonome dans le premier cas. Si le succès de l'entreprise de remplacer une Constitution est toujours, *in fine*, dépendant de l'assentiment populaire, des leaders sont toujours présents pour orienter les opinions et les forces, puis les représenter au sens juridique du terme. Dans le second cas, un coup d'Etat n'est jamais l'œuvre d'une personne isolée. Entourée, cette dernière use de soutiens diffus et silencieux pour également influencer autant que s'appuyer sur l'opinion. La puissance constituante, en tant que force politique fondatrice, offre alors un pont entre l'analyse politique et l'analyse juridique du phénomène révolutionnaire. Elle permet d'expliquer l'exercice du pouvoir constituant.

La notion de puissance constituante éclaire aussi d'une nouvelle manière une distinction fameuse au sein de la communauté des juristes français depuis le début des années 1990, entre la Constitution et les lois constitutionnelles, établie en 1928 par Carl Schmitt. Ensemble, ces notions permettent d'aborder les différents moments constituants de l'histoire constitutionnelle française comme la répétition d'un même phénomène : le phénomène politique, défini comme la lutte pour

la maîtrise du projet politique de la nation. Chaque moment constituant est une occasion de redéfinir la décision politique globale, selon le vocabulaire schmittien. Partant, il était possible de comprendre ce que signifie politiquement « réviser la constitution » et de prendre appui sur cet enseignement pour en saisir toutes les implications juridiques.

Cette recherche nous a donc conduit sur deux pistes, menées de front, car l'objectif était de proposer un regard historique global sur la notion de révision constitutionnelle.

La première de ces deux pistes trouvait des réponses à partir des discours d'élaboration du droit (les débats parlementaires), des discours du droit lui-même (les textes constitutionnels) et des discours sur le droit enfin (les réflexions des auteurs), relativement au « pouvoir constituant ». Il est apparu de manière récurrente, tout au long des presque deux cents trente ans d'histoire constitutionnelle qui nous séparent aujourd'hui de 1789, que deux acceptions ont toujours existé derrière ces mots.

La première acception, théorisée par Sieyès et largement acceptée depuis, entend le pouvoir constituant comme le droit d'écrire la constitution. Elle en déduit que le pouvoir constituant est alors aussi le droit de revoir, réformer ou réécrire la constitution.

La seconde acception en revanche, résulte d'une prise de conscience collective durant l'été 1789, lorsque la Constituante refuse de faire du droit de revoir la constitution un droit de l'homme et deux ans plus tard, lorsqu'elle est convaincue par l'exposé des idées de Frochot qui distingue nettement l'action d'instaurer une constitution et celle de la modifier. Cette acception réserve le pouvoir constituant au cas rare et particulier de la fondation de l'ordre juridique et révèle l'existence d'un quatrième pouvoir constitué, aux côtés des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, le pouvoir de révision, appelé pour modifier le texte constitutionnel.

A ce stade déjà, il est apparu que l'ajout d'adjectifs à l'expression « pouvoir constituant » afin de distinguer l' « originaire » du « dérivé » doit être abandonnée, dans la mesure où elle entretient la confusion véhiculée par la première acception de l'expression. L'emploi de ces adjectifs ne permet pas à la notion de pouvoir de révision d'exister et nie du même coup la spécificité fonctionnelle des révisions constitutionnelles voulue par tous les constituants de l'histoire constitutionnelle française. User des expressions de constituant originaire et de constituant dérivé, c'est dissimuler la différence de fonction entre celui qui fonde et celui qui corrige. C'est aussi entretenir le mythe d'un pouvoir constitué à compétence illimitée, dans le seul but d'imaginer une voie juridique pour le changement de Constitution.

La seconde piste découle alors de la première, car si la seconde acception du pouvoir constituant voit le jour à partir de la fonction qui est attribuée à ce pouvoir, c'est aussi par une analyse fonctionnelle du pouvoir appelé à modifier la constitution qu'il faut chercher sa spécificité. A travers l'analyse des trois types de discours (sur, du, et d'élaboration du droit), nos travaux ont révélé que le pouvoir à qui est confié la révision de la constitution doit systématiquement remplir deux fonctions : la protection de la Constitution et l'amélioration de la constitution.

Précisément, la première partie a montré que l'insertion d'une procédure de révision constitutionnelle dans le texte constitutionnel était pensée comme une protection de la Constitution. Cela a d'abord été prouvé par le fait que toute révision est l'aboutissement d'un concours des organes constitués, indépendamment du fait que l'étape finale soit le fait d'un organe réunit spécialement à cet effet ou non. Chaque intervention des organes dans cette procédure apparaît en effet comme une garantie pour la Constitution car chaque organe peut orienter la décision élaborée et peut donc, à son niveau, avec l'influence dont il dispose, être considéré comme un gardien de la Constitution. Ainsi, plus les constituants considèrent la fonction de protection comme une priorité, plus les étapes de la procédure de révision seront réparties entre les organes constitués et plus ces étapes seront temporellement encadrées (les procédures de 1791, de 1795 et dans une moindre mesure de 1848 sont exemplaires de ce cas de figure, de même que la procédure spontanée du Premier Empire, qui l'a établie à fin de justification).

Puis, la seconde partie de notre recherche a montré que plus les constituants se préoccupent de la fonction d'amélioration de la constitution par la révision, plus la procédure est concentrée entre peu d'organes à moins que parmi ceux-ci, l'un soit décisif, et moins ils seront sujet à des limites temporelles (le rôle moteur de l'Empereur sous le Second Empire, ou celui du Président de la République sous la V^{ème} République, voire l'hégémonie de la Chambre des députés sous la Troisième République illustrent ces situations).

De ces résultats, une autre constante a pu être identifiée, relativement à la notion de constitution. Classiquement catégorisées en constitutions souples et constitutions rigides à partir de la teneur de leur procédure de révision, les textes constitutionnels sont réputés plus ou moins facilement modifiables. D'un strict point de vue formel, cet état des connaissances en droit constitutionnel n'a pas à être remis en cause. Toutefois, il doit être enrichi car il entretient certaines incertitudes : l'absence de procédure de révision dans le texte des Chartes, par exemple,

est tantôt considéré comme la preuve de leur rigidité (elles ne peuvent être modifiées), tantôt de leur souplesse (elles peuvent être modifiées par la procédure législative). En revanche, d'un point de vue matériel, ces classifications ne permettent aucune distinction et n'expliquent pas cette incapacité.

L'identification des fonctions de la révision constitutionnelle comble cette lacune. La fonction de protection de la Constitution s'explique par la volonté des constituants de protéger la décision politique fondamentale qu'ils ont imposée. Ils recherchent donc la protection de la constitution dans son sens matériel. En encadrant l'action du pouvoir de révision, ils révèlent donc la rigidité matérielle de toute Constitution. Quant à la fonction d'amélioration de la constitution, elle s'explique par la prudence des constituants, conscients que l'expérience pratique de leur ouvrage en montrera les imperfections qu'il conviendra de corriger. Indépendamment de la quantité et de la complexité des obstacles procéduraux qu'ils peuvent imposer à l'élaboration d'une révision constitutionnelle, il subsiste donc toujours une certaine souplesse du texte constitutionnel.

En d'autres termes, l'histoire de la révision constitutionnelle en France a montré qu'une décision politique fondatrice domine et conditionne l'écriture du texte constitutionnel, de sorte que la procédure de révision que ce texte peut prévoir sera toujours et relativement subordonnée à ce texte mais toujours et absolument à la décision politique fondatrice. Subordination relative par rapport au texte, car les travaux des théoriciens réalistes de l'interprétation montrent combien la lettre est une barrière fine, légère voire illusoire puisque le choix d'une interprétation pour son application ne serait qu'une option parmi une infinité d'autres potentielles. Subordination absolue par rapport à la décision politique fondatrice néanmoins, car le droit, jusqu'ici, est phénomène de domination et de légitimation de puissance.

Ainsi, dire que « réviser la constitution » c'est protéger la Constitution en améliorant la constitution signifie que les règles de production d'un devoir-être, choisi au préalable, doivent entretenir ce devoir-être et y conduire. La déférence positiviste envers les formes n'a donc de sens qu'à la condition de savoir pour quelle fin elles sont instituées.

Annexes

Annexe 1 – Constitution du 4 septembre 1791

TITRE VII – De la révision des décrets constitutionnels

Article 1. L'Assemblée nationale constituante déclare que la Nation a le droit imprescriptible de changer sa Constitution ; et néanmoins, considérant qu'il est plus conforme à l'intérêt national d'user seulement, par les moyens pris dans la Constitution même, du droit d'en réformer les articles dont l'expérience aurait fait sentir les inconvénients, décrète qu'il y sera procédé par une Assemblée de révision en la forme suivante :

Article 2. Lorsque trois législatures consécutives auront émis un vœu uniforme pour le changement de quelque article constitutionnel, il y aura lieu à la révision demandée.

Article 3. La prochaine législature et la suivante ne pourront proposer la réforme d'aucun article constitutionnel.

Article 4. Des trois législatures qui pourront par la suite proposer quelques changements, les deux premières ne s'occuperont de cet objet que dans les deux derniers mois de leur dernière session, et la troisième à la fin de sa première session annuelle, ou au commencement de la seconde. / Leurs délibérations sur cette matière seront soumises aux mêmes formes que les actes législatifs ; mais les décrets par lesquels elles auront émis leur vœu ne seront pas sujets à la sanction du roi.

Article 5. La quatrième législature, augmentée de deux cent quarante-neuf membres élus en chaque département, par doublement du nombre ordinaire qu'il fournit pour sa population, formera l'Assemblée de révision. / Ces deux cent quarante-neuf membres seront élus après que la nomination des représentants au Corps législatif aura été terminée, et il en sera fait un procès-verbal séparé. / L'Assemblée de révision ne sera composée que d'une chambre.

Article 6. Les membres de la troisième législature qui aura demandé le changement, ne pourront être élus à l'Assemblée de révision.

Article 7. Les membres de l'Assemblée de révision, après avoir prononcé tous ensemble le serment de *vivre libres ou mourir*, prêteront individuellement celui de *se borner à statuer sur les objets qui leur auront été soumis par le vœu uniforme des trois législatures précédentes ; de maintenir, au surplus, de tout leur pouvoir la Constitution du royaume, décrétée par l'Assemblée nationale constituante, aux années 1789, 1790 et 1791, et d'être en tout fidèles à la Nation, à la loi et au roi.*

Article 8. L'Assemblée de révision sera tenue de s'occuper ensuite, et sans délai, des objets qui auront été soumis à son examen : aussitôt que son travail sera terminé, les deux cent quarante-neuf membres nommés en augmentation, se retireront sans pouvoir prendre part, en aucun cas, aux actes législatifs. Les colonies et possessions françaises dans l'Asie, l'Afrique et l'Amérique, quoiqu'elles fassent partie de l'Empire français, ne sont pas comprises dans la présente Constitution.

Aucun des pouvoirs institués par la Constitution n'a le droit de la changer dans son ensemble ni dans ses parties, sauf les réformes qui pourront y être faites par la voie de la révision, conformément aux dispositions du titre VII ci-dessus.

L'Assemblée nationale constituante en remet le dépôt à la fidélité du Corps législatif, du roi et des juges, à la vigilance des pères de famille, aux épouses et aux mères, à l'affection des jeunes citoyens, au courage de tous les Français.

Annexe 2 – Projet de Constitution du 15 février 1793

Titre IX Des Conventions nationales

Article premier. Une Convention nationale sera convoquée toutes les fois qu'il s'agira de réformer l'acte constitutionnel, de changer ou modifier quelque'une de ses parties, ou d'y ajouter quelque disposition nouvelle.

Article 2. Le Corps Législatif sera chargé de cette convocation, lorsqu'elle aura été jugée nécessaire par la majorité des Citoyens de la République : il désignera la ville ou la Convention tiendra ses séances : mais ce sera toujours à la distance de cinquante lieues de la ville ou le Corps législatif siègera.

Article 3. La Convention et le Corps législatif auront le droit de changer le lieu de leurs séances, mais la distance de plus de cinquante lieues sera toujours observée.

Article 4. Dans la vingtième année après l'acceptation de l'acte constitutionnel, le corps législatif sera tenu d'indiquer une convention pour revoir et perfectionner la constitution.

Article 5. Chaque Citoyen a le droit de provoquer l'appel d'une Convention pour la réforme de la Constitution ; mais ce droit est soumis aux formes et aux règles établies pour l'exercice du droit de censure.

Article 6. Si la majorité des votants, dans les Assemblées primaires d'un Département, réclame la convocation d'une Convention nationale, le Corps législatif sera tenu de consulter sur le champ tous les Citoyens de la République réunis dans les Assemblées primaires ; et si la majorité des votants adopte l'affirmative, la Convention aura lieu sans délais.

Article 7. Le Corps législatif pourra aussi, lorsqu'il le jugera nécessaire, proposer la convocation d'une Convention nationale ; mais elle ne pourra avoir lieu que lorsque la majorité du peuple Français aura approuvé cette convocation ; les Membres de la législature ne pourront, en ce cas, être élus Membres de la Convention nationale.

Article 8. La Convention sera formée de deux Membres par Département, ayant deux suppléants ; ils seront élus de la même manière que les Membres des Législatures.

Article 9. La Convention ne pourra s'occuper que de présenter au peuple un projet de Constitution, perfectionné et dégagé des défauts que l'expérience aurait fait connaître.

Article 10. Toutes les autorités établies continueront leur action, jusqu'à ce que la nouvelle Constitution ait été acceptée par le peuple, suivant le mode réglé par la Constitution existante, et jusqu'à ce que les nouvelles autorités aient été formées et mise en activité.

Article 11. Si le projet de réforme de la Constitution est rejeté, dans le courant des deux premier mois qui suivront l'époque ou le voeu du peuple aura été constaté, la Convention sera tenue de présenter aux suffrages des Citoyens les questions sur lesquelles elle croira devoir connaître leur voeu.

Article 12. Le nouveau plan, formé d'après l'expression de ce voeu, sera présenté à l'acceptation du peuple dans les mêmes formes.

Article 13. S'il est rejeté, la Convention nationale sera dissoute de plein droit ; et le Corps Législatif sera tenu de consulter sur le champ les Assemblées primaires, pour savoir s'il y a lieu à la convocation d'une Convention nouvelle.

Article 14. Les Membres de la Convention ne pourront être recherchés, accusés, ni jugés en aucun cas temps, pour ce qu'ils auront dit ou écrit dans l'exercice de leurs fonctions ; et ils ne pourront être mis en jugement, dans tout autre cas, que par décision de la Convention elle-même.

Article 15. La Convention aussitôt après sa réunion, pourra régler l'ordre et la marche de ses travaux, comme elle le jugera convenable ; mais ses séances seront toujours publiques.

Article 16. En aucun cas, la Convention ne pourra prolonger ses séances au-delà du terme d'une année.

Annexe 3 – Constitution du 6 messidor an I (24 juin 1793)

Des Conventions nationales

Article 115. Si dans la moitié des départements, plus un, le dixième des Assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, demande la révision de l'acte constitutionnel, ou le changement de quelques-uns de ces articles, le Corps législatif est tenu de convoquer toutes les Assemblées primaires de la République, pour savoir s'il y a lieu à une Convention nationale.

Article 116. La Convention nationale est formée de la même manière que les législatures, et en réunit les pouvoirs.

Article 117. Elle ne s'occupe, relativement à la Constitution, que des objets qui ont motivé sa convocation.

Annexe 4 – Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795)

TITRE XIII – Révision de la Constitution

Article 336. Si l'expérience faisait sentir les inconvénients de quelques articles de la Constitution, le Conseil des Anciens en proposerait la révision.

Article 337. La proposition du Conseil des Anciens est, en ce cas, soumise à la ratification du Conseil des Cinq-Cents.

Article 338. Lorsque, dans un espace de neuf années, la proposition du Conseil des Anciens, ratifiée par le Conseil des Cinq-Cents, a été faite à trois époques éloignées l'une de l'autre de trois années au moins, une Assemblée de révision est convoquée.

Article 339. Cette Assemblée est formée de deux membres par département, tous élus de la même manière que les membres du Corps législatif, et réunissant les mêmes conditions que celles exigées par le Conseil des Anciens.

Article 340. Le Conseil des Anciens désigne, pour la réunion de l'Assemblée de révision, un lieu distant de 20 myriamètres au moins de celui où siège le Corps législatif.

Article 341. L'Assemblée de révision a le droit de changer le lieu de sa résidence, en observant la distance prescrite par l'article précédent.

Article 342. L'Assemblée de révision n'exerce aucune fonction législative ni de gouvernement ; elle se borne à la révision des seuls articles constitutionnels qui lui ont été désignée par le Corps législatif.

Article 343. Tous les articles de la Constitution, sans exception, continuent d'être en vigueur tant que les changements proposés par l'Assemblée de révision n'ont pas été acceptés par le peuple.

Article 344. Les membres de l'Assemblée de révision délibèrent en commun.

Article 345. Les citoyens qui sont membres du Corps législatif au moment où une Assemblée de révision est convoquée, ne peuvent être élus membres de cette Assemblée.

Article 346. L'Assemblée de révision adresse immédiatement aux Assemblées primaires le projet de réforme qu'elle a arrêté. / Elle est dissoute dès que ce projet leur a été adressé.

Article 347. En aucun cas, la durée de l'Assemblée de révision ne peut excéder trois mois.

Article 348. Les membres de l'Assemblée de révision ne peuvent être recherchés, accusés ni jugés, en aucun temps, pour ce qu'ils ont dit ou écrit dans l'exercice de leurs fonctions. / Pendant la

durée de ces fonctions, ils ne peuvent être mis en jugement, si ce n'est par une décision des membres mêmes de l'Assemblée de révision.

Article 349. L'Assemblée de révision n'assiste à aucune cérémonie publique ; ses membres reçoivent la même indemnité que celle des membres du Corps législatif.

Article 350. L'Assemblée de révision a le droit d'exercer ou faire exercer la police dans la commune où elle réside.

TITRE XIV – Dispositions générales

(...)

Article 375. Aucun des pouvoirs institués par la Constitution, n'a le droit de la changer dans son ensemble ni dans aucune de ses parties, sauf les réformes qui pourront y être faites par la voie de la révision, conformément aux dispositions du titre XIII.

Article 376. Les citoyens se rappelleront sans cesse que c'est de la sagesse des choix dans les Assemblées primaires et électorales, que dépendent principalement la durée, la conservation et la prospérité de la République.

Article 377. Le peuple français remet le dépôt de la présente Constitution à la fidélité du Corps législatif, du Directoire exécutif, des administrateurs et des juges ; à la vigilance des pères de famille, aux épouses et aux mères, à l'affection des jeunes citoyens, au courage de tous les Français.

Annexe 5 – Constitution du 22 frimaire an VIII (22 décembre 1799)

Aucune disposition relative à la révision de la constitution.

Sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X (4 août 1802)

TITRE V – Du Sénat

Article 54. Le Sénat règle par un sénatus-consulte organique, 1° La constitution des colonies ; 2° Tout ce qui n'a pas été prévu par la Constitution, et qui est nécessaire à sa marche ; 3° Il explique les articles de la Constitution qui donnent lieu à différentes interprétations.

(...)

Article 56. Les sénatus-consultes organiques et les sénatus-consultes sont délibérés par le Sénat, sur l'initiative du gouvernement. / Une simple majorité suffit pour les sénatus-consultes ; il faut les deux tiers des voix des membres présents pour un sénatus-consulte organique.

Article 57. Les projets de sénatus-consultes pris en conséquence des articles 54 et 55, sont discutés dans un conseil privé, composé des consuls, de deux ministres, de deux sénateurs, de deux conseillers d'Etat, et de deux grands officiers de la Légion d'honneur. / Le Premier consul désigne, à chaque tenue, les membres qui doivent composer le conseil privé.

Sénatus-consulte organique du 28 floréal An XII (18 mai 1804)

TITRE VIII – Du Sénat

Article 70. Tout décret rendu par le Corps législatif peut être dénoncé au Sénat par un sénateur, 1° comme tendant au rétablissement du régime féodal ; 2° comme contraire à l'irrévocabilité des ventes des domaines nationaux ; 3° comme n'ayant pas été délibéré dans les formes prescrites par les constitutions de l'Empire, les règlements et les lois ; 4° comme portant atteinte aux prérogatives de la dignité impériale et à celles du Sénat : sans préjudice de l'exécution des articles 21 et 37 de l'acte des constitutions de l'Empire, en date du 22 frimaire an VIII.

Annexe 6 – Charte du 14 août 1830

Droits particuliers garantis par l'Etat

(...)

Article 66. La présente Charte et tous les droits qu'elle consacre demeurent confiés au patriotisme et au courage des gardes nationales et de tous les citoyens français.

(...)

Dispositions particulières

Article 68. Toutes les nominations et créations nouvelles de pairs faites sous le règne du roi Charles X sont déclarées nulles et non avenues. / L'article 23 de la charte sera soumis à un nouvel examen dans la session de 1831.

Annexe 7 – Constitution du 4 novembre 1848

CHAPITRE XI – De la révision de la Constitution

Article 111. Lorsque, dans la dernière année d'une législature, l'Assemblée nationale aura émis le voeu que la Constitution soit modifiée en tout ou en partie, il sera procédé à cette révision de la manière suivante :

Le voeu exprimé par l'Assemblée ne sera converti en résolution définitive qu'après trois délibérations consécutives, prises chacune à un mois d'intervalle et aux trois quarts des suffrages exprimés. Le nombre des votants devra être de cinq cents au moins.

L'Assemblée de révision ne sera nommée que pour trois mois.

Elle ne devra s'occuper que de la révision pour laquelle elle aura été convoquée.

Néanmoins, elle pourra, en cas d'urgence, pourvoir aux nécessités législatives.

Annexe 8 – Constitution du 14 janvier 1852

« Le Président de la République, considérant que le Peuple français a été appelé à se prononcer sur la résolution suivante :

“Le peuple veut le maintien de l’autorité de *Louis Napoléon Bonaparte*, et lui donne les pouvoirs nécessaires pour faire une Constitution d’après les bases établies dans sa proclamation du 2 décembre” ;

Considérant que les bases proposées à l’acceptation du Peuple étaient :

“1° Un chef responsable nommé pour dix ans ; 2° Des ministres dépendant du pouvoir exécutif seul ; 3° Un Conseil d’Etat formé des hommes les plus distingués, préparant les lois et en soutenant la discussion devant le Corps législatif ; 4° Un Corps législatif discutant et votant les lois, nommé par le suffrage Universel sans scrutin de liste qui fausse l’élection ; 5° Une seconde Assemblée formée de toutes les illustrations du pays, pouvoir pondérateur, gardien du pacte fondamental et des libertés publiques.”

Considérant que le Peuple a répondu affirmativement par sept millions cinq cent mille suffrages. promulgué la Constitution dont la teneur suit :

TITRE IV – Du Sénat

Article 25. Le Sénat est le gardien du pacte fondamental et des libertés publiques. Aucune loi ne peut être promulguée avant de lui avoir été soumise.

Article 26. Le Sénat s’oppose à la promulgation. 1° Des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à la Constitution, à la religion, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l’égalité des citoyens devant la loi, à l’inviolabilité de la propriété et au principe de l’immovibilité de la magistrature ; 2° De celles qui pourraient compromettre la défense du territoire.

Article 27. Le Sénat règle par un sénatus-consulte : 1° La constitution des colonies et de l’Algérie ; 2° Tout ce qui n’a pas été prévu par la Constitution et qui est nécessaire à sa marche ; 3° Le sens des articles de la Constitution qui donnent lieu à différentes interprétations.

Article 28. Ces sénatus-consultes seront soumis à la sanction du président de la République et promulgués par lui.

Article 29. Le Sénat maintient ou annule tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le gouvernement, ou dénoncés, pour la même cause, par les pétitions des citoyens.

Article 30. Le Sénat peut, dans un rapport adressé au président de la République, poser les bases de projets de loi d’un grand intérêt national.

Article 31. Il peut également proposer des modifications à la Constitution. Si la proposition est adoptée par le pouvoir exécutif, il y est statué par un sénatus-consulte.

Article 32. Néanmoins, sera soumise au suffrage universel toute modification aux bases fondamentales de la Constitution, telles qu'elles ont été posées dans la proclamation du 2 décembre et adoptées par le Peuple français.

Sénatus-consulte du 18 juillet 1866,

qui modifie la Constitution et notamment les articles 40 et 41.

Article 1. La Constitution ne peut être discutée par aucun pouvoir public autre que le Sénat procédant dans les formes qu'elle détermine. / Une pétition ayant pour objet une modification quelconque ou une interprétation de la Constitution ne peut être rapportée en séance générale que si l'examen en a été autorisé par trois au moins des cinq bureaux du Sénat.

Article 2. Est interdite toute discussion ayant pour objet la critique ou la modification de la Constitution, et publiée ou reproduite soit par la presse périodique, soit par des affiches, soit par des écrits non périodiques des dimensions déterminées par le paragraphe 1er de l'article 9 du décret du 17 février 1852. / Les pétitions ayant pour objet une modification ou une interprétation de la Constitution ne peuvent être rendues publiques que par la publication du compte rendu officiel de la séance dans laquelle elles ont été rapportées. / Toute infraction aux prescriptions du présent article constitue une contravention punie d'une amende de cinq cents à dix mille francs.

Sénatus-consulte du 14 mars 1867,

qui modifie l'article 26 de la Constitution.

Article 26. Le Sénat s'oppose à la promulgation : 1° Des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à la Constitution, à la religion, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens devant la loi, à l'inviolabilité de la propriété et au principe de l'immovibilité de la magistrature ; 2° De celles qui pourraient compromettre la défense du territoire. / Le Sénat peut en outre avant de se prononcer sur la promulgation d'une loi, décider, par une résolution motivée, que cette loi sera soumise à une nouvelle délibération du Corps législatif. / Cette nouvelle délibération n'aura lieu que dans une session suivante, à moins que le Sénat n'ait reconnu qu'il y a urgence. / Lorsque, dans une seconde délibération, le Corps législatif a adopté la loi sans changements, le Sénat, saisi de nouveau, délibère uniquement sur la question de savoir s'il s'oppose ou non à la promulgation de la loi conformément aux nos 1 et 2 du présent article.

Sénatus-consulte du 21 mai 1870,

fixant la Constitution de l'Empire.

TITRE VIII – Disposition générales

(...)

Article 44. La Constitution ne peut être modifiée que par le Peuple, sur la proposition de l'empereur.(...)

Annexe 9 – Loi constitutionnelle du 25 février 1875

Article 8. Les chambres auront le droit, par délibérations séparées prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles.

Après que chacune des deux chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la révision.

Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale.

Toutefois, pendant la durée des pouvoirs conférés par la loi du 20 novembre 1873 à M. le maréchal de Mac-Mahon, cette révision ne peut avoir lieu que sur proposition du Président de la République.

Loi du 14 août 1884,

portant révision partielle des lois constitutionnelles.

Article 2. Le paragraphe 3 de l'article 8 de la même loi est complété ainsi qu'il suit :

“La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision.

Les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles à la présidence de la République.”

(...)

Annexe 10 – Constitution du 26 octobre 1946

TITRE XI – De la révision de la Constitution

Article 90. La révision a lieu dans les formes suivantes.

La révision doit être décidée par une résolution adoptée à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale.

La résolution précise l'objet de la révision.

Elle est soumise, dans le délai minimum de trois mois, à une deuxième lecture, à laquelle il doit être procédé dans les mêmes conditions qu'à la première, à moins que le Conseil de la République, saisi par l'Assemblée nationale, n'ait adopté à la majorité absolue la même résolution. Après cette seconde lecture, l'Assemblée nationale élabore un projet de loi portant révision de la Constitution. Ce projet est soumis au Parlement et voté à la majorité et dans les mêmes formes prévues pour la loi ordinaire.

Il est soumis au référendum, sauf s'il a été adopté en seconde lecture par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers ou s'il a été voté à la majorité des trois cinquièmes par chacune des deux assemblées.

Le projet est promulgué comme loi constitutionnelle par le président de la République dans les huit jours de son adoption.

Aucune révision constitutionnelle relative à l'existence du Conseil de la République ne pourra être réalisée sans l'accord de ce Conseil ou le recours à la procédure de référendum.

Article 91. Le Comité constitutionnel est présidé par le président de la République.

Il comprend le président de l'Assemblée nationale, le président du Conseil de la République, sept membres élus par l'Assemblée nationale au début de chaque session annuelle à la représentation proportionnelle des groupes, et choisis en dehors de ses membres, trois membres élus dans les mêmes conditions par le Conseil de la République.

Le Comité constitutionnel examine si les lois votées par l'Assemblée nationale supposent une révision de la Constitution.

Article 92. Dans le délai de promulgation de la loi, le Comité est saisi par une demande émanant conjointement du président de la République et du président du Conseil de la République, le Conseil ayant statué à la majorité absolue des membres le composant.

Le Comité examine la loi, s'efforce de provoquer un accord entre l'Assemblée nationale et le Conseil de la République et, s'il n'y parvient pas, statue dans les cinq jours de la saisie. Ce délai est ramené à deux jours en cas d'urgence.

Il n'est compétent que pour statuer sur la possibilité de révision des dispositions des titres Ier à X de la présente Constitution.

Article 93. La loi qui, de l'avis du Comité, implique une révision de la Constitution est renvoyée à l'Assemblée nationale pour nouvelle délibération.

Si le Parlement maintient son premier vote, la loi ne peut être promulguée avant que la présente Constitution n'ait été révisée dans les formes prévues à l'article 90.

Si la loi est jugée conforme aux dispositions des titres Ier à X de la présente Constitution, elle est promulguée dans le délai prévu à l'article 36, celui-ci étant prolongé de la durée des délais prévus à l'article 92 ci-dessus.

Article 94. Au cas d'occupation de tout ou partie du territoire métropolitain par des forces étrangères, aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie.

Article 95. La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision.

Annexe 11 – Constitution du 4 octobre 1958

TITRE XVI – De la révision

Article 89. L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

Index

*Les numéros soulignés renvoient
à des occurrences en note.*

A

ADMYRAUT, Jean-Louis, 243
ALTHUSSER, Louis, 28
ANDRIEUX, Louis, 408, 410, 411, 412, 427, 438
ARDANT, Philippe, 24, 25, 445, 549
ARNE, Serge, 17, 507, 512, 513, 580
ARNOULT, Gabriel, 20, 21, 22, 430, 441, 493
AULARD, Alphonse, 51
AVRIL, Pierre, 20, 548, 549, 559, 583

B

BACOT, Guillaume, 65, 234, 235, 236, 240, 265, 294,
549
BACZKO, Bronislav, 70, 71, 81
BADINTER, Robert, 17, 65, 82, 551, 553, 558
BALLADUR, Edouard, 550, 564, 583
BALLANGER, Robert, 501, 509, 510
BARNAVE, Antoine, 49, 59, 60, 76, 240
BAROCHE, Pierre Jules, 291, 340-342
BARODET, Désiré, 384, 403, 404, 407
BARRAS, Paul, 117
BASTID, Paul, 34, 96, 102, 134, 137, 140, 234, 493,
494, 496, 497, 516, 519
BEAUD, Olivier, 17, 18, 23, 31, 32, 49, 50, 94, 96, 97,
99, 100, 102, 101, 332, 459, 472, 543, 562, 563
BECQUEY, Louis, 200, 202, 206, 207, 210, 211
BERARD, Auguste Simon Louis, 188-191, 219, 245,
427
BERENGER, Pierre-Jean, 220-222, 224, 226
BERLIA, Georges, 455, 487, 489, 512, 532, 534, 535
BERLIER, Théophile, 73, 93, 104
BERRIAT SAINT-PRIX, Félix, 245
BERTHIER de SAUVIGNY (de), Guillaume, 175,
208
BILLAUT, Adolphe, 289, 290
BISMARCK, Otto von, 363, 364, 366, 370, 371
BLANC, Louis, 68, 257, 374, 418
BLANQUI, Auguste, 365, 366

BLUM, Léon, 416, 431, 433-436, 441
BOISSY (marquis de), Hilaire Etienne Octave
Rouille, 340, 342, 347, 348
BOISSY D'ANGLAS, François Antoine, 64, 72, 169
BONALD (de), Louis, 200, 203, 213, 237, 419
BONAPARTE, Louis-Napoléon, 300, 314, 316-321,
323, 325, 326, 330-333, 335, 336, 342, 346, 347,
363-365, 380, 439
BONAPARTE, Napoléon, 107-112, 115-122, 120,
123-127, 130, 133, 137, 138, 164, 166, 167, 268,
316, 325
BONNARD, Roger, 15, 455, 473, 478-483
BORGEAUD, Charles, 84, 131, 430
BOURDONNAYE (de la), François-Régis, 191, 202,
203, 205, 213, 218
BOULANGER, général, 415, 416
BOULAY DE LA MEURTHE, Antoine, 131, 132
BOUSQUET DE FLORIAN (DE), Henri, 21, 22,
430
BOUSSI, François, 275, 276
BROGLIE (duc de), Albert, 383-387, 393
BROGLIE (duc de), Victor, 88, 181, 185, 188, 189
BURDEAU, Georges, 22, 23, 110, 245, 473-477, 480,
481, 483, 507, 515, 524, 525, 528, 530, 537, 543
BUTENVAL, Charles Adrien, 357, 358

C

CALEMARD DE LAFAYETTE, Pierre, 245
CALLET, Pierre, 276, 277, 280-282, 287, 322, 336
CAPITANT, René, 469-476, 482, 489, 492, 498, 506,
532, 533, 534, 536, 537, 569
CARCASSONNE, Guy, 18, 534
CARRE DE MALBERG, Raymond, 22, 65, 234,
235, 236, 240, 412, 459, 462, 463, 464, 467, 471,
474, 475, 483, 488, 512, 570, 572
CARTIER, Emmanuel, 454, 455, 458, 486
CASTALDO, André, 51
CASTEL-BAJAC (vicomte), Marie-Barthélémy, 202,
210, 213, 217
CAVAIGNAC, Général, 287, 293, 298
CHANTEBOUT, Bernard, 25, 29

CHARAMAULE, Hippolyte, 299
 CHARLES X, 165, 171, 175-195, 211, 220, 380, 521
 CHARLOT, Patrick, 19, 298, 404, 406, 409, 416
 CHATEAUBRIAND (de), François-René, 175, 195,
 224, 237
 CHEVALLIER, Jean-Jacques, 50, 62
 CHIRAC, Jacques, 547, 548
 CLAVREUL, Colette, 15, 95, 99
 CLEMENCEAU, Georges, 407, 424
 COLOMB, Jean Paul Cyrus, 200, 204, 205
 CONDORCET (de Caritat), Marie Jean Antoine
 Nicolas, 54, 64, 65, 68, 77-80, 82, 88, 89, 93,
 279, 280
 CONSTANT, Benjamin, 34, 100, 121, 122,
 134-154, 176, 190, 192, 194, 213, 218, 242, 244,
 300, 472, 525
 CONSTANTINESCO, Vlad, 24, 25, 26, 376
 CORBIERE (de), Jacques-Joseph, 207, 213, 215, 244
 COSTE-FLORET, Paul, 493, 494, 496, 542, 545, 546
 COT, Pierre, 490, 492, 497, 498, 517, 518
 COTTIN, Paul, Joseph, 394, 395, 407
 COTY, René, 536
 CREMIEUX, Adolphe, 253, 254

D

DABEAUX, François, 274
 DANSETTE, Adrien, 317, 322, 323, 328, 332, 416
 DAUNOU, Pierre, 212, 214, 222, 225, 242, 243
 DEBRE, Jean-Louis, 518, 527, 535
 DEBRE, Michel, 517, 520, 527, 528, 529, 535
 DEMIER, Francis, 172, 173, 175, 415, 416
 DENQUIN, Jean-Marie, 30, 35, 115, 122, 473, 474,
 487, 488, 511, 517, 520, 535, 539, 543
 DESLANDRES, Maurice, 35, 37, 418, 523-529
 DOUMERGUE, Gaston, 436
 DUBOUT, Edouard, 582
 DUCOS, Roger, 112
 DUFAURE, Jules, 261, 384
 DUGUIT, Léon, 459, 464, 465, 488
 DUPIN, André, 190, 192, 195, 228, 230, 233, 270,
 274, 277, 282, 292, 295, 317, 352

DUQUESNOY, Adrien, 50
 DUVERGIER de HAURANNE, Prospère, 181, 182,
 201, 203, 253-255, 259-261, 266, 387

E

EISENMANN, Charles, 27, 28, 473, 570, 571-573,
 577
 ELSTER, John, 82, 91
 ESMEIN, Adhémar, 61, 459, 465, 466, 469

F

FAUCHER, Léon, 292, 293, 294, 295
 FAVOREU, Louis, 17, 18, 24, 25, 26, 32, 511, 549,
 554, 558, 573, 575, 576, 580
 FAVRE, Jules, 339, 340, 367, 369, 370, 392
 FERRY, Jules, 367, 369, 401, 403-405, 408, 409, 411,
 414, 426
 FILLON, François, 561, 566
 FIORENTINO, Karen, 266, 389
 FLOQUET, Charles, 404, 406, 410, 411
 FONTANGES (de), François Gilbert, 54, 57
 FONTENEAU, Maurice, 21, 430
 FOY (Général), Maximilien Sébastien, 181, 212, 216
 FRESNEAU, Armand, 287, 288
 FROCHOT, Nicolas, 60, 61, 595
 FUREIX, Emmanuel, 181, 365
 FURET, François, 90, 381, 384

G

GAMBETTA, Léon, 367, 368, 371, 377, 383, 386,
 387, 400, 402, 403, 404, 414
 GARRIGUES, Jean, 62, 63, 69, 416
 GAUCHET, Marcel, 19, 47
 GAULLE (de), Charles, 484, 486, 505-514, 517, 518,
 519, 520, 527, 528, 532, 535-537, 542, 547, 561,
 562, 586
 GENEVOIS, Bruno, 17, 564, 580
 GODECHOT, Jacques, 110, 124, 133, 325
 GOGUEL, François, 424, 499, 508, 541
 GORCE (de la), Pierre, 317, 321, 322

GREVY, Jules, 274, 285-287, 298, 374, 397, 415, 436
GUILLEMIN, Henri, 319, 323, 369, 370, 371, 380
GUIZOT, François, 34, 180, 185, 186, 188, 189, 190,
222, 223, 228-230, 239, 253-255, 257, 259, 262,
270, 328

H

HAURIOU, Maurice, 36, 37, 455, 459, 466-469, 478
HELLO, Charles Guillaume, 231
HERAULT, Guy, 23, 464
HUGO, Victor, 288, 294, 322, 553

J

JAUME, Lucien, 102, 134, 143, 239
JOSPIN, Lionel, 551, 557, 558, 583
JOSSE-BEAUVOIR, Auguste-Guillaume, 209, 210,
217
JOUANJAN, Olivier, 17, 68, 69, 139, 456, 459, 464,
581

K

KELSEN, Hans, 24, 26, 27, 469, 470, 475, 476, 480,
569-571, 573, 576, 577
KERDREL (AUDREN de), Casimir, 263, 274, 377,
383, 395, 399
KLEIN, Claude, 18, 24, 26, 95, 361, 459, 460, 461

L

LA ROCHEFOUCAULD (duc de), 218, 242, 243
LABAND, Paul, 460, 461, 464
LABOULAYE, Edouard, 34, 283, 284, 388, 389, 391,
393, 394, 399, 534
LAFAYETTE (marquis de), Gilbert Motier, 95, 182,
185, 186, 189, 194, 224, 225, 242, 243, 244
LAINE, Joseph Henri Joachim, 209, 210
LAMARTINE (de), Alphonse, 34, 229, 257, 265, 266,
267, 289
LAMPUE, Pierre, 532, 533, 534
LANJUINAIS, Jean-Denis, 216, 242, 244, 289
LATOUR DU MOULIN, Célestin, 343, 356
LAVAL, Pierre, 451, 453, 457, 513
LE CHAPELIER, Isaac-René-Guy, 58, 59, 60, 76, 88

LE PILLOUER, Arnaud, 19, 48, 60, 61 275
LEDRU-ROLLIN, Alexandre Auguste, 230, 231 261
LEENHARDT, Francis, 490, 491
LEFEBVRE, Georges, 52, 72
LEFEBVRE, Henri, 367, 372
LEFRANC, Victor, 374
LENTZ, Thierry, 108, 112
LIET-VEAUX, Georges, 130, 455, 473, 480-483
LOCKROY, Edouard, 404, 407, 409
LOUIS XVIII, 165-175, 195-199, 203, 206, 208, 211,
215, 217, 220, 226, 236, 380, 484
LOUIS-PHILIPPE, 181, 185-189, 208, 210, 228, 317

M

MACHELON, Jean-Pierre, 64, 381, 412, 417
MAC-MAHON, Patrice, 384, 390, 391, 396, 397, 402
MADISON, James, 27, 85, 86, 90
MAISTRE (de), Joseph, 179, 237, 326, 419
MALOUE, Pierre-Victor, 59
MARRAST, Armand, 262, 275, 279, 280
MARTIGNAC, Jean-Baptiste, 176, 177, 184, 185,
217, 220
MATHIEU, Bertrand, 17, 24, 25, 376, 456, 485, 581
MATHIEZ, Albert, 57
MAUPAS (de), Charlemagne Emile, 322, 323, 355
MAURRAS, Charles, 420-423
MELINE, Jules, 398
MENAGER, Bernard, 317, 318, 319, 323
MIRABEAU (de), Honoré Gabriel Riqueti, 49-51, 61,
88, 399
MITTERRAND, François, 509, 516, 540, 542, 544,
548, 562, 583
MOLLET, Guy, 490, 491, 537, 562
MONTMORENCY (comte de), Mathieu, 47, 52, 59
MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, 27-
29, 199, 305, 329
MONTESQUIOU (duc de), François-Xavier, 169
MORABITO, Marcel, 38, 57, 62, 63, 70, 72, 117, 121,
164, 176, 265, 266, 267, 268, 269, 315, 316, 318,
365, 376, 385, 487
MORNY, Charles Auguste, 322, 323, 324, 340

N

NETTEMENT, Alfred, 176, 181, 183
NICOLET, Claude, 358, 369, 415, 417

O

OLLIVIER, Emile, 339-342, 357, 365

P

PAGNERRE, Laurent, 67, 257, 288, 289
PARIS, Auguste, 392, 393, 395
PASTORET (de), Emmanuel, 206, 215, 216
PERSIGNY (duc de), Victor, 332, 351, 357
PETAIN (maréchal), Philippe, 448, 450, 451, 453,
454, 455, 456, 488, 507, 511, 512, 513, 525, 528
PETION (de Villeneuve), Jérôme, 59
PFLIMLIN, Pierre, 506, 510, 516, 528
PICOT, Georges, 48, 49
PIERRE-CAPS, Stéphane, 24, 25, 26, 376, 472
PINON, Stéphane, 35, 425, 430, 432, 518, 5242 523
PLICHON, Charles Ignace, 341
POLIGNAC (de), Jules, 177, 178, 185
PONTET, 200, 204, 205
PRELOT, Marcel, 34, 329, 376, 452, 453, 499, 507,
513, 521, 523, 524, 546

Q

QUINET, Edgard, 110, 328, 374

R

RAFFARIN, Jean-Pierre, 559, 566
RATEAU, Jean, 285-288, 289
RAYNAUD, Philippe, 17, 90
REMOND, René, 414, 417, 423, 424, 508
REVILLON, Tony, 418, 426, 427
RIALS, Stéphane, 17, 88, 89, 167, 168, 573
RIVET, Jean-Charles, 375, 378, 379, 381, 383, 386,
390, 404
ROBESPIERRE, Maximilien, 49, 55, 59, 62, 70, 140,
247
ROSANVALLON, Pierre, 169, 179, 187, 188, 189,
190, 239, 240, 247

ROUHER, Eugène, 325, 343, 349

ROUSSEAU, Jean-Jacques, 62, 236, 289, 421, 467,
572, 579

ROUVILLOIS, Frédéric, 26

ROY, Antoine, 199, 202, 204, 581

ROYER-COLLARD, Pierre-Paul, 176, 178, 198, 201,
206, 218, 222, 223, 226, 237-239

S

SAINT-BONNET, François, 195, 320, 330

SALVERTE, Eusèbe, 190, 219, 220, 224, 226

SCHMITT, Carl, 23, 24, 26, 29, 31, 402, 460, 461,
472, 482, 483, 582, 594

SEGUR (comte de), Paul-Charles-Louis-Philippe,
218, 243, 244

SEZE (de), Jean-Pierre, 286

SIEYES, Joseph-Emmanuel, 15, 30, 34, 46, 48, 49,
55, 68, 72, 73, 82, 88, 89, 91-104, 106, 109, 111,
112, 114, 118, 119, 125, 131, 132, 139, 143, 144,
145, 148, 234, 240, 281, 300, 505, 525, 585, 595

SOTO (de), Jean, 165, 388

STENFORT, François, 21, 430

SUR, Emmanuel, 18, 455, 580

T

TACKETT, Timothy, 48, 49, 51, 52, 54-56

TALLEYRAND, Charles-Maurice, 88, 118, 124, 132,
164, 165, 166, 172, 186, 216

TARDIEU, André, 246, 431-434, 436, 441, 518, 525,
528

TEITGEN, Pierre-Henri, 496, 510

TEXIDOR, René, 543, 544

THIBAudeau, Antoine, 104

THIERS, Adolphe, 68, 184, 185, 186, 187, 226, 229,
231-233, 338, 343, 344, 347, 364, 366, 367, 370,
372, 374, 375, 376, 378, 379-389

THOURET, Jacques-Guillaume, 58, 59

TOCQUEVILLE (de), Alexis, 229, 230, 241, 256,
266, 270, 277, 278, 295-297, 299

TROCHU, Louis Jules, 366, 367, 449

TROPER, Michel, *17, 24, 25, 30, 71, 103, 262, 376, 410, 550, 577, 578*

TROPLONG, Raymond-Théodore, *321, 325-329, 331, 333, 342, 348, 349, 353, 354*

TULARD, Jean, *105, 115, 118, 127, 319*

V

VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquin, *34, 35*

VAUBLANC (de), Vincent-Marie, *198, 199, 206, 207, 217*

VAULABELLE (de), Achille Tenaille, *181, 208, 210*

VEDEL, Georges, *17, 37, 227, 480, 508, 509, 518, 519, 524, 551, 573-576, 580, 583*

VEIL, Simone, *558, 583, 585*

VENTAVON (de), Louis, *390, 391*

VERPEAUX, Michel, *17-19, 24, 46, 68, 104, 115, 126, 262, 263, 376, 456, 485, 581*

VILLELE (de), Joseph, *174-176, 183, 199, 205, 207*

VITET, Louis, *375, 378, 381*

VOVELLE, Michel, *53*

W

WACHSMANN, Patrick, *52, 146, 459*

WARESQUIEL, Emmanuel, *164, 165, 166*

Z

ZACHARIE, Clémence, *115, 116, 119, 120, 124, 125, 126, 129-132*

ZIMMER, Willy, *18, 516*

Bibliographie

Ne figurent ci-dessous que les travaux cités dans le texte, toutes catégories confondues.

Recueils des débats parlementaires

- *Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*
- *Réimpression de l'ancien Moniteur*
- *Archives Parlementaires*, recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises de 1787 à 1860, 1^{ère} série de 1787 à 1799, & 2^{ème} série de 1800 à 1860.
- *Journal Officiel de l'Empire Français.*
- *Journal Officiel de la République Française*, débats.
- *Séances de la commission de la constitution – Comptes rendus analytiques imprimés en exécution de la résolution votée par l'Assemblée le 25 avril 1946*, Paris, Impression de l'Assemblée nationale constituante, 1946, 798 p.
- *Séances de la Commission de la Constitution. Comptes rendus analytiques imprimés en exécution de la résolution votée par l'Assemblée le 2 octobre 1946*, Paris, Impression de l'Assemblée nationale constituante, 1947, 808 p.
- Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^{ème} République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Volume I. Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958*, Paris, La documentation française, 1987, 613 p.
Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^{ème} République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Volume II. le Comité consultatif constitutionnel de l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, Paris, La documentation française, 1988, 787 p.
- Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^{ème} République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Volume III. Du Conseil d'Etat au référendum, 20 août-28 septembre 1958*, Paris, La documentation française, 1991, 777 p.
- Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^{ème} République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Volume IV. Commentaires sur la constitution, 1958-1959*, Paris, La documentation française, 2001, 403 p.

Ouvrages

- ALTHUSER, Louis, *Montesquieu, la politique et l'histoire*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 4^{ème} éd., 2003, 125 p.
- ANTONETTI, Guy, *La monarchie constitutionnelle*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs/Politique, 1998, 160 p.
- AULARD, Alphonse, *Histoire politique de la Révolution Française*, Paris, A. Collin, 1901, 805 p.
- AVRIL, Pierre, *Les conventions de la Constitution*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 202 p.
- AZEMA, Jean-Pierre, & WINOCK, Michel, *La III^e République*, Paris, Calmann-Lévy, coll. naissance et mort, 1971, 381 p.
- BADINTER, Elisabeth & Robert, *Condorcet, un intellectuel en politique*, Paris, Fayard, 1988, 658 p.
- BACOT, Guillaume, *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Paris, CNRS, 1985, 200 p.
- BACZKO, Bronislav, *Comment sortir de la Terreur : Thermidor et la Révolution*, Paris, Gallimard, coll. essais, 1989, 353 p.
- BARANTE (baron de), Prosper Brugière, *La vie politique de M. Royer-Collard ses discours et ses écrits*, Paris, Didier, 1863, 2^{ème} éd., 2 vol., 514 & 546 p.
- BARJOT, Dominique, CHALINE, Jean-Pierre, & ENCREVE, André, *La France au XIX^e siècle, 1814 – 1914*, Paris, PUF, coll. Quadrige – Manuels, 2^{ème} éd., 2008, 656 p.
- BARROT, Odillon, *Mémoires posthumes d'Odillon Barrot*, Paris, Charpentier, Tome 1, 3^{ème} éd., 1875, 613 p.

- ~ , Tome 2, 2^{ème} éd., 1875, 486 p.
- ~ , Tome 3, 2^{ème} éd., 1876, 504 p.
- ~ , Tome 4, 2^{ème} éd., 1876, 344 p.
- BARTHELEMY, Joseph, & DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. Les introuvables, rééd. 1993, 955 p.
 - BASTID, Paul, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814 – 1848)*, Paris, Sirey, 1954, 425 p.
BASTID, Paul, *Benjamin Constant et sa doctrine*, Paris, A. Colin, 2 vol., 1966, 485 & 616 p.
 - BASTID, Paul, *Sieyès et sa pensée*, Paris, Hachette, éd. revue et augmentée, 1970, 671 p.
 - BASTIEN, François, *Naissance d'une Constitution, La Cinquième République, 1958-1962*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1996, 263 p.
 - BEARD, Charles, Austin, *Une relecture économique de la Constitution des Etats-Unis*, trad. P. Hoffmann, Paris, Economica, 1988, 298 p.
 - BEAUD, Olivier, *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1994, 512 p.
BEAUD, Olivier, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2007, 433 p.
 - BERARD, Auguste, Simon, Louis, *Souvenirs historiques sur la Révolution de 1830*, Paris, Perrotin, 1834, 513 p.
 - BERRIAT SAINT-PRIX, *Commentaire sur la Charte constitutionnelle*, Paris, Vidécq-Langlois-Delaunay, 1836, 479 p.
 - BERTIER DE SAUVIGNY (de), Guillaume, *Le comte Ferdinand de Berthier (1782 – 1864) et l'énigme de la Congrégation*, Paris, Les Presses continentales, 1948, 572 p.
BERTIER DE SAUVIGNY (de), Guillaume, *La Restauration*, Paris, Flammarion, 1955, 652 p.
 - BIGAUT, Christian, *Le réformisme constitutionnel en France (1789 – 2000)*, Paris, La documentation française, coll. Les études de la documentation française, 2000, 256 p.
 - BLANC, Louis, *Histoire de dix ans : 1830 – 1840*, 5 Tomes, Paris, Pagnerre, 1842-1844.
BLANC, Louis, *Histoire de la Révolution française*, 12 Tomes, Paris, Langlois & Leclercq, 1847-1862.
 - BLUM, Léon, *L'œuvre de Léon Blum*, Paris, Albin Michel, *Tome 1, 1891 – 1905*, 1954, 588 p.
~ , *Tome 2, 1905 - 1914*, 1962, 653 p.
~ , *Tome 3.1, 1914 - 1928*, 1962, 587 p.
~ , *Tome 3.2, 1928 - 1934*, 1972, 709 p.
~ , *Tome 4.1, 1934 - 1937*, 1964, 510 p.
~ , *Tome 4.2, 1937 - 1940*, 1965, 631 p.
~ , *Tome 5, 1940 - 1945*, 1955, 556 p.
~ , *Tome 6, 1945 - 1947*, 1958, 472 p.
~ , *Tome 7, 1947 - 1950*, 1963, 477 p.
 - BONAPARTE, Louis-Napoléon, *Extinction du paupérisme ou projet d'organisation agricole pour l'amélioration du sort des travailleurs*, Paris, Leveau, éd. populaire, 1848, 28 p.
BONAPARTE, Louis-Napoléon, *Œuvres de Napoléon III*, Paris, Plon & Amyot, 1869, *Tome 1. Idées Napoléoniennes ; Fragments historiques 1688 et 1830 ; Réponse à M. de Lamartine. Réveries politiques. Mélanges*, 480 p.
~ , *Tome 2. Mélanges (suite). Extinction du paupérisme. Tableaux justificatifs. Analyse de la question des sucres. Projet d'loi sur le recrutement de l'armée. Considérations politiques et militaires sur la Suisse. Quelques mots sur Joseph-Napoléon Bonaparte. Le canal de Nicaragua.*, 546 p.
~ , *Tome 3. Discours. proclamations. Messages. Années 1848-1855.*, 437 p.
~ , *Tome 4. Du passé et de l'avenir de l'artillerie 1328-1638.*, 424 p.
~ , *Tome 5. Discours. Proclamations. Messages. Armées 1856-1869. Mettre sur la politique de la France en Algérie. Exposé succinct de la loi sur el recrutement de l'armée.*, 448 p.
 - BONNARD, Roger, *Les actes constitutionnels de 1940*, Paris, LGDJ, 1942, 180 p.

- BONNEVAY, Laurent, *Les journées sanglantes de février 1934*, Paris, Flammarion, 1935, 249 p.
- BORGEAUD, Charles, *Etablissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe*, Paris, Thorin et Fils, 1893, 423 p.
- BOUINEAU, Jacques, & SZRAMKIEWICZ, Romuald, *Histoire des institutions 1750-1914*, Paris, Litec, 4^{ème} éd., 1998, 696 p.
- BOULAY (de la Meurthe), A.-J.-C.-J., *Théorie constitutionnelle de Sieyès, Extraits des mémoires inédits de Boulay de la Meurthe*, Paris, Renouard, 1836, 73 p.
- BRAZIDEC (Le), Gwénaél, *René Capitant, Carl Schmitt : crise et réforme du parlementarisme – De Weimar à la Cinquième République*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Juridiques, 1998, 310 p.
- BREDIN, Jean-Denis, *Sieyès, la clé de la Révolution Française*, Paris, Fallois, 1988, 611p.
- BROGLIE (de), Gabriel, *La monarchie de Juillet 1830 – 1848*, Paris, Fayard, 2011, 462 p.
- BROGLIE (de), Victor, *Souvenirs du feu duc de Broglie (1785 – 1870)*, Paris, Calmann Lévy, 1886, Tome 1, 406 p.
 ~ , Tome 2, 497 p.
 ~ , Tome 3, 430 p.
- BRUNET, Pierre, *Vouloir pour la nation*, Paris, LGDJ & Bruxelles, Bruylant, coll. la pensée juridique, 2004, 396 p.
- BURDEAU, Georges, *Traité de science politique*, Paris, LGDJ, Tome 1, 1^{ère} éd., 1949, 499 p. / 2^{ème} éd. 1966, 634 p. / 3^{ème} éd., 1980, 483 p.
 ~ , Tome 2, 1^{ère} éd., 1949, 577 p. / 2^{ème} éd. 1967, 682 p. / 3^{ème} éd., 1980, 733 p.
 ~ , Tome 3, 1^{ère} éd., 1950, 620 p. / 2^{ème} éd. 1968, 800 p. / 3^{ème} éd., vol. 1, 1982, 464 p., vol. 2, 1981, 375 p.
 ~ , Tome 4, 1^{ère} éd., 1952, 506 p. / 2^{ème} éd. 1969, 693 p. / 3^{ème} éd., 1984, 648 p.
 ~ , Tome 5, 1^{ère} éd., 1953, 777 p. / 2^{ème} éd. 1970, 653 p.
 ~ , Tome 6, 1^{ère} éd., 1956, 539 p. / 2^{ème} éd. 1971, 479 p.
 ~ , Tome 7, 1^{ère} éd., 1957, 626 p. / 2^{ème} éd. 1973, 671 p.
 ~ , Tome 8, 2^{ème} éd. 1974, 673 p.
 ~ , Tome 9, 2^{ème} éd. 1976, 601 p.
 ~ , Tome 10, 2^{ème} éd. 1977, 391 p.
- BURDEAU, Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 10^{ème} éd., 1963, 600 p.
- BURDEAU, Georges, *Ecrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, réunis et préfacés par J.-M. Denquin, Paris, Panthéon-Assas, coll. Les Introuvables, 2011, 673 p.
- BUONARROTI, Philippe, *Conspiration pour l'égalité dite de Babeuf suivie du procès auquel elle donna lieu*, Paris, éd. sociales, coll. Les classiques du peuple, 1957, 2 volumes, 239 & 248 p.
- CABET, Etienne, *Péril de la situation présente. 14 octobre 1831. Compte à mes commettans.*, Paris, A. Mie, 1831, 64 p.
- CALLET, Auguste, *La voix mystérieuse*, Londres, Jeffs, 1852, 96 p.
- CAMY, Olivier, *Droit constitutionnel critique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2007, 122 p.
- CAPITANT, René, *Ecrits d'entre-deux-guerres (1928 – 1940)*, Paris, Panthéon – Assas, coll. Les Introuvables, 2004, 580 p.
- CARBASSE, Jean-Marie, LEYTE, Guillaume, *L'Etat royal – XII^e-XVIII^e siècles – Une anthologie*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2004, 266 p.
- CARCASSONNE, Guy, *La Constitution*, Paris, Seuil, coll. points, 10^{ème} éd., 2011, 461 p.
- CARRE DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, 2 Tomes, Paris, Sirey, 1920, 837 p. & 1922, 638 p.
- CARRE DE MALBERG, Raymond, *La loi expression de la volonté générale*, Paris, Economica, coll. Classiques, 1984, 228 p.

- CASTALDO, André, *Les méthodes de travail de l'Assemblée Constituante : les techniques délibératives de l'Assemblée nationale, 1789 - 1791*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1989, 406 p.
- CHATEAUBRIAND (de), François-René, *De la monarchie selon la Charte*, Paris, Le normant, 1816, 296 p.
- CLAVIERE, Etienne, & BRISSOT de WARVILLE, Jacques-Pierre, *De la France et des Etats-Unis, ou De l'importance de la Révolution d'Amérique pour le bonheur de la France, des Rapports de ce Royaume et des Etats-Unis, des Avantages réciproques qu'ils peuvent retirer de leurs liaisons de commerce, et enfin de la situation actuelle des Etats-Unis*, Paris, éd. du CTHS, 1996, (fac-sim. de l'éd. Londres, 1787, 343 p.).
- CONDORCET (marquis de), Marie Jean Antoine Nicolas de Caritat, Condorcet, *Des conventions nationales*, Paris, imprimerie du cercle social, 1791, 20 p.
- CONSTANT, Benjamin, *Des motifs qui ont dicté le nouveau projet de loi sur les élections*, Paris, Béchet, 1820, 82 p.
 CONSTANT, Benjamin, *Œuvres complètes*, Tome 4, Tübingen, M. Niemeyer, 2005, 924 p.
 ~ , Tome 8, 2005, 2 vol., 1342 p.
 ~ , Tome 9, 2001, 2 vol., 1052 p.
- CORMENIN, *Cinq lettres sur la charte, la pairie et le pouvoir constituant*, Paris, Sétier, 1832, 46 p.
- CUCHEVAL-CLARIGNY, Philippe-Athanase, *Histoire de la constitution de 1852 : son développement et sa transformation*, Paris, A. Sauton, 1869, 331 p.
- DANSETTE, Adrien, *Le Second Empire*, Paris, Hachette, coll. Littérature, *Tome 1. Louis-Napoléon à la conquête du pouvoir*, 1961, 419 p.
 ~ , *Tome 2. Du 2 décembre au 4 septembre*, 1972, 509 p.
 ~ , *Tome 3. Naissance de la France Moderne*, 1976, 397 p.
- DARD, Olivier, *La synarchie ou le mythe du complot permanent*, Paris, Perrin, 1998, 294 p.
- DELORD, Taxile, *Histoire du Second Empire*, Paris, Germer - Baillière, *Tome 1*, 1869, 684 p.
 ~ , *Tome 2*, 1870, 682 p.
 ~ , *Tome 3*, 1873, 564 p.
 ~ , *Tome 4*, 1873, 595 p.
 ~ , *Tome 5*, 1874, 639 p.
 ~ , *Tome 6*, 1875, 640 p.
- DEMIER, Francis, *La France du XIX^{ème} siècle 1814 - 1914*, Paris, Seuil, coll. points histoire, 2000, 602 p.
 DEMIER, Francis, *La France de la Restauration (1814 – 1830) L'impossible retour du passé*, Paris, Gallimard, coll. Folio histoire, 2012, 1095 p.
- DENQUIN, Jean-Marie, *1958 : La genèse de la V^e République*, Paris, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 1988, 429 p.
- DESLANDRES, Maurice, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, Paris, A. Colin, Sirey, *Tome 1. De la fin de l'Ancien Régime à la chute de l'Empire, 1789 – 1815*, 1932, 794 p.
 ~ , *Tome 2. De la chute de l'Empire à l'avènement de la Troisième République, 1815 – 1870*, 1932, 766 p.
 ~ , *Tome 3. L'avènement de la Troisième République, la Constitution de 1875*, 1937, 741 p.
- DICEY, Albert, Venn, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, Londres, Mac Millan, 3^{ème} éd., 1889, 440 p.
- DUGUIT, Léon, *L'Etat, le droit et la loi positive*, Paris, A. Fontemoing, 1901, 20 p.
 DUGUIT, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, de Boccard, 2^{ème} éd., *Tome 1*, 1921, 593 p.
 ~ , *Tome 2*, 1923, 719 p.
 ~ , *Tome 3*, 1923, 800 p.
 ~ , *Tome 4*, 1924, 935 p.
 ~ , *Tome 5*, 1925, 703 p.
- DUPUY, Roger, & MORABITO, Marcel, (sous la dir. de), *1795, pour une République sans révolution*, Rennes, PUR, coll. Histoire, 1996, 296 p.
- DUVERGER, Maurice, *La V^e République*, Paris, PUF, 1959, 323 p.

- DUVERGIER DE HAURANNE, Prosper, *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*, 2^{ème} éd., Paris, Paulin, 1847, 356 p.
- DUVERGIER DE HAURANNE, Prosper, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, Paris, Lévy, Tome 1, 1857, 601 p.
- ~ , Tome 2, 1857, 624 p.
- ~ , Tome 3, 1859, 547 p.
- ~ , Tome 4, 1860, 540 p.
- ~ , Tome 5, 1862, 588 p.
- ~ , Tome 6, 1864, 660 p.
- ~ , Tome 7, 1865, 610 p.
- ~ , Tome 8, 1867, 636 p.
- ~ , Tome 9, 1869, 646 p.
- ~ , Tome 10, 1871, 715 p.
- ESMEIN, Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, préface de la première édition, Paris, Panthéon Assas, 2001, rééd. de la 6^{ème} éd., 1246 p.
- FAVOREU, Louis, *La politique saisie par le droit*, Paris, Economica, 1988, 153 p.
- FONTANGES (De), François Gilbert, *La fuite du Roi (20 juin 1791) : relation du voyage de Varennes adressée par un prélat, membre de l'Assemblée constituante, à un ministre en pays étranger*, Paris, H. Gauthier, Coll. Les grands jours de l'histoire, n° 43, 1898, 30 p.
- FUKUYAMA, Francis, *La Fin de l'Histoire et le Dernier Homme*, Paris, Flammarion, 1992, 452 p.
- FURET, François, *La Révolution*, Paris, Fayard, coll. Pluriel, 2010, *Tome 1. 1770 – 1814*, 544 p.
- ~ , *Tome 2. 1814 – 1880*, 528 p.
- GALEMBERT (de), Claire, ROZENBERG, Olivier, & VIGOUR, Cécile, *Faire parler le Parlement – Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, coll. Droit et société, 2013, 371 p.
- GALLO, Max, *Révolution française*, Paris, XO éditions, coll. Pocket, 2009, *Tome 1. Le peuple et le roi (1774-1793)*, 377 p.
- ~ , *Tome 2. Aux armes, citoyens ! (1793-1799)*, 378 p.
- GARDIES, Jean-Louis, *L'erreur de Hume*, Paris, PUF, coll. Philosophie d'aujourd'hui, 1987, 135 p.
- GARRIGUES, Jean, *Le général Boulanger*, Paris, Perrin, 1999, 383 p.
- GAUCHET, Marcel, *La Révolution des droits de l'homme*, Paris, Gallimard, coll. Bibliothèque des histoires, 1989, 341 p.
- GAUCHET, Marcel, *La révolution des pouvoirs – La souveraineté, le peuple et la représentation – 1789-1799*, Paris, Gallimard, coll. Bibliothèque des histoires, 1995, 288 p.
- GEORGEL, Jacques, *Critiques et réforme des Constitutions de la République : de la quatrième à la sixième ?*, Paris, Celse, 1960, Tome 1, 349 p.
- ~ , Tome 2, 144 p.
- GIQUEL, Jean, & SFEZ, Lucien, *Le problème de la réforme de l'Etat en France depuis 1934*, Paris, PUF, 1965, 286 p.
- GIOCANTI, Stéphane, *Maurras, le chaos et l'ordre*, Paris, Flammarion, coll. grandes biographies, 2006, 575 p.
- GODECHOT, Jacques, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, PUF, coll. Dito, 4^{ème} éd., 1989, 793 p.
- GOGUEL, François, *France under the Fourth Republic*, New York, Cornell University Press & Oxford University Press, 1952, 198 p.
- GORCE (de la), Pierre, *Histoire du Second Empire*, Paris, Plon-Nourrit, 7^{ème} éd., Tome 1, 1902, 493 p.
- ~ , Tome 2, 1902, 458 p.
- ~ , Tome 3, (6^{ème} éd.) 1902, 485 p.

- ~ , Tome 4, 1904, 642 p.
- ~ , Tome 5, 1905, 538 p.
- ~ , Tome 6, (6^{ème} éd.) 1904, 466 p.
- ~ , Tome 7, 1907, 444 p.
- GORCE (de la), Pierre, *Histoire de la Seconde République*, Paris, Plon-Nourrit, 6^{ème} éd., 1911, 2 Tomes, 496 & 626 p.
- GOUAULT, Jacques, *Comment la France est devenue républicaine*, Paris, A. Colin, 1954, 241 p.
 - GUERIN, André, *La folle guerre de 1870*, Paris, Hachette, 1970, 333 p.
 - GUILLEMIN, Henri, *Le coup du 2 décembre*, Paris, Gallimard, coll. La Suite des Temps, 8^{ème} éd., 1951, 478 p.
 - GUILLEMIN, Henri, *Les origines de la Commune*, Paris, Gallimard, *Tome 1. Cette curieuse guerre de 1870*, 1956, 268 p.
 - ~ , *Tome 2. L'héroïque défense de Paris*, 1959, 421 p.
 - ~ , *Tome 3. La capitulation*, 1960, 415 p.
 - ~ , *Tome 4. L'avènement de M. Thiers*, 1971, 319 p.
 - GUIZOT, François, *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, Paris, Maradan, 1816, 524 p.
 - GUIZOT, François, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Clermont-Ferrand, paleo, coll. Les sources de l'histoire de France, *Tome 1. 1807 – 1816*, 2002, 206 p.
 - ~ , *Tome 2. 1816 – 1830, La Première Restauration*, 2003, 220 p.
 - ~ , *Tome 3. La Révolution de 1830*, 2003, 182 p.
 - ~ , *Tome 4. Le cabinet Casimir-Perier*, 2003, 270 p.
 - HALEVY, Daniel, *La fin des notables*, Paris, Grasset, coll. pluriel, 1995, rééd. de 1930, 222 p.
 - HALEVY, Daniel, *La République des ducs*, Paris, Hachette, coll. pluriel, 1995, rééd de 1937, 322 p.
 - HAMILTON, Alexander, JAY, John, MADISON, James, *Le Fédéraliste*, Préf. d'A. Tunc, Paris, LGDJ, 1957, 788 p.
 - HAMON, Léo, *De Gaulle dans la République*, Paris, Plon, 1958, 205 p.
 - HAURIOU, Maurice, *Principes de droit public à l'usage des étudiants en licence*, Paris, L. Tenin, 1916, 828 p.
 - HAURIOU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, 759 p.
 - HERRERA, Carlos Miguel & Le PILLOUER, Arnaud, *Comment écrit-on l'Histoire constitutionnelle ?*, Paris, Kimé, 2012, 198 p.
 - HUGO, Victor, *Napoléon le petit*, Londres, Jeffs, & Bruxelles, Mertens, 1852, 385 p.
 - JAUME, Lucien, (sous la dir. de), *Coppet, crenset de l'esprit libéral : les idées politiques et constitutionnelles du groupe de Madame de Staël*, Aix-en-Provence, PUAM & Paris, Economica, 2000, 242 p.
 - JOUANJAN, Olivier, *Une histoire de la pensée juridique en Allemagne (1800 – 1918)*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2005, 364 p.
 - KELSEN, Hans, *Théorie pure du droit*, trad. Ch. Eisenmann, Paris – LGDJ & Bruxelles – Bruylant, 1999, rééd. de 1962, 367 p.
 - KELSEN, Hans, *Théorie générale des normes*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1996, 604 p.
 - KLEIN, Claude, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris, PUF, coll. Les voies du droit, 1995, 217 p.
 - LABOULAYE, Edouard, *Questions constitutionnelles*, Paris, Charpentier et Cie, 1872, 440 p.
 - LACOUR-GAYET, Georges, *Talleyrand*, Paris, Payot, 1991, rééimp. de l'édition de 1947, 1453 p.
 - LACOUTURE, Jean, *De Gaulle*, Paris, Seuil, *Tome 1. Le Rebelle*, 1984, 869 p.
 - ~ , *Tome 2. Le Politique*, 1985, 723 p.
 - ~ , *Tome 3. Le souverain*, 1986, 865 p.
 - LACROIX-RUIZ, Annie, *Le choix de la défaite : les élites françaises dans les années 1930*, Paris, A. Colin, 2006, 671 p.

- LACROIX-RUIZ, Annie, *De Munich à Vichy. L'assassinat de la Troisième République, 1938 – 1940*, Paris, A. Colin, 2008, 408 p.
- LAFFERRIERE, Julien, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2^{ème} éd., 1947, 1112 p.
 - LAHMER, Marc, *La Constitution américaine dans le débat français (1795 - 1848)*, Paris, L'Harmattan, 2001, 478 p.
 - LAQUIEZE, Alain, *Les origines du régime parlementaire en France (1814 -1848)*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2002, 436 p.
 - LALLEMENT, Guillaume, *Choix de rapports, opinions et discours prononcés à la tribune nationale depuis 1789 jusqu'à ce jour*, 1^{ère} série, Tome 6, Paris, Eymery, 1820, 418 p.
 - LAMARTINE (de), Alphonse, *Histoire des Girondins*, préface de M. Ozouf, Paris, Laffont, 2014, (1^{ère} éd. 1847), 2 vol., 2098 p.
 - LAMARTINE (de), Alphonse, *Une seule chambre*, discours prononcé à l'Assemblée nationale, Paris, Lévy, 1848, 34 p.
 - LAMARTINE (de), Alphonse, *J.-J. Rousseau son faux contrat social et le vrai contrat social*, Paris, Lévy, 1866, 308 p.
 - LAVERGNE (de), Léonce, *La Constitution de 1852 et le décret du 24 novembre 1860*, Paris, H. Dumineray, 1860, 47 p.
 - LEFEBVRE, Georges, *La grande Peur*, Paris, A. Colin, 1932, 272 p.
 - LEFEBVRE, Henri, *26 mars 1871 - La proclamation de la Commune*, Paris, Gallimard, coll. Trente journées qui ont fait la France, 1965, 496 p.
 - LENTZ, Thierry, *Nouvelle histoire du Premier Empire*, Paris, Fayard, *Tome 1. Napoléon et la conquête de l'Europe, 1804 – 1810*, 2002, 607 p.
 - ~ , *Tome 2. L'effondrement du système napoléonien, 1810 – 1814*, 2004, 681 p.
 - ~ , *Tome 3. La France et l'Europe de napoléon, 1804 – 1814*, 2007, 835 p.
 - ~ , *Tome 4. Les Cent-Jours, 1815*, 2010, 700 p.
 - LISSAGARAY, Prospère-Olivier, *Histoire de la commune de 1871*, Paris, Dentu, 1896, 576 p.
 - LUCHAIRE, François, *Le droit constitutionnel de la cohabitation : bilan juridique d'une expérience politique, 23 mai 1986 – 8 mai 1988*, Paris, Economica, 1989, 335 p.
 - LUCHAIRE, François, *Naissance d'une constitution : 1848*, Paris, Fayard, coll. histoire des constitutions de la France, 1998, 274 p.
 - MACHELON, Jean-Pierre, *La République contre les libertés ? – Les restrictions aux libertés publiques de 1879 à 1914*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1976, 461 p.
 - MADELIN, Louis, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, Paris, R. Laffont, coll. Bouquins, 2003, vol. 1, 1034 p.
 - ~ , vol. 2, 999 p.
 - ~ , vol. 3, 1175 p.
 - ~ , vol. 4, 1225 p.
 - MADISON, James, *The Madison Papers*, vol. 1, Washington, Langtree & O'Sullivan, 1840, 580 p.
 - ~ , vol. 2, Mobile, Allston Mygatt, 1842, 1242 p.
 - ~ , vol. 3, Mobile, Allston Mygatt, 1842, 1624 p.
 - MAISTRE (de), Joseph, *Considérations sur la France*, suivi de, *Essai sur le principe générateur des constitutions politiques*, Bruxelles, éditions complexe, 2006, 277 p.
 - MAITRON, Jean, *Le mouvement anarchiste en France, Tome 1, Des origines à 1914*, Paris, F. Maspero, 1975, 485 p.
 - MANENT, Pierre, *Histoire intellectuelle du libéralisme*, Paris, Hachette Littérature, coll. Pluriel, 1987, 250 p.
 - MARCELLIN, Ammien, *Histoire*, in *Ammien Marcellin, Jornandès, Frontin (les stratagèmes), Végèce, Modestus, avec la traduction en français*, sous la dir. de M. Nisard, Paris, J.-J. Dubochet - Le Chevalier, 1849, 820 p.

- MARX, Karl, *Les luttes de classes en France* suivi de *La Constitution de la République française* suivi de *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte*, Paris, Gallimard, coll. folio, 2002, 685 p.
- MATHIEZ, Albert, *Le Club des Cordeliers pendant la crise de Varennes et le massacre du Champ de Mars*, Paris, Librairie ancienne Honoré Champion, 1910, 392 p.
- MAULIN, Eric, *La théorie de l'Etat de Carré de Malberg*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2003, 344 p.
- MAURRAS, Charles, *Enquête sur la monarchie*, Paris, Nouvelle Librairie Nationale, éd. définitive, 1924, 616 p.
- MAYER, Jean-Marie, *La vie politique sous la Troisième République, 1870 - 1940*, Paris, Seuil, coll. points histoire, 1984, 449 p.
- MENAGER, Bernard, *Les Napoléon du peuple*, Paris, Aubier, coll. historique, 1988, 445 p.
- MENDES-France, Pierre, *La République moderne*, Paris, Gallimard, 1962, 251 p.
- MICHELET, Jules, *Le Peuple*, Paris, Flammarion, coll. nouvelle bibliothèque romantique, 1974, (1^{ère} éd. 1847), 252 p.
- MICHELET, Jules, *Histoire de la Révolution française*, Paris, Gallimard, coll. folio histoire, 2007, (1^{ère} éd. 1847), Tome 1, vol. 1, 800 p. ; vol. 2, 784 p.
- ~ , Tome 2, vol. 1, 848 p. ; vol. 2, 864 p.
- MITTERRAND, François, *Le coup d'Etat permanent*, Paris, Plon, 1964, 283 p.
- MORABITO, Marcel, *Le chef de l'État en France*, Paris, Montchrestien, 2^{ème} éd., 1996, 160 p.
- NEGRI, Antonion, *Le pouvoir constituant – Essai sur les alternatives de la modernité*, Paris, PUF, coll. pratiques théoriques, 1997, 448 p.
- NETTEMENT, Alfred, *Histoire de la Restauration*, Paris, Lecoffre, *Tome 1 : Restauration de 1814, Cent jours, I*, 1860, 624 p.
- ~ , *Tome 2 : Restauration de 1814, Cent jours, II*, 1860, 678 p.
- ~ , *Tome 3 : Règne de Louis XVIII : Chambre de 1815*, 1863, 664 p.
- ~ , *Tome 4 : Règne de Louis XVIII : Ministère Richelieu Decazes*, 1860, 555 p.
- ~ , *Tome 5 : Règne de Louis XVIII : Ministère Dessolle et Decazes ; Decazes, président du Conseil ; Second ministère Richelieu*, 1866, 671 p.
- ~ , *Tome 6 : Règne de Louis XVIII : Ministère de M. De Villèle, Première phase : décembre 1821-septembre 1824*, 1868, 796 p.
- ~ , *Tome 7 : Règne de Charles X : ministère de M. de Villèle. Seconde phase : septembre 1824-janvier 1828*, 1869, 651 p.
- ~ , *Tome 8 : Règne de Charles X, ministère de M. de Martignac : janvier 1828-9 août 1829, Ministère de M. de Polignac : 9 août 1829-29 juillet 1830 : révolution de juillet*, 1872, 754 p.
- NGUYEN, Victor, *Aux Origines de l'action française : intelligence et politique vers 1900*, Paris, Fayard, coll. Pour une histoire du XX^{ème} siècle, 958 p.
- NICOLET, Claude, *L'idée républicaine en France (1789 – 1924)*, Paris, Gallimard, coll. Tel, 1995, 528 p.
- PASQUINO, Pasquale, *Sieyès et l'invention de la Constitution en France*, Paris, Odile Jacob, 1998, 262 p.
- PELLISSIER, Pierre, *6 février 1934 – La République en flammes*, Paris, Perrin, coll. Une journée dans l'Histoire, 2000, 355 p.
- PETAIN, Philippe, *Appels aux français, 1940*, Paris, Plon, 1941, 94 p.
- PETOT, Jean, *Les grandes étapes du régime républicain français (1792 - 1969)*, Paris, Cujas, 1970, 842 p.
- PICOT, Georges, *Histoire des Etats-Généraux*, Paris, Hachette, 2^{ème} éd., 1888, Tome 1, 413 p.
- ~ , Tome 2, 444 p.
- ~ , Tome 3, 441 p.
- ~ , Tome 4, 493 p.
- ~ , Tome 5, 462 p.

- PIERRE, Eugène, & POUDRA, Jules, *Traité pratique de droit parlementaire, supplément de 1879 - 1880*, Paris, A. Quantin et Cie, 1880, 344 p.
- PINKNEY, David H., *La Révolution de 1830 en France*, Trad. et adapt. par G. Berthier de Sauvigny, Paris, PUF, coll. L'Historien, 1988, 463 p.
- PINON, Stéphane, *Maurice Deslandres et le droit constitutionnel, un itinéraire*, Dijon, EUD, 2012, 194 p.
- PRELOT, Marcel, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 3^{ème} éd., 1955, 556 p.
PRELOT, Marcel, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 3^{ème} éd., 1963, 858 p.
- PREVOST-PARADOL, Lucien-Anatole, *La France nouvelle*, avec une préface de Jean Tulard, Genève, Slatkine Reprints, 1979, rééd. de l'éd. de Paris 1869, 423 p.
- QUINET, Edgard, *La Révolution*, Paris, Belin, coll. Littérature Politique, 1987, 802 p.
- REDOR, Marie-Joëlle, *De l'Etat légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine juridique française, 1870-1914*, Aix-en-Provence, PUAM, 1992, 330 p.
- REMOND, René, *La République souveraine : La vie politique en France 1879-1939*, Paris, Fayard, Pocket, 2002, 434 p.
REMOND, René, *Les droites aujourd'hui*, Paris, Audibert, 2005, 269 p.
- RIALS, Stéphane, *La Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen*, Paris, Hachette, coll. Pluriel, 1988, 771 p.
- ROSANVALLON, Pierre, *Le moment Guizot*, Paris, Gallimard, coll. Bibliothèque des sciences humaines, 1985, 414 p.
ROSANVALLON, Pierre, *La Monarchie impossible - Les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris, Fayard, coll. Histoire des constitution de la France, 1998, 376 p.
ROSANVALLON, Pierre, *La contre-démocratie, La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, coll. Les livres du nouveau monde, 2006, 345 p.
- ROTH, François, *La guerre de 1870*, Paris, Hachette, coll. Pluriel, 2011, 778 p.
- ROUGERIE, Jacques, *Paris insurgé, la Commune de 1871*, Paris, Gallimard, coll. Découverte, 1995, 160 p.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Du contrat social*, Paris, Union Générale d'Édition, coll. Le monde en 10-18, 1963, 366 p.
- SAINT-BONNET, François, *L'état d'exception*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2001, 393 p.
- SALEILLES, Raymond, *Le droit constitutionnel de la Troisième République*, avant-propos N. Foulquier & G. Sacriste, Paris, Dalloz, 2010, 107 p.
- SCHMITT, Carl, *La Dictature*, Paris, Seuil, coll. L'ordre philosophique, 2000, 336 p.
SCHMITT, Carl, *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1993, 576 p.
- SCHGELCHER, Victor, *Histoire des crimes du deux décembre*, Bruxelles, 1852, 2 volumes, 399 & 384 p.
SCHGELCHER, Victor, *Le gouvernement du deux décembre, pour faire suite à l'Histoire des crimes du deux décembre*, Londres, Jeffs, 1853, 712 p.
- SCOT, Jean-Paul, « *L'Etat chez lui, l'Eglise chez elle* » - *Comprendre la loi de 1905*, Paris, Seuil, coll. Points histoire, 2005, 389 p.
- SERMAN, William, *La Commune*, Paris, PUF, coll. dossiers clio, 1971, 90 p.
- SIEGFRIED, André, *De la IV^{ème} à la V^{ème} République – Au jour le jour*, Paris, Grasset, 1958, 321 p.
- SIEYES, Emmanuel-Joseph, *Qu'est-ce que le Tiers Etat ?*, [s.n.], 1789, 180 p.
SIEYES, Emmanuel-Joseph, *Préliminaire de la Constitution. Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits de l'Homme et du Citoyen*, Paris, [s.n.], 1789, 31 p.
SIEYES, Emmanuel-Joseph, *Dire de l'abbé Sieyès sur la question du veto royal, à la séance du 7 septembre 1789*, Paris, Baudouin, 1789, 32 p.
- SIMON, Pierre, *L'élaboration de la Charte constitutionnelle de 1814 (1er avril-4 juin 1814)*, Paris, E. Cornely, coll. Bibliothèque d'histoire moderne, 1906, 181 p.
- SOBOUL, Albert, *Le Premier Empire*, Paris, PUF, coll. Que sais-je, 1973, 126 p.

- STAEL (de), Germaine, *Des circonstances qui peuvent terminer la Révolution et des principes qui doivent fonder la République en France – ouvrage inédit publié pour la première fois avec une introduction et des notes de John Viénot*, Paris, Fischbacher, 1906, 352 p.
- STAEL (de), Germaine, *Œuvres complètes de Mme la baronne de Staël*, Tome 12, publiées par son fils, Paris, Treuttel & Wurtz, 1820-1821, 432 p.
- TACKETT, Timothy, *Par la volonté du Peuple : comment les députés de 1789 sont devenus révolutionnaires*, Trad. A. Spiess, Paris, Albin Michel, coll. «L'Evolution de l'Humanité», 1997, 360 p.
- TACKETT, Timothy, *Le roi s'enfuit : Varennes et l'origine de la Terreur*, Trad. A. Spiess, Paris, La Découverte, 2007, 285 p.
- TARDIEU, André, *L'Épreuve du pouvoir*, Paris Flammarion, 1931, 282 p.
- TENOT, Eugène, *La Province en 1851*, Paris, 1851, 360 p.
- THIERS, Louis-Adolphe, *Histoire de la Révolution française*, Paris, Furne, 9^{ème} éd., 1839, Tome 1, 430 p.
- ~ , Tome 2, 498 p.
- ~ , Tome 3, 414 p.
- ~ , Tome 4, 428 p.
- ~ , Tome 5, 440 p.
- ~ , Tome 6, 416 p.
- ~ , Tome 7, 402 p.
- ~ , Tome 8, 450 p.
- ~ , Tome 9, 438 p.
- ~ , Tome 10, 464 p.
- THIERS, Louis-Adolphe, *Mémoires 1870 - 1873*, Clermont-Ferrand, paleo, coll. les sources de l'histoire de France, 2003, 348 p.
- THOMAS, A, *Le Second Empire*, in *Histoire socialiste (1789 - 1900) sous la dir. de J. Jaurès*, Tome X, Paris, Jules Rouff, 1907, 393 p.
- THUREAU-DANGIN, Paul, *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Paris, E. Plon, Nourrit et Cie, 2^{ème} éd., Tome 1, 1888, 632 p.
- ~ , Tome 2, 1888, 451 p.
- ~ , Tome 3, 1888, 555 p .
- ~ , Tome 4, 1888, 492 p.
- ~ , Tome 5, 1889, 550 p.
- ~ , Tome 6, 1892, 434 p.
- ~ , Tome 7, 1892, 543 p.
- TOCQUEVILLE (de), Alexis, *Œuvres*, Paris, Gallimard, coll. La Pléiade, Tome 1, 1991, 1675 p.
- ~ , Tome 2, 1992, 1191 p.
- ~ , Tome 3, 2004, 1294 p.
- TROPER, Michel, *Terminer la Révolution*, Paris, Fayard, coll. histoire des constitutions de la France, 2006, 778 p.
- TROPER, Michel, *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1994, 358 p.
- TROPLONG, Raymond-Théodore, *Documents historiques relatifs au rétablissement de l'Empire : discours principaux de S. A. I. le Prince Président, rapport de M. Troplong, Etc.*, Paris, Dupont, 1852, 46 p.
- TROPLONG, Raymond-Théodore, *Du principe d'autorité depuis 1789*, Paris, Les marchands de nouveautés, 1853, 30 p.
- TROPLONG, Raymond-Théodore, *Du principe d'autorité depuis 1789 suivide Nouvelles considérations sur le même sujet*, Paris, Plon, 1853, 71 p.
- TULARD, Jean, *Le 18 Brumaire - Comment terminer une révolution*, Paris, Perrin, coll. Une journée dans l'histoire, 1999, 217 p.

- VAULABELLE (de), Achille, *Histoire des deux Restaurations jusqu'à l'avènement de Louis-Philippe*, Paris, Perrotin, 6^e éd., 1864, Tome 1, 448 p.
 ~ , Tome 2, 518 p.
 ~ , Tome 3, 468 p.
 ~ , Tome 4, 532 p.
 ~ , Tome 5, 491 p.
 ~ , Tome 6, 476 p.
- VEDEL, Georges, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, 2^{ème} tirage 1984, 616 p.
- VOVELLE, Michel, *Nouvelle histoire de la France contemporaine, vol. 1, La chute de la monarchie 1787 - 1792*, Paris, Seuil, nouvelle éd., 2006, 312 p.
- WARESQUIEL (de), Emmanuel, *Talleyrand : le prince immobile*, Paris, Fayard, 2003, 796 p.
 WARESQUIEL (de), Emmanuel, *Talleyrand : dernières nouvelles du diable*, Paris, CNRS, 2011, 210 p.
- ZERAFFA-DRAY, Danièle, *D'une République à l'autre, 1918 - 1958*, Paris, Hachette, 1992, 287 p.
- ZWEIG, Egon, *Die Lehre vom pouvoir constituant : ein Beitrag zum Staatsrecht der französischen Revolution*, Tübingen, P. Siebeck, 1909, 482 p.

Manuels (année 2000 et suivantes)

- ARDANT, Philippe, & MATHIEU, Bertrand, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Issy-les-moulineaux, LGDJ, coll. Manuel, 26^{ème} éd., 2014, 512 p.
- BERSTEIN, Serge, *La France des années 30*, Paris, A. Colin, coll. Coursus Histoire, 5^{ème} éd., 2011, 217 p.
- BLUMANN, Claude, & DUBOUIS, Louis, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Paris, Litec, coll. Manuel, 2010, 4^{ème} éd., 828 p.
- CARON, Jean-Pierre, *La France de 1815 à 1848*, Paris, A. Colin, coll. Coursus, 2013, 3^{ème} éd., 220 p.
- CHANTEBOUT, Bernard, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 31^{ème} éd., 2014, 636 p.
- CHEVALLIER, Jean-Jacques, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Paris, Dalloz, 9^{ème} éd. 2001, 748 p.
- CONSTANTINESCO, Vlad, & PIERRE-CAPS, Stéphane, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, coll. Thémis, 6^{ème} éd., 2013, 535 p.
- FAVOREU, Louis, GAÏA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard, MESTRE, Jean-Louis, PFERSMANN, Otto, ROUX, André, SCOFFINI, Guy, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. Précis, 17^{ème} éd., 2015, 1100 p.
- GIQUEL, Jean, & GIQUEL, Jean-Eric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 2012, 26^{ème} éd., 882 p.
- GREWE, Constance, RUIZ-FABRI, Hélène, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 1995, 661 p.
- HAMON, Francis, & TROPER, Michel, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 34^{ème} éd. 2013, 744 p.
- MATHIEU, Bertrand, & VERPEAUX, Michel, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, coll. droit fondamental, 2004, 791 p.
- MORABITO, Marcel, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 13^{ème} éd., 2014, 584 p.
- PACTET, Pierre, & MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 33^{ème} éd., 2014, 654 p.

- ROUSSEAU, Dominique, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll. Domat droit public, 2013, 10^{ème} éd., 584 p.
- ROUVILLOIS, Frédéric, *Droit constitutionnel*, Paris, Flammarion, coll. Champs université, *Tome 1. Fondements et pratiques*, 3^{ème} éd., 2011, 366 p.
~ , *Tome 2. La V^{ème} République*, 4^{ème} éd., 2014, 416 p.
- VERPEAUX, Michel, *Droit constitutionnel français*, Paris, PUF, coll. droit fondamental, 2013, 602 p.

Thèses

- ALTWEGG-BOUSSAC, Manon, *Les changements constitutionnels informels*, Thèse, Paris Ouest Nanterre – La Défense, 2012, 660 p.
- ARNOULT, Gabriel, *De la revision des constitutions. Etablissement et révision des constitutions francaises. Système de révision des constitutions étrangères*, Thèse, Nancy, 1895, 774 p.
- AUFFREY, Jean, *Etude sur la facilité de la révision de notre constitution de 1875*, Thèse, Rennes, 1908, 123 p.
- AZOUAOU, Philippe, *L'indisponibilité des compétences en droit public interne*, Thèse, Paris X, 2012, 719 p.
- BERTON, Henri, *L'évolution constitutionnelle du Second Empire*, Paris, Félix Alcan, 1900, 770 p.
- BOUDON, Julien, *Les Jacobins, Une traduction des principes de Jean-Jacques Rousseau*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2006, 760 p.
- BOUSQUET DE FLORIAN (de), Henri, *De la révision des constitutions*, Paris, Rousseau, 1891, 266 p.
- BURDEAU, Georges, *Essai d'une théorie de la révision des lois constitutionnelles en droit français*, Mâcon, Buguet-Comptour, 1930, 349 p.
- CAPITANT, René, *Introduction à l'étude de l'illicite – L'impératif juridique*, Paris, Dalloz, 1928, 230 p.
- CARTIER, Emmanuel, *La transition constitutionnelle en France (1940 – 1945) – La reconstruction révolutionnaire d'un ordre juridique « républicain »*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2005, 665 p.
- CLAVREUL, Colette, *L'influence de la théorie d'Emmanuel Sieyès sur la théorie de la représentation en droit public*, Thèse, Paris, 1982, 665 p.
- DAUTERIBES, André, *Les idées politiques d'Edouard Laboulaye, 1811-1883*, Thèse, Montpellier I, 1989, 2 vol., 604 & 154 p.
- DEBRE, Jean-Louis, *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1974, 377 p.
- DELVOLVE, Jean, *Les « délégations de matières » en droit public*, Thèse, Toulouse, 1930, 354 p.
- DENQUIN, Jean-Marie, *Référendum et plébiscites, essai d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, 1976, 350 p.
- DREVET, Paul, *La procédure de révision de la constitution du 27 octobre 1946 ses applications, sa modification par la loi du 3 juin 1958*, Paris, LGDJ, 1959, 191 p.
- DUHAMEL, Olivier, *La gauche et la Cinquième République*, Paris, PUF, 1980, 589 p.
- EISENMANN, Charles, *La justice constitutionnelle et la haute cour constitutionnelle d'Autriche*, Paris - Economica & Aix-en-Provence - PUAM, coll. Droit public positif, 1986, (rééd. de 1928), 383 p.
- EL SHAWI, Mundhir, *Contribution à l'étude du pouvoir constituant*, 1961, Thèse, Toulouse, 291 p.
- FERREIRA, Oscar, *Le pouvoir royal (1814 – 1848), à la recherche du quatrième pouvoir ?*, Thèse, Paris-Est, 2010, 874 p.
- FIORENTINO, Karen, *La seconde chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques (1789 - 1940)*, Thèse, Aix-Marseille III, 2006, 603 p.
- FONTENEAU, Maurice, *Du pouvoir constituant en France et de la révision constitutionnelle dans les Constitutions françaises depuis 1789*, Paris, LGDJ, 1900, 238 p.

- GAJAC, Jean, *De la distinction des lois ordinaires et des lois constitutionnelles*, Bordeaux, G. Gounouilhou, 1905, 248 p.
- GANZIN, Michel, *La pensée politique d'Edmond Burke*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1972, 464 p.
- GÖZLER, Kemal, *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1997, 2 volumes, 774 p.
- GUIHEUX, Gilles, *La notion de délégation en droit public*, Thèse, Rennes I, 1996, 468 p.
- HERAUD, Guy, *L'ordre juridique et le pouvoir originaire*, Paris, Sirey, 1946, 512 p.
- JUEN, Philippe, *La liberté de manifestation*, Thèse, Lyon 2, 1999, 581 p.
- LAMPERT, Joseph, *La distinction des lois constitutionnelles et ordinaires dans les différents Etats de l'Europe moderne*, Thèse, Strasbourg, 1931, 185 p.
- LE GRAND, Vincent, *Léon Blum (1872 – 1950) : Gouverner la République*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2008, 656 p.
- LEPETIT, Gabriel, *Propositions de révision des lois constitutionnelles émanant de l'initiative parlementaire depuis 1884*, Paris, Rousseau, 1901, 127 p.
- LIET-VEAUX, Georges, *La continuité du droit interne, Essai d'une théorie juridique des révolutions*, Paris, Sirey, 1942, 468 p.
- MAISL, Herbert, *Recherches sur la notion de délégation de compétences en droit public*, Thèse, Paris II, 1972, 468 p.
- MALLIAVIN, René, *La délégation en droit public*, Thèse, Paris, 1920, 159 p.
- MONGOIN, David, *La doctrine constitutionnelle du Federalist, La question d'institutions libérales après le régime mixte*, Thèse, Paris II, 2007, 724 p.
- MONNET, François, *Refaire la République – André Tardieu, une dérive réactionnaire (1876-1945)*, Paris, Fayard, coll. Pour une histoire du XX^{ème} siècle, 1993, 638 p.
- NESMES-DESMARETS (de), Robert, *Les doctrines politiques de Royer-Collard*, Thèse, Montpellier, 1908, 320 p.
- CECHSLIN, Jean-Jacques, *Le mouvement ultra-royaliste sous la Restauration : son idéologie et son action politique*, Paris, LGDJ, 1960, 218 p.
- PERCEAU, Henri, *Le Sénat sous le Second Empire*, Paris, Louve, 1909, 284 p.
- PILLOUER (le), Arnaud, *Les pouvoirs non-constituants des Assemblée constitutantes : essai sur le pouvoir instituant*, Paris, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque des thèses, 2005, 390 p.
- PINON, Stéphane, *Les réformistes constitutionnels des années trente : aux origines de la V^{ème} République*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2003, 632 p.
- POURHIET (le), Anne-Marie, *Les substitutions de compétences en droit public*, Thèse, Paris X, 1985, 513 p.
- PREVOTAT, Jacques, *Les catholiques et l'Action française, Histoire d'une condamnation, 1899-1939*, Paris, Fayard, coll. Pour une histoire du XX^{ème} siècle, 2001, 742 p.
- RIGAUX, Marie-Françoise, *La théorie des limites matérielles à l'exercice de la fonction constituante*, Bruxelles, Larcier, 1985, 335 p.
- SABETE, Walid, *Pouvoir de révision constitutionnelle et droits fondamentaux - Etude des fondements épistémologiques, constitutionnels et européens de la limite matérielle du pouvoir constituant dérivé*, Rennes, PUR, coll. L'univers des normes, 2005, 317 p.
- SAINT-HUBERT, Mesmin, *La cour suprême de l'Inde, gardienne de l'ordre constitutionnel démocratique*, Thèse, Dijon, 2006, 2 vol., 414 & 326 p.
- SANTONI, Auguste, *De la distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires*, Toulouse, V. Rivières, 1913, 150 p.
- SAUSSE, Julien, *Ecrire la Constitution républicaine du XIX^{ème} siècle – La Constitution de 1848 et les Lois Constitutionnelles de 1875*, Thèse, Aix-Marseille, 2013, 595 p.
- STENFORT, François, *Du pouvoir constituant et de la révision*, Thèse, Rennes, 1896, 147 p.

- TEXIDOR, René, *La procédure de révision de la constitution sous la cinquième République*, Thèse, Lille, 1987, 2 micro-fiches.
- THUMEREL, Isabelle, *Les périodes de transitions constitutionnelle : contribution à l'étude du pouvoir constituant et des actes pré-constituants*, Thèse, Lille, 2008, 796 p.
- TROPER, Michel, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1973, 251 p.
- VLACHOGIANNIS, Apostolos, *La Living Constitution. Les juges de la Cour suprême des Etats-Unis et la Constitution*, Paris, Classiques Garnier, coll. Bibliothèque de la pensée juridique, 2014, 643 p.
- VERSINI, Robert, *La réforme de l'Etat, doctrines et faits présents*, Paris, Lavergne, 1937, 195 p.
- ZACHARIE, Clémence, *Le Sénat du Consulat et de l'Empire*, Thèse, Paris II, 2004, 532 p.

Articles et contributions à des ouvrages collectifs

- ANCEAU, Eric, « Le coup d'État du 2 décembre 1851 ou la chronique de deux morts annoncées et l'avènement d'un grand principe », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 12, 2009, pp. 24-42.
- ANONYME, « Remarques sur les constitutions », *Revue des deux mondes*, 1941, Tome 66, pp. 296-302.
- ARDANT, Philippe, « L'article 5 et la fonction présidentielle », *Pouvoirs*, n°41, 1987, pp. 37-62.
ARDANT, Philippe, « Problématique générale », *La Révision de la Constitution*, journées d'études des 20 mars et 16 décembre 1992, Paris, Economica, Aix-en-Provence, PUAM, coll. Droit public positif, 1993, pp. 79-91.
- ARNE, Serge, « La prise du pouvoir par le Maréchal Pétain (1940) et le général de Gaulle (1958) », *RDP*, 1969, pp. 48-106.
ARNE Serge, « Existe-t-il des normes supra-constitutionnelles ? Contribution à l'étude des droits fondamentaux et de la constitutionnalité », *RDP*, 1993, n° 2, pp. 459-512.
- AUBERT, Jean-François, « La révision totale des constitutions », *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs : Mélanges Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, pp. 455-472.
- AZIMI, Vida, « L'impossible révision de la Constitution : l'exemple de l'an III », *La Constitution de l'an III ou l'ordre républicain*, textes réunies par J. Bart, J.-J. Clère, Cl. Courvoisier, M. Verpeaux, Dijon, EUD, 1998, pp. 199-222.
- BACOT, Guillaume, « La signature des ordonnances », *Revue administrative*, n° 233, 1986, pp. 453-454.
- BADINTER, Robert, « Le conseil constitutionnel et le pouvoir constituant », *Libertés : Mélanges Jacques Robert*, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 217-225.
- BALDASSARE, Antonio, « Aspects théoriques et historiques de la supraconstitutionnalité », *RIDC*, vol. 15, 1993, pp. 327-336.
- BARANGER, Denis, « Temps et constitution », *Droits*, n° 30, 2000, pp. 45-70.
- BASTID, Paul, « Les deux constitutions de 1946 et le gouvernement d'assemblée », *L'évolution du droit public : Mélanges Achille Mestre*, Paris, Sirey, 1956, pp. 25-41.
- BARTHELEMY, Joseph, « La distinction des lois ordinaires et des lois constitutionnelles sous la Monarchie de Juillet », *RDP*, Tome 26, 1909, pp. 5-47.
- BEAUD, Olivier, « La souveraineté de l'Etat, le pouvoir constituant et le Traité de Maastricht », *RFDA*, 1993, pp. 1045-1068.
BEAUD, Olivier, « Le Souverain », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 33-45.
BEAUD, Olivier, « Les mutations de la V^{ème} République ou comment se modifie une Constitution écrite », *Pouvoirs*, 2001, n° 99, pp. 19-31.

BEAUD, Olivier, « René Capitant, juriste républicain – Etude de sa relation paradoxale avec Carl Schmitt à l'époque du nazisme », *La République : Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 41-66.

BEAUD, Olivier, « Un plaidoyer modéré en faveur d'un tel contrôle », *CCC*, n° 27, 2010, www.conseil-constitutionnel.fr

• BENOIT-RHOMER, Florence, & WACHSMANN, Patrick, « La résistance à l'oppression dans la Déclaration », *Droits*, n° 8, 1988, pp. 91-99.

• BERGOUGNOUS, Georges, « A propos de la loi constitutionnelle du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen ; une révision constitutionnelle en cachera-t-elle une autre ? », *RDP*, 2003, pp. 809-829.

• BERLIA, Georges, « La loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 », *RDP*, 1944, n° 1, pp. 45-57.

BERLIA, Georges, « De la compétence des assemblées constituantes », *RDP*, 1945, n° 3, pp. 353-365.

BERLIA, Georges, « Les propositions parlementaires de révision constitutionnelle », *RDP*, 1950, pp. 676-690.

BERLIA, Georges, « Le problème de la constitutionnalité du referendum du 28 octobre 1962 », *RDP*, 1962, pp. 936-949.

BERLIA, Georges, « La révision de la Constitution », *RDP*, 1950, pp. 962-963.

• BIANCHI, Serge, « Les logiques et les enjeux du tournant électoral de Brumaire », *Du Directoire au Consulat, Tome 3. Brumaire dans l'histoire du lien politique et de l'Etat-Nation*, Colloque des 23 et 24 mars 2000 à Rouen, Jean-Pierre Jessenne éditions, 2001, pp. 369-387.

• BLACHER, Philippe, « Le Conseil constitutionnel en fait-il trop ? », *Pouvoirs*, n° 105, 2003, pp. 17-27.

• BLAMONT, Emile, « La révision de la Constitution », *RDP*, 1953, pp. 415-422.

• BLUCHE, Frédéric, « Le sacre du constituant. A propos d'une lettre de Georges Sand », *Droits*, n° 32, 2000, pp. 135-146.

• BOBBIO Norberto, « Sur le principe de légitimité », *Droits*, n° 32, 2000, pp. 147-155.

• BÖCKEFÖRDE, Ernest-Wolfgang, « La naissance de l'Etat, processus de sécularisation », *Le droit, l'Etat et la constitution démocratique*, Essais de théorie juridique, politique et constitutionnelle, Réunis, traduits et présentés par O. Jouanjan, Paris, LGDJ et Bruylant, coll. La pensée juridique, 2000, pp. 101-118.

• BODINIER, G., « Le rôle des officiers de la guerre d'Amérique dans la Révolution française », *La France de la Révolution et les Etats-Unis d'Amérique*, Colloque du 5 novembre 1994 à la Fondation Singer-Polignac, Paris, Masson, 1995, pp. 80-111.

• BONNARD, Roger, « L'origine de l'ordonnancement juridique », *Mélanges : Maurice Hauriou*, Paris, Sirey, 1929, pp. 33-77.

BONNARD, Roger, « Les actes constitutionnels de 1940 », *RDP*, 1942, pp. 46-375.

• BOUDET, François, « La force juridique des résolutions parlementaires », *RDP*, 1958, pp. 271-289.

• BOYEAU-JENECOURT, Alexia, « La révision constitutionnelle du 10 août 1926 relative à la caisse d'amortissement de la dette publique », *RDP*, 2010, pp. 135-154.

• BURDEAU, Georges, « Chronique constitutionnelle et politique française », *Revue de droit constitutionnel français et étranger*, 1935, pp. 587-600.

BURDEAU, Georges, « La règle de droit et le pouvoir », *APD*, n° 2, 1937, pp. 58-85.

BURDEAU, Georges, « La conception du pouvoir selon la Constitution du 4 octobre 1958 », *RFSP*, 1959, pp. 87-100.

• BUR TOK, June, K., (trad. J. Godechot), « L'enseignement de l'histoire dans les lycées et les écoles primaires sous le Premier Empire », *AHRF*, n° 207, pp. 98-109.

• CAMBY, Jean-Pierre, « Supra-constitutionnalité : la fin d'un mythe », *RDP*, 2003, pp. 671-688.

• CANEDO, Marguerite, « Une double occasion manquée », *RDP*, 2003, n° 3, pp. 767-792.

• CAPITANT, René, « Le droit constitutionnel non-écrit », *Recueil sur les sources du droit en l'honneur de François Gény*, Tome 3, Paris, Sirey, 1934, pp. 1-8.

CAPITANT, René, « La coutume constitutionnelle », reproduit à la *RDP*, 1979, n° 4, pp. 959-970.

CAPITANT, René, « Le rôle politique du président du Reich », *Ecrits constitutionnels*, Paris, CNRS, 1982, pp. 435-445.

CAPITANT, René, « L'idéologie nationale-socialiste », *Ecrits constitutionnels*, Paris, CNRS, 1982, pp. 445-467.

• CARCASSONNE, Guy, « Un plaidoyer résolu en faveur d'un tel contrôle sagement circonscrit », *CCC*, n° 27, 2010, www.conseil-constitutionnel.fr

• CARRE DE MALBERG, Raymond, « Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme », *RDP*, 1931, pp. 225-244.

CARRE DE MALBERG, Raymond, « Réflexions très simples sur l'objet de la science juridique », *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény*, Tome 1, Paris, Sirey, 1934, pp. 192-203.

• CASSIN, René, « Un coup d'Etat – La soi-disant Constitution de Vichy », 1940-1941, rééd. à la *RDP*, 2010, n° 3, pp. 646-665.

• CATY, Gilbert, « La révision de 1884 », *Politique*, 1966, n° 33-36, pp. 91-155.

• CAYLA, Olivier, « L'obscur théorie du pouvoir constituant originaire », *L'architecture du droit : Mélanges Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, pp. 249-265.

• CHABROT, « Ceci n'est pas une V^e République », *RFDC*, 2010, n° 82, pp. 257-272.

• CHAGNOLLAUD, Dominique, « Sherlock Holmes à la poursuite du pouvoir constituant (après la décision n° 2003-469 DC du Conseil constitutionnel du 26 mars 2003) », *LPA*, 20 octobre 2003, n° 209, pp. 4-6 ; *LPA*, 21 octobre 2003, n° 210, pp. 4-6 ; *LPA*, 22 octobre 2003, n° 211, pp. 4-6 ; *LPA*, 23 octobre 2003, n° 212, pp. 5-10.

• CHALTIEL, Florence, « La souveraineté du pouvoir constituant dérivé : développements récents (à propos de la décision n° 2003-469 DC du Conseil constitutionnel du 26 mars 2003) », *LPA*, 20 juin 2003, n° 123, pp. 7-9.

• CHARLES, Christopher, « "Héros de la normalité" et circonstances inhabituelles : l'incapacité de Gaston Doumergue à réformer l'Etat à la suite du 6 février 1934 », *RFDC*, 2005, n° 64, pp. 685-702.

• CHARLOT, Patrick, « L'article 111 : l'impossible révision ou le refus du suicide de la République ? », *La Constitution du 4 novembre 1848 : l'ambition d'une république démocratique*, textes réunis par J. Bart, J.-J. Clère, C. Courvoisier & M. Verpeaux, Dijon, EUD, 2000, p. 315-332.

CHARLOT, Patrick, « La révision constitutionnelle de 1884 : le contrat selon Jules Ferry », *L'idée contractuelle dans l'histoire de la pensée politique*, Aix-en-Provence, PUAM, 2008, pp. 487-502.

CHARLOT, Patrick, « Lucien Herr et la nécessaire réforme intellectuelle et morale », *La dynamique du changement politique et juridique : la réforme*, Aix-en-Provence, PUAM, 2013, p. 369-378.

• CHAUMEIX, André, « Le message du Maréchal et la vie nationale », *Revue des deux mondes*, 1941, Tome 61, pp. 123-128.

CHAUMEIX, André, « Les travaux constitutionnels », *Revue des deux mondes*, 1941, Tome 64, pp. 378-382.

CHAUMEIX, André, « L'unité française et les divergences de l'opinion. », *Revue des deux mondes*, 1941, Tome 65, pp. 379-384.

• CHAUVAUD, Frédéric, & YVOREL, Jean-Jacques, « Les provinces face à février 1848. Échos et contre échos (22 février-16 mars) » dans MAYAUD, Jean-Luc, (dir.) *1848, actes du colloque international du cent cinquantième tenu à l'Assemblée Nationale à Paris les 23-25 février 1998*, Paris, Créaphis, 2002, pp. 251-274.

• CHERRIER, Emmanuel, « Le 2 Décembre, l'archétype du coup d'État », *Napoleonica. La Revue*, Paris, La Fondation Napoléon, n° 1, 2008, p. 195-215.

• CHEVALIER, Jean-Jacques, « La pensée politique des doctrinaires de la Restauration. », *EDCE*, 1964, pp. 13-29.

• CHOISEL, Francis, « La presse française face aux réformes de 1860 », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, Tome 27, 1980, pp. 374-390.

- CLAVREUL, Colette, « Sieyès et la genèse de la représentation moderne », *Droits*, n° 6, 1987, pp. 45-56.
- CLEMENT, Jean-Pierre, « Une doctrine politique de style Restauration : Celle de Royer-Collard », *Repenser la Restauration*, sous la dir. de J.-Y. Mollier, M. Reid et J.-C. Yon, Paris, nouveau monde, 2005, pp. 115-125.
- COINTET, Jean-Pierre, « L'écriture de la Constitution de 1958 : le poids de l'histoire », *L'écriture de la Constitution de 1958*, sous la dir. de D. Maus, L. Favoreu, J.-L. Parodi, Aix-en-Provence, PUAM et Paris, Economica, 1992, pp. 37-48.
- CROOK, Malcolm, « Le candidat imaginaire, ou l'offre et le choix dans les élections de la Révolution française », *AHRF*, n° 321, 2000, pp. 91-110.
- DELAIGUE, « Ecrire la Constitution du Consulat ou réinventer le gouvernement », *Ecrire la Constitution*, IV^{ème} table ronde RELHIIP, Aix-en-Provence, PUAM, 2011, pp. 217-226.
- DELBEZ, Louis, « La révision constitutionnelle de 1942 », *RDP*, 1943, pp. 93-115.
- DELPECH, Joseph, « Le Chef de l'Etat français », *Revue des deux mondes*, 1941, Tome 61, pp. 5-23.
- DENQUIN, Jean-Marie, « Réflexions sur la durée du mandat présidentiel », *RDP*, 1975, pp. 1366-1369.
- DEROSIER, Jean-Philippe, « Enquête sur la limite constitutionnelle : du concept à la notion », *RFDC*, n° 76, 2008, pp. 785-795.
- DESLANDRES, Maurice, « La crise de la science politique », *RDP*, Tome 13, 1900, pp. 5-49 ; 247-287 ; 435-469 ; *RDP*, Tome 15, 1901, p. 304-427 ; *RDP*, Tome 16, 1901, pp. 45-95 ; 402-451.
- DESLANDRES, Maurice, « Projet d'une nouvelle constitution », *Politique*, 1959, pp. 285-300.
- DESMONS, Eric, « La planète des sages – Le Conseil constitutionnel, la doctrine et la démocratie », *Liber amicorum Darcy – Détours juridiques : le praticien, le théoricien et le rêveur*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 231-251.
- DIEZ DEL CORRAL, Luis, « Tocqueville et la pensée politique des doctrinaires », *Alexis de Tocqueville, livre du centenaire (1859 – 1959)*, Paris, CNRS, 1960, pp. 57-70.
- DIVELLEC (le), Armel, « La chauve-souris – Quelques aspects du parlementarisme sous la V^{ème} République », *La République : Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 349-362.
- DOLLAT, Patrick, « Le principe d'indivisibilité et la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République française : de l'État unitaire à l'État uni », *RFDA*, 2003, pp. 670-677.
- DROIN, Nathalie, « Retour sur la loi constitutionnelle de 1884 : contribution à une histoire de la limitation du pouvoir constituant dérivé », *RFDC*, n° 80, 2009, pp. 725-747.
- DUBOUT, Edouard, « “Les règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France” : une supra-constitutionnalité ? », *RFDC*, 2010, n° 83, pp. 451-482.
- DUPEYROUX, Henri, « Du système français de révision constitutionnelle », *RDP*, 1931, p. 467-499.
- DUVERGER, Maurice, « Les Institutions de la V^e République », *RSFP*, 1959, n° 1, pp. 101-134.
- EISENMANN, Charles, « L'Esprit des lois et la séparation des pouvoirs », *Ecrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, textes réunis par C. Leben, Paris, Panthéon-Assas, coll. Les Introuvables, 2002, pp. 565-582.
- EISENMANN, Charles, « La pensée constitutionnelle de Montesquieu », *Ecrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, textes réunis par C. Leben, Paris, Panthéon-Assas, coll. Les Introuvables, 2002, pp. 583-602.
- ELSTER, John, « Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes », *RFSP*, 44^{ème} année, n° 2, 1994, pp. 187-256.

- ELYADA, Ouzi, « La représentation populaire de l'image royale avant Varennes », *AHRF*, n° 297, 1994, pp. 527-546.
- FATIN-ROUGE STEPHANINI, Marthe, « Jurisprudence constitutionnelle – janvier mars 2003 », *RFDC*, n° 54, 2003, pp. 374-383.
- FAVOREU, Louis, « Les décisions du Conseil constitutionnel dans l'affaire des nationalisations », *RDP*, 1982, pp. 377-433.
FAVOREU, Louis, « La modernité des vues de Charles Eisenmann sur la justice constitutionnelle », *La pensée de Charles Eisenmann*, Sous la dir. de P. Amssek, Paris – Economica & Aix-en-Provence - PUAM, 1986, pp. 85-102.
- FAVOREU, Louis, « Souveraineté et supraconstitutionnalité », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 71-77.
- FAVOREU, Louis, « Le Parlement constituant et le juge constitutionnel », *La République : Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 235-242.
- FAVOREU, Louis, « L'injusticiabilité des lois constitutionnelles », *RFDA*, 2003, pp. 792-795.
- FERRIERE, Georges, « L'opposition à la république parlementaire : l'Action Française et le corporatisme », *Nation et République – Les éléments d'un débat*, Aix-en-Provence, PUAM, 1995, pp. 111-133.
- FIORAVANTI, « Sieyès et le jury constitutionnaire : perspectives historico-juridiques », *AHRF*, 349, 2007, pp. 87-103.
- FONTEVRAULT, [DEBRE, Michel], « Après le verdict », *Cahiers politiques*, n° 21, juin 1946, pp. 59-66.
- FRITZ, Gérard, « La question de l'influence américaine », *La Constitution du 4 octobre 1848 : l'ambition d'une république démocratique*, textes réunis par J. Bart, J.-J. Clère, C. Courvoisier & M. Verpeaux, Dijon, EUD, 2000, pp. 27-52.
- FUCHS-CESSOT, Alice, « Continuité et mensonges constitutionnels. L'adaptation de la Constitution du 4 octobre 1958 à l'Europe communautaire », *La notion de continuité, des faits au droit*, Sous la dir. de G. Koubi, G. Le Floch et G. J. Guglielmi, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2011, pp. 251-266.
- FUKUYAMA, Francis, « La fin de l'histoire ? », *Commentaire*, 1989, n° 47, pp. 457-469.
FUKUYAMA, Francis, « Réponse à mes contradicteurs », *Commentaire*, 1990, n° 50, pp. 243-250.
- FUREIX, Emmanuel, « Banquets et Enterrements », *Histoire des Gauches en France, Volume 1 – L'héritage du XIX^{ème} siècle*, sous la dir. de J.-J. Becker et G. Candar, Paris, La Découverte, coll. poche, 2004, pp. 197-209.
FUREIX, Emmanuel, « La construction rituelle de la souveraineté populaire : deuils protestataires (1815 - 1840) », *Revue d'histoire du XIX^{ème} siècle*, n° 42, 2011, pp. 21-39.
- GANZIN, Michel, « R.-Th. Troplong, théoricien du second Empire », *Du césarisme antique au césarisme moderne*, Aix-en-Provence, PUAM, 1999, pp. 79-114.
- GARRIGOU, Jean-Marie, « Le dédoublement constitutionnel », *RDP*, 1969, pp. 641-685.
- GAUDILLERE, Bernard, « La publicité des débats parlementaires (1852-1870) », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° HS 4, 2008, pp. 27-49.
- GENEVOIS, Bruno, « Le statut constitutionnel des étrangers », *RFDA*, 1993, pp. 871-900.
GENEVOIS, Bruno, « Les limites d'ordre juridique à l'intervention du pouvoir constituant », *RFDA*, 1998, n° 5, pp. 909-921.
- GESLOT, Christophe, « La loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République devant le Conseil constitutionnel », *RDP*, 2003, pp. 793-807.
- GIRARD, Louis, « Une constitution mort-née : le projet de loi sur les pouvoirs publics de mai 1873 », *Etudes européennes : Mélanges Victor-Lucien Tapié*, Paris, La Sorbonne, 1973, pp. 533-545.
- GIRAUD, Emile, « La Quatrième République, L'expérience de dix années », *RIHPC*, 1956, Tome 6, n° 21, pp. 1-41.
- GODECHOT, Jacques, « Sens et importance de la transformation des institutions révolutionnaires à l'époque napoléonienne », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, Paris, Armand Colin, Tome 17, Juil-Sept 1970, pp. 795-813.

- GOGUEL, François, « Comment reformer les institutions politiques françaises », *RIHPC*, 1954, pp. 170-184.
- GOGUEL, François, « L'incapacité de la III^e République à réformer ses institutions (1919-1939) », *Des Républiques Françaises*, sous la dir. de P. Isart, Paris, Economica, 1988, pp. 664-673.
- GOGUEL, François, « La révision constitutionnelle de 1954 », *RFSP*, 1995, n° 3, pp. 485-502.
- GOHIN, Olivier, « La réforme constitutionnelle de la décentralisation : épilogue et retour à la décision du Conseil constitutionnel du 26 mars 2003 », *LPA*, 6 juin 2003, n° 113, pp. 7-11.
- GOSSEZ, Rémi, « La proscription et les origines de l'Internationale. 1. Le "Comité international permanent" », *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, n° 22, 2001, www.rh19.revues.org
- GOYARD, Claude, « Que reste-t-il de la souveraineté ? », *La Constitution et les valeurs : Mélanges Dmitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 381-389.
- GRANERO, Aurore, « Les révisions constitutionnelles non abouties sous la Troisième République », *RFDC*, n° 96, 2013, pp. 835-856.
- GUILLOUD, Lætitia, « Révision constitutionnelle et intégration européenne, l'insoutenable légèreté de la Constitution », *RDP*, 2009, n° 2, pp. 397-424.
- GULDNER, Erwin, « Le rôle du Gouvernement dans la procédure de révision de la Constitution du 27 octobre 1946 », *EDCE*, 1957, pp. 41-50.
- GUSY, Christoph, « Le principe du "Rechtsstaat" dans la République de Weimar : Crise de l'Etat de droit et crise de la science du droit public », *Figures de l'Etat de droit, Le Rechtsstaat dans l'histoire intellectuelle et constitutionnelle de l'Allemagne*, sous la dir. d'O. Jouanjan, Strasbourg, PUS, Nouvelle série, n° 5, 2001, pp. 331-341.
- HALPERIN, Jean-Louis, « Changer de constitution et *par* la constitution : L'exemple historique des Etats fédérés d'Amérique jusqu'à la Première Guerre mondiale », *Jus Politicum*, n° 9, avril 2013, www.juspoliticum.com
- HERAUD Guy, « La conception du pouvoir constituant chez RCM », *Relation des journées d'études en l'honneur de Carré de Malberg (1861 – 1935)*, Paris, Dalloz, 1966, pp. 78-97.
- HOFFMANN, Stéphane, « Aspects du régime de Vichy », *RFSP*, 1956, n° 1, pp. 44-69.
- HOTE (L), Vincent, « La "forme républicaine du gouvernement" à l'épreuve de la révision constitutionnelle de mars 2003 », *RDP*, 2004, n° 1, pp. 111-138.
- ISIDORO, Cécile, « Le pouvoir constituant peut-il tout faire ? », *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs : Mélanges Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, pp. 237-252.
- JAN, Pascal, « L'immunité juridictionnelle des lois de révision constitutionnelle », *LPA*, 31 octobre 2003, n° 218, pp. 4-11.
- JARDIN, Alexandre, « La chute du régime de Juillet », *François Guizot et la culture politique de son temps*, sous la dir. de VALENSISE, Marina, Paris, Gallimard - Le Seuil, 1991, 203-217.
- JAUME Lucien, « Sieyès et le sens du jury constitutionnaire : une réinterprétation », *Droits*, n° 36, 2002, pp. 115-134.
- JAUME, Lucien, « Guizot et la philosophie de la représentation », *Droits*, 1992, n° 15, pp. 141-152.
- JOUANJAN, Olivier, « La suspension de la constitution de 1793 », *Droits*, n° 17, 1993, pp. 125-138
- JOUANJAN, Olivier, « La forme républicaine du gouvernement, norme supraconstitutionnelle ? », *La République en droit français*, sous la dir. de B. Mathieu et M. Verpeaux, Paris, Economica, 1996, pp. 267-287.
- JOUANJAN, Olivier, « Présentation », *Figures de l'Etat de droit, Le Rechtsstaat Rechtsstaat dans l'histoire intellectuelle et constitutionnelle de l'Allemagne*, sous la dir. d'O. Jouanjan, Strasbourg, PUS, Nouvelle série, n° 5, 2001, pp. 7-52.
- KELSEN, Hans, « La garantie juridictionnelle de la constitution (La Justice Constitutionnelle) », *RDP*, Tome 45, 1929, pp. 197-257.

- KLEIN, Claude, « La découverte de la doctrine française du pouvoir constituant en Allemagne : de l'Empire à la République fédérale », *Annales de la Faculté de Droit de Strasbourg, La science juridique française et la science juridique allemande de 1870 à 1918*, sous la dir. d'O. Beaud et P. Wachsmann, Strasbourg, PUS, Nouvelle série, n° 1, 1997, pp. 135-149.
- KLEIN, Claude, « Le contrôle des lois constitutionnelles – Introduction à une problématique moderne », *CCC*, n° 27, 2010, www.conseil-constitutionnel.fr
- KLEIN, Claude, « Le pouvoir constituant », *Traité international de droit constitutionnel – Tome 3 : La suprématie de la Constitution*, sous la dir. de D. Chagnollaud et M. Troper, Paris, Dalloz, 2012, pp. 6-31.
- LAMBERT, Jacques, « Les Origines du contrôle de constitutionnalité des lois fédérales aux États-Unis. *Marbury v. Madison* », *RDP*, Tome 48, 1931, pp. 1-69.
- LAMPUE, Pierre, « Le mode d'élection du président de la République et la procédure de l'article 11 », *RDP*, 1962, pp. 931-935.
- LAQUIEZE, Alain, « Benjamin Constant et l'Acte Additionnel aux constitutions de l'Empire », *Historia constitucional*, n° 4, 2003, <http://hc.rediris.es/04/index.html>
- LAQUIEZE, Alain, « La réception de Sieyès par la doctrine publiciste française du XIX^{ème} et du XX^{ème} siècles », *Historia Constitucional*, n° 6, 2005, pp. 229-261.
- LEBEN, Charles, « Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant la loi », *RDP*, 1982, pp. 295-353.
- LECLERCQ, Claude, « Les mécanismes juridiques de la disparition des Républiques », *RDP*, 1986, pp. 1015-1042.
- LEMAIRE, Elina, « Fonder la République en révisant la Constitution : le débat sur la réforme des institutions à la Chambre des députés (mai 1881 – février 1882) », *La Troisième République : ordre politique, ordre moral, ordre social ?*, colloque des 12 et 13 décembre 2013 à Dijon, à paraître.
- LIET-VEAUX, Georges, « La fraude à la Constitution », *RDP*, 1943, pp. 116-150.
- LIBCHABER, Rémy, & MOLFESSIS, Nicolas, « Le contrôle d'une éventuelle hiérarchie des normes », *RTDC*, 2003, pp. 563-566.
- LUCHAIRE, François, « Le droit d'asile et la révision de la Constitution », *RDP*, 1994, pp. 5-44.
- MACHELON, Jean-Pierre, « Un exemple d'absurdité constitutionnelle : la loi du 31 août 1871 "portant que le chef de l'exécutif prendra le titre de président de la République française" », *Le renouveau du constitutionnalisme : Mélanges Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001, pp. 121-136.
- MACHELON, Jean-Pierre, « Le titre III de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association », *1901 – Les congrégations hors la loi ?*, sous la dir. de J. Lalouette et J.-P. Machelon, Paris, Letouzey et Ané, 2002, pp. 49-57.
- MAGNON, Xavier, « Quelques maux encore à propos des lois de révision constitutionnelle : limites, contrôle, efficacité, caractère opératoire et existence. En hommage à Louis Favoreu. », *RFDC*, n° 59, 2004, pp. 595-617.
- MAGNON, Xavier, « La composition de la commission Balladur : brèves réflexions sur l'expertise en matière constitutionnelle », *RFDC*, 2008, HS n° 2, pp. 39-47.
- MAILLARD DESGREES DU LOU, Dominique, « Le pouvoir constituant dérivé reste souverain », *RDP*, 2003, pp. 725-739.
- MATHIEU, Bertrand, & VERPEAUX, Michel, « La transition juridique : l'ordonnance du 9 août 1944 », *Le rétablissement de la légalité républicaine – 1944*, Paris, Complexe, 1996, pp. 805-830.
- MEINDL, Thomas, « Le Conseil constitutionnel aurait pu se reconnaître compétent », *RDP*, 2003, pp. 741-765.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, « La révision constitutionnelle », *Revue Politique et Parlementaire*, 1933, pp. 337-349.
- MOLINARI (de), Gustave, « Les approvisionnements de Paris à la fin du Siècle », *Revue des deux mondes*, Tome 91, 1^{er} janvier 1871, pp. 112-123.

- MORABITO, Marcel, « L'an III et l'héritage du Comité de Salut Public », *RHD*, n° 75, 1997, pp. 93-107.
- MOUTOUH, Hugues, « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles : suite et fin », *AJDA*, 2003, pp. 1099-1101.
- NEFRAMI, Eleftheria, « Quelques réflexions sur les limites à l'exercice du pouvoir de révision constitutionnelle en France », *RBDC*, 2003, pp. 349-366.
- NGUYEN, Quoc Dinh, « La loi constitutionnelle du 2 novembre 1945 portant organisation des pouvoirs publics », *RDP*, 1946, p. 69.
- PACTET, Pierre, « Retour sur l'acte dit loi du 10 juillet 1940 – Le passé et ses suites », *La Constitution et les valeurs : Mélanges Dmitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 491-508.
- PACTET, Pierre, « Le Conseil constitutionnel et l'œuvre constituante », *Renouveau du droit constitutionnel : Mélanges Louis Favoren*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 1373-1386.
- PASQUINO, Pasquale, « Sur la théorie constitutionnelle de la monarchie de Juillet », *François Guizot et la culture politique de son temps*, Textes rassemblés et présentés par Marina Valensise, Paris, Gallimard - Le Seuil, 1991, pp. 111-128.
- PASSELECQ, Olivier, « De Tardieu à de Gaulle... Contribution à l'étude des origines de la Constitution de 1958 », *RFDC*, 1990, n° 3, pp. 387-408.
- PERTUE, Michel, « La Révolution française est-elle finie ? », *AHRF*, n° 249, 1982, pp. 329-348.
- PERTUE, Michel, « Royer-Collard et la charte de 1814 », première partie : *Revue administrative*, n° 382, pp. 341-357, seconde partie : *Revue administrative*, n° 383, pp. 454-467.
- PETAIN, Philippe, « La politique sociale de l'avenir », *Revue des deux mondes*, 1940, Tome 59, pp. 113-117.
- PETAIN, Philippe, « Message du Maréchal Pétain Chef de l'Etat Français », *Revue des deux mondes*, 1940, Tome 60, pp. 109-112.
- PETITTEAU, Natalie, « Les fidélités républicaines sous le Consulat et l'Empire », *AHRF*, n° 346, 2006, pp. 59-74.
- PETROFF, Marlène, « L'éclipse du droit constitutionnel », *Le prince, le peuple et le droit : autour des plebiscites de 1851 et 1852*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2000, pp. 161-170.
- PEUCHOT, Eric, « L'influence des idées américaines sur les constituants », *La France de la Révolution et les Etats-Unis d'Amérique*, Colloque du 5 novembre 1994 à la fondation Singer-Polignac, Paris, Masson, 1995, pp. 22-48.
- PFERSMANN, Otto, « Contre le néo-réalisme juridique – Pour un débat sur l'interprétation », *RFDC*, 2002, n° 50, pp. 279-334.
- PFERSMANN, Otto, « Une théorie sans objet, une dogmatique sans théorie – En réponse à Michel Troper », *RFDC*, 2002, n° 52, pp. 759-788.
- PIERRE-CAPS, Stéphane, « La constitution comme ordre de valeurs », *La Constitution et les valeurs : Mélanges Dmitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 283-296.
- PIERRE-CAPS, Stéphane, « Retour sur une controverse constitutionnelle : la naissance de la Troisième République, l'assemblée de Bordeaux (12 février 1871) et la question du pouvoir constituant », *Droit, Histoire et Société : Mélanges Christian Dugas de la Boissonny*, sous la dir. de Virginie Lemonnier-Lesage et François Lormant, Nancy, PUN, 2008, pp. 323-333.
- PILLOUER (Le), Arnaud, « De la révision à l'abrogation : les termes du débats », *Jus politicum*, n° 3, www.juspoliticum.com
- PILLOUER (Le), Arnaud, « Pouvoir constituant originaire et pouvoir constituant dérivé : à propos de l'émergence d'une distinction conceptuelle », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, n° 25-26, 2005-2006, pp. 123-141.
- PINON, Stéphane, « Révision constitutionnelle contre "tradition républicaine" sous la III^e République », *RFDC*, n° 38, 1999, pp. 257-284.
- PLOTKIN, Norman, « La Proscription et les origines de l'Internationale. 2. », *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, n° 22, 2001, www.rh19.revues.org

- PRELOT, Marcel, « La signification constitutionnelle du Second Empire », *RFSP*, 1953, n° 1, pp. 31-56.
- QUIRINY, Bernard, « La réforme conservatrice chez René de La Tour du Pin », *La dynamique du changement politique et juridique : la réforme*, Aix-en-Provence, PUAM, 2013, pp. 301-312.
- RAMBAUD, Romain, « La loi du 10 janvier 1936 à la croisée des chemins - Quel bilan après l'arrêt Association "Envie de rêver" ? », *AJDA*, 2014, p. 2167 et s.
- RAYNAUD, Philippe, « Révolution française et Révolution américaine », *L'héritage de la Révolution Française*, sous la dir. de François Furet, Paris, Hachette, coll. 1989 pour la langue française, pp. 35-55.
- REMOND, René, « Explications du 6 février », *Politiques, Revue internationale des doctrines et des institutions*, Paris, CNRS, 1959, pp. 218-230.
- RIALS Stéphane, « Sieyès ou la délibération sans prudence. Elements pour une interprétation de la philosophie de la Révolution et de l'esprit du légicentrisme », *Droits*, n° 13, 1991, pp. 123-138.
- RIALS, Stéphane, « La question constitutionnelle en 1814-1815 : dispersion des légitimités et convergences des techniques », *Revue d'Histoire des Facultés de droit et de la science juridique*, vol. 3, 1986, pp. 167-197.
- RIALS, Stéphane, « Charles Eisenmann, historien des idées politiques ou théoricien de l'Etat ? », *La pensée de Charles Eisenmann*, Sous la dir. de P. Amssek, Paris & Aix-en-Provence, Economica & PUAM, 1986, pp. 103-1029.
- RIOT-SARCEY, Michèle, « De "l'universel" suffrage à l'association, ou "l'utopie" de 1848 », *1848, actes du colloque international du cent cinquantième tenu à l'Assemblée Nationale à Paris les 23-25 février 1998*, sous la dir. de Jean-Luc Mayaud, Paris, Créaphis, 2002, pp. 47-57.
- RIPERT, Georges, « Droit naturel et positivisme juridique », reprod. commentée par P. Jestaz, Paris, Dalloz, coll. Tiré à part, 2013, 61 p.
- ROBERT, Jacques, « La forme républicaine du Gouvernement », *RDP*, 2003, pp. 359-366.
- ROLLAND, Patrice, « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez B. Constant », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, 2008, n° 27, pp. 43-73.
- ROLLAND, Patrice, « De ventôse à messidor de l'an III, réécrire la constitution ? », *Ecrire la Constitution*, IV^{ème} table ronde RELHIIP, Aix-en-Provence, PUAM, 2011, pp. 203-215.
- ROUSSELLIER, Nicolas, « André Tardieu et la crise du constitutionnalisme libéral (1933-1934) », *Vingtième Siècle, Revue d'histoire*, n° 21, 1989, pp. 57-70.
- ROY, Maurice-Pierre, « L'application de l'article 89 de la constitution de 1958 », *RDP*, 1980, pp. 687-742.
- RUDELLE, Odille, « L'élaboration de la Constitution de 1848 », *Des Républiques françaises*, Etudes coordonnées et présentées par P. Isoart et C. Bidegaray, Paris, Economica, 1988, pp. 388-412.
- SAINT-BONNET, François, « Technique juridique du coup d'Etat », *Le prince, le peuple et le droit - Autour des plébiscites de 1851 et 1852*, Sous la dir. de F. Bluche, Paris, PUF, Léviathan, 2000, pp. 123-160.
- SCHËTIL, Jean-Eric, « Le Conseil constitutionnel peut-il contrôler une loi constitutionnelle ? », *LPA*, 8 avril 2003, n° 70, pp. 17-22.
- SIEGFRIED, André, « Le Vichy de Pétain, le Vichy de Laval », *RFSP*, 1956, n° 4, pp. 737-749.
- SOTO (de), Jean, « La constitution sénatoriale du 6 avril 1814 », *RIHPC*, Tome III, 1953, pp. 268-304.
- SOTO (de), Jean, « Edouard de Laboulaye », *RIHPC*, 1955, Tome V, pp. 114-150.
- SUR, Emmanuel, « Les limites du formalisme juridique : l'exemple de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 hier et aujourd'hui », *III^{ème} congrès français de droit constitutionnel – 13, 14, 15 juin 1996 à Dijon*, Dijon, Université de Bourgogne, 1996, pp. 889-916.
- SUR Emmanuel, « Le pouvoir constituant n'existe pas ! Réflexions sur les voies de la souveraineté du peuple », *La Constitution et les valeurs : Mélanges Dmitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 569-591.

- TACKETT, Timoty, « La Grande Peur et le complot aristocratique sous la Révolution française », *AHRF*, n° 335, janvier-mars 2004, pp. 1-17.
- TEXIDOR, René, « L'évolution du révisionnisme », *RFSP*, n° 4-5, 1984, pp. 1042-1065.
- THUILLIER, Guy, « *La République Rose 1848 - 1871* de Xavier Aubryet », *Revue Administrative*, n° 393, 2013, pp. 239-245.
- THY (de), Ludovic, « La contestation d'un catholique social atypique : Marc Sangnier et la démocratie du Sillon (1900-1910) », *La Troisième République : ordre politique, ordre moral, ordre social ?*, colloque des 12 et 13 décembre 2013 à Dijon, à paraître.
- TOINET, Marie-France & TOINET, Paul, « La presse française et la constitution américaine en 1787 », *L'Amérique et la France Deux Révolutions*, Textes réunis par E. Marienstras, Paris, Publication de la Sorbonne, 1990, pp. 31-44.
- TOUCHARD, Jean, « La fin de la Quatrième République », *RFSP*, 8^{ème} année, 1958, n°4, pp. 917-928.
- TRIOMPHE, Pierre, « Des bruits qui courent aux mots qui tuent. Rumeurs et violences dans le Gard en 1815 », *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, n° 36, www.rh19.revues.org
- TROPER, Michel, « Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle », *Mélanges Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1974, pp. 133-151.
TROPER Michel, « La notion de principe supraconstitutionnel », *RIDC*, vol. 15, 1993, pp. 337-355.
TROPER, Michel, « Sieyès et le jury constitutionnaire », *La République : Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 265-282.
TROPER, Michel, « République à Otto Pfersmann », *RFDC*, 2002, n° 50, pp. 335-353.
- TUDESQ, André-Jean, « La légende Napoléonienne en France en 1848 », *Revue Historique*, Tome 218, 1957, pp. 64-116.
- TYRSENKO, Andreï, « L'ordre politique chez Sieyès en l'an III », *AHRF*, n° 319, 2000, pp. 25-45.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquin, « L'histoire constitutionnelle : quelques réflexions de méthode », *Comment écrit-on l'histoire constitutionnelle ?*, Paris, Kimé, 2012, pp. 57-74.
- VAUCHER, Robert, « A Lyon, avec le maréchal Pétain », *Revue des deux mondes*, 1940, Tome 60, pp. 514-521.
- VEDEL, Georges, « Y a-t-il une Quatrième République ? », *RFSP*, 1953, n°3, pp. 612-619.
VEDEL, Georges, « Le hasard et la nécessité », *Pouvoirs*, n° 50, 1989, pp. 15-30.
VEDEL, Georges, « Schengen et Maastricht (A propos de la décision n° 91-294 DC du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991) », *RFDA*, 1992, pp. 173-181.
VEDEL, Georges, « Souveraineté et supraconstitutionnalité », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 79-97.
- VERPEAUX, Michel, « Les transitions constitutionnelles sous la Révolution française », *La République : Mélanges Pierre Pactet*, Dalloz, 2003, pp. 937-956.
VERPEAUX, Michel, « Constitutions, révisions et sénatus-consultes de l'an VIII à 1815 », *Ordre et désordre dans le système napoléonien*, sous la dir. de J.-J. Clère et J.-L. Halpérin, colloque des 22-23 juin 2000, Paris, La Mémoire du Droit, pp. 159-176.
VERPEAUX, Michel, « 1848 : la naissance des lois organiques ? », *La Constitution du 4 novembre 1848 : l'ambition d'une république démocratique*, Dijon, EUD, 2000, pp. 281-313.
VERPEAUX, Michel, « La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : libres propos », *RFDA*, 2003, pp. 661-669.
VERPEAUX, Michel, « chronique de jurisprudence constitutionnelle », *LPA*, 19 septembre 2003, n° 188, pp. 7-9.
- VIALA, Alexandre, « Le concept d'identité constitutionnelle : approche théorique », *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, sous la dir. de L. Burgorgue-Larsen, Paris, Pedone, 2011, pp. 7-25.

- VONSY, Moea, « Le “Parlement constituant” n’est pas souverain », *RDP*, 2007, n° 3, pp. 793-815.
- WACHSMANN, Patrick, « Naturalisme et volontarisme dans la Déclaration des Droits de l’Homme de 1789 », *Droits*, n° 2, 1985, pp. 13-22.
- WACHSMANN, Patrick, « Un sujet de droit peut-il se révolter ? », *APD*, Tome 34, 1989, pp. 89-102.
- WAHL, Nicolas, « Aux origines de la nouvelle Constitution », *RFSP*, 1959, n° 1, pp. 30-66.
- WARESQUIEL (de), Emmanuel, « Talleyrand et la légitimité : la “révolution” du 31 mars 1814 », *Repenser la Restauration*, sous la dir. de J.-Y. Mollier, M. Ried et J.-C. Yon, Paris, nouveau monde, 2005, pp. 57-68.
- WRIGHT, Vincent, « La loi de sûreté générale de 1858 », *Revue d’histoire moderne et contemporaine*, Tome 16, Juillet-Septembre 1969, pp. 414-428.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, « La supraconstitutionnalité en tant que présupposition historico-culturelle de la Constitution », *RIDC*, vol. 15, 1993, pp. 451-459.
- ZARKA, Jean-Claude, « Le Conseil constitutionnel ne tient ni de l’article 61, ni de l’article 89, ni d’aucune disposition de la Constitution le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle », *Semaine juridique (JCP)*, 2003, pp. 732-733.
- ZIMMER, Willy, « La loi du 3 juin 1958 : contribution à l’étude des actes pré-constituants », *RDP*, Tome 105, 1995, pp. 383-411.

Dictionnaires & Encyclopédies

- D’ALEMBERT & DIDEROT, *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, 17 Tomes, Paris, Briasson ; Neuchâtel, Fauche ; Amsterdam, Rey ; 1751 – 1777.
- DUHAMEL, Olivier, & MENY, Yves, (sous la dir. de), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, 1112 p.
- JOHNSON, Samuel, *A dictionary of the english language*, 2 vol., London, 1755.
- LEMAY, Edna Hindie, *Dictionnaire des constituants*, Paris, Universitas, 1991, 2 volumes, (A-K / L-Y), 1022 p.
- LITTRE, Emile, *Dictionnaire de la langue française*, Paris, Encyclopedia Britannica, 1983-1987, 7 vol.
- RAYNAUD, Philippe, & RIALS, Stéphane, (sous la dir. de), *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris, PUF, 2^{ème} éd., 1998, 776 p.
- SURATTEAU, Jean-René, & GENDRON, François, (sous la dir. de), *Dictionnaire historique de la Révolution Française*, Paris, PUF, 1989, 1132 p.
- TULARD, Jean, (sous la dir. de), *Dictionnaire Napoléon*, Paris, Fayard, 1999, 2 vol., 977 & 1000 p.

Recueils, Jurisprudence, Avis, Rapports Officiels, Sites internet, autres

- A.-A. CARETTE & L.-M. DEVILLENEUVE, *Lois annotées ou Lois, décrets, ordonnances, avis du Conseil d’Etat, etc.*, Paris, Administration du recueil général des lois et des arrêtés, 1854, 1^{ère} série, 1789-1830 / 4^{ème} série, 1855-1860 / 5^{ème} série, 1861-1865 / 6^{ème} série, 1866-1870.

- DUGUIT, Léon, MONNIER, Henri, BONNARD, Roger, continué par BERLIA, Georges, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, LGDJ, 1952, 7^{ème} éd., 705 p.
- *Les grandes délibérations du Conseil constitutionnel, 1958 - 1986*, Paris, Dalloz, coll. Grands textes, 2^{ème} éd., 2014, 598 p.
- GODECHOT, Jacques, *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Flammarion, édition mise à jour par Thierry GODECHOT, 1995, 514 p.
- RENOUX, Thierry, *Code Constitutionnel*, Paris, Litec, 1995.

- CE, Ass., *Sieurs de Lassus, Pujo et Real del Sarte*, 4 avril 1936, n° 52.834, 52.835, 52.836, publié au recueil Lebon, p. 455 ; Conclusions de M. Andrieux, Recueil Sirey, 1936.3.42.

- Décision n° 63-24 DC du 20 décembre 1963.
- Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992.
- Décision n° 2000-21 REF du 25 juillet 2000.
- Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003.
- Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006.

- CE, *Avis relatif à l'article 90 de la Constitution*, 6 février 1953, RDP, 1953, p. 171.

- AVRIL, Pierre, *Rapport de la commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République*, Paris, La documentation française, 2002, 105 p.
- BALLADUR, Edouard, *Une Vème République plus démocratique – Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, Paris, La documentation française, 2007, 181 p.
- JOSPIN, Lionel, *Pour un renouveau démocratique – Rapport de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, Paris, La documentation française, 2012, 144 p.
- VEDEL, Georges, *Propositions pour une révision de la Constitution : Rapport au président de la République*, Paris, La documentation française, collection des rapports officiels, 1993, 106 p.
- VEIL, Simone, *Redécouvrir le Préambule de la Constitution – Rapport du Comité présidé par Simone Veil*, Paris, La documentation française, collection des rapports officiels, 2008, 209 p.

- conseil-constitutionnel.fr
- assemblée-nationale.fr
- sénat.fr

- « La Révolution française et le régime de Vichy - cirulaire n° 1030 aux Chefs d'Etablissements publics et privés et Inspecteurs primaires de l'Annam », *AHRF*, n° 211, 1973, p. 140.
- *Le Temps*, journal quotidien, septembre à novembre 1934.

Table des matières

Remerciements	7
Liste des abréviations	9
Sommaire	11
Introduction	13
Première partie - Protéger la Constitution (1789 - 1851)	41
Titre Un - La protection idéalisée.....	44
Chapitre un. La protection organisée par les textes constitutionnels (1789 - 1799)	46
Section une. L'interdiction de changer de Constitution.....	47
Sous-section une. Durant l'élaboration de la constitution de 1791	48
§1. <i>Du pouvoir incertain des Etats-Généraux au pouvoir constituant de l'Assemblée nationale</i>	48
§2. <i>Une double crise de confiance</i>	53
§3. <i>La possibilité de changer la constitution pour ne pas changer de Constitution</i>	57
Sous-section deux. Durant l'élaboration de la constitution de l'an I.....	61
§1. <i>L'anéantissement et le remplacement de l'acte d'association</i>	62
§2. <i>La puissance constituante intégrée au texte</i>	64
Sous-section trois. Durant l'élaboration de la constitution de l'an III.....	67
§1. <i>Puissance et silence de la Convention</i>	67
§2. <i>La parole retrouvée : l'avènement de la constitution du 22 août 1795</i>	70
Section deux. Le droit de changer la constitution.....	74
Sous-section une. Protection et amélioration dans les procédures de révision des textes constitutionnels révolutionnaires	75
§1. <i>Protection et amélioration entremêlées</i>	76
§2. <i>Protection et amélioration, liées à la liberté du peuple</i>	77
§3. <i>Apparentes synthèse et filiation</i>	80
Sous-section deux. La question de l'étendue de l'influence américaine.....	82
§1. <i>Des ressemblances aux portées distinctes</i>	83
A. Du rapprochement des contextes pré-révolutionnaires.....	83
B. Deux attributions faussement identiques du pouvoir constituant.....	85
§2. <i>Distinctions terminologiques et conceptuelles</i>	88
A. Changer de « government » et changer de constitution	88
B. Changer la constitution, changer de constitution.....	91

<u>Section trois. Sieyès et le pouvoir constituant : l'embarrassante question du pouvoir de révision.....</u>	<u>94</u>
Sous-section une. Le pouvoir constituant chez Sieyès	96
Sous-section deux. Le pouvoir de révision chez Sieyès ?.....	100
Conclusion du Chapitre un	105
Chapitre deux. La protection dévoyée par la pratique constitutionnelle (1799 - 1815).....	107
<u>Section une. La révision selon Bonaparte, une procédure opportuniste.....</u>	<u>108</u>
Sous-section une. La protection d'une ambition.....	109
§1. <i>Méfiance à l'égard de la puissance constituante populaire</i>	110
A. Permanence et variations de la puissance constituante populaire	110
B. La maîtrise de la puissance constituante populaire par le droit.....	112
1. La restriction croissante du droit de suffrage.....	112
2. Une restriction masquée par la pratique plébiscitaire	115
§2. <i>La protection de la constitution ou « l'épanouissement du pouvoir personnel »</i>	117
A. Un bloc constitutionnel au service d'une ambition	117
B. Des protections de l'ordre établi.....	119
Sous-section deux. La spontanéité des améliorations.....	122
§1. <i>De la spontanéité à l'institutionnalisation d'une procédure de révision</i>	123
A. La révision spontanée de la constitution de l'an VIII.....	123
B. Vers une procédure de révision constitutionnelle.....	127
§2. <i>De l'usurpation du pouvoir de révision</i>	129
A. Le Sénat du Consulat et de l'Empire, constituant secondaire ou pouvoir de révision ?.....	130
B. L'empreinte napoléonienne sur l'histoire de la révision constitutionnelle	132
<u>Section deux. Une idée persistante de la révision.....</u>	<u>135</u>
Sous-section une. Benjamin Constant, un esprit de transition.....	135
§1. <i>Un esprit en avance</i>	136
A. La légitimité d'Ancien régime interprétée par un moderne	136
B. La légitimité du pouvoir, problème universel	139
§2. <i>Un esprit inspiré</i>	141
A. Le choix de la monarchie constitutionnelle	141
B. L'inspiration suggérée de Constant.....	143
Sous-section deux. Le pouvoir neutre ou la continuité d'une réflexion française.....	145
§1. <i>L'affirmation distante du droit du peuple à la révision</i>	145
A. Le temps et l'expérience, conditions de la mise en œuvre du droit de révision	146
B. De la finalité du pouvoir neutre	148
§2. <i>La protection renouvelée de la constitution</i>	151
A. La prudence par la procédure.....	151
B. La prudence par la limitation de la souveraineté	154
Conclusion du Chapitre deux	155
Conclusion du Titre Un	157

Titre Deux - La protection réalisée.....	161
Chapitre un. Les aléas de la protection (1814 – 1848)	163
<u>Section une. Les silences des Chartes, l'indétermination de la nature des régimes.....</u>	<u>164</u>
Sous-section une. Le silence de 1814 ou la légitimité imposée	164
§1. <i>La première Restauration, retour au fondement légitime du pouvoir</i>	<i>165</i>
§2. <i>La seconde Restauration, les limites du rétablissement du principe de légitimité</i>	<i>171</i>
A. L'ardeur des ultras.....	171
B. Le relais de Charles X.....	175
Sous-section deux. Le silence de 1830 ou la coexistence de légitimités.....	180
§1. <i>L'action conjointe de deux puissances.....</i>	<i>180</i>
§2. <i>Une coexistence de légitimités.....</i>	<i>186</i>
<u>Section deux. Les silences des Chartes, des limitations variées de la révision</u>	<u>196</u>
Sous-section une. La compétence contestée du pouvoir législatif.....	196
§1. <i>L'élaboration de limites à la compétence du pouvoir législatif sous la Restauration.....</i>	<i>197</i>
A. Le mandat infructueux du 13 juillet 1815 ou l'indétermination du régime comme frein à l'adoption d'une loi électorale.....	197
B. L'orientation libérale du 5 février 1817 ou la recherche de l'esprit de la Charte.....	208
C. La réaction conservatrice du 29 juin 1820 ou la lettre immuable de la Charte.....	211
D. La consécration du 9 juin 1824 ou la compétence incertaine de la Chambre.....	214
§2. <i>L'exclusion de la notion de pouvoir constituant sous la monarchie de Juillet</i>	<i>219</i>
A. L'exécution du mandat de 1830 ou la fixation d'une monarchie constitutionnelle.....	219
B. L'organisation de la régence ou le refus du pouvoir constituant.....	228
Sous-section deux. Mutation et permanence des doctrines de la Révolution.....	234
§1. <i>La mutation de la souveraineté et la révision constitutionnelle</i>	<i>235</i>
§2. <i>Un pouvoir hérité et en devenir.....</i>	<i>241</i>
Conclusion du Chapitre un	249
Chapitre deux. La passion de la protection (1848 - 1851).....	251
<u>Section une. La Deuxième République inscrite dans la continuité de l'histoire constitutionnelle française</u>	<u>252</u>
Sous-section une. L'inscription dans l'histoire constitutionnelle immédiate	253
§1. <i>Du point de vue des personnes.....</i>	<i>253</i>
A. Le personnel politique et le pays légal.....	253
B. Le pays réel.....	256
§2. <i>Du point de vue institutionnel.....</i>	<i>259</i>
A. Le risque connu de toucher aux lois électorales.....	259
B. Sa prise en compte par la Constituante de 1848.....	261
Sous-section deux. L'inscription dans l'histoire constitutionnelle plus ancienne.....	264
§1. <i>La réception du credo révolutionnaire</i>	<i>265</i>
§2. <i>L'expérience des régimes passés, des leçons cruciales mais confuses</i>	<i>268</i>

<u>Section deux. La Deuxième République, un stade de l'histoire constitutionnelle de la révision</u>	<u>271</u>
Sous-section une. La précision terminologique de l'élaboration de l'article 111	271
§1. <i>Rationalisation de la procédure de révision</i>	271
A. L'organe et la fonction, à propos des pouvoirs législatif et de révision	272
B. Les limites formelles à l'exercice du pouvoir de révision	275
§2. <i>Entre reprise et refonte des procédures de révision antérieures, la naissance d'une tradition</i>	278
A. L'article 111, une synthèse d'histoire constitutionnelle.....	278
B. Pouvoir constituant et pouvoir de révision en 1848, état des lieux d'une confusion	282
Sous-section deux. Accepter et mettre en œuvre la procédure de révision sous l'empire de la Constitution de 1848	285
§1. <i>Des discussions révélatrices de l'évolution difficile des idées ou l'acceptation de la révision</i>	285
A. La fin de la constituante et la loi électorale du 15 mars 1849, l'enracinement des principes	286
B. La loi électorale du 31 mai 1850, un défi à la Constitution.....	291
§2. <i>Le moment 1851, la première mise en œuvre d'une procédure de révision constitutionnelle</i>	296
A. Le rapport Tocqueville à l'encontre du rapport Dupin.....	296
B. La discussion de la révision de 1851 : un précédent manqué	298
Conclusion du Chapitre deux	301
Conclusion du Titre Deux	303
Conclusion de la Première partie.....	307
Seconde partie - Améliorer la constitution (1851 à nos jours).....	311
Titre Un - L'amélioration intégrée	315
Chapitre un. L'implantation de l'amélioration (1852 - 1870)	316
<u>Section une. Un régime méprisé pour sa Constitution.....</u>	<u>317</u>
Sous-section une. Un acte de naissance irrégulier	317
§1. <i>Une ambition lointaine</i>	318
§2. <i>2 décembre 1851, réalisation d'une ambition</i>	322
Sous-section deux. Un régime en quête de légitimité	327
§1. <i>L'élaboration d'une légitimité historique</i>	327
§2. <i>La construction d'une légitimité juridique</i>	332
<u>Section deux. L'amélioration du régime, un processus sous-estimé.....</u>	<u>336</u>
Sous-section une. L'importance négligée de la base du droit public des Français	337
§1. <i>Une hiérarchie héritée</i>	337
§2. <i>La base du droit public des Français, moteur d'évolution institutionnelle</i>	340
A. Le décret du 24 novembre 1860 et ses suites	340
B. Les élections de 1863, la progression de l'opposition.....	344
Sous-section deux. L'expérience de la rigidité constitutionnelle.....	346
§1. <i>La hiérarchie au cœur de la constitution, source de limites au pouvoir de révision</i>	346
A. Les discussions des adresses.....	347

B. Les consultations populaires.....	353
§2. <i>La fonction d'amélioration de la Constitution par le « pouvoir constituant »</i>	355
Conclusion du Chapitre un	361
Chapitre deux. L'obsession de l'amélioration (1870 – 1939)	363
<u>Section une. La République par l'entremise des lois constitutionnelles de 1875.....</u>	<u>364</u>
Sous-section une. La lutte pour la puissance constituante.....	364
§1. <i>Le combat populaire</i>	365
A. La République imposée	365
B. La République soumise.....	370
§2. <i>La querelle à l'Assemblée nationale</i>	375
A. Une querelle reportée	376
B. Une querelle de grande portée.....	378
Sous-section deux. La puissance constituante dissimulée.....	381
§1. <i>La puissance constituante dissimulée insensiblement</i>	381
A. La poursuite d'un double objectif.....	382
B. La réaction des droites, un passage de relai.....	385
§2. <i>La puissance constituante dissimulée consensuellement</i>	388
A. La question cruciale du Sénat.....	388
B. L'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, nouveau report du pouvoir constituant par l'organisation d'un pouvoir de révision	392
<u>Section deux. La République constituée</u>	<u>398</u>
Sous-section une. La République acceptée.....	398
§1. <i>La République acclimatée</i>	399
§2. <i>La République définitive</i>	402
A. La réunion d'un pouvoir de révision.....	403
B. L'acte d'un pouvoir constituant	409
Sous-Section deux. La République attaquée.....	414
§1. <i>Manifestations de la puissance constituante réactionnaire : des attaques politiques</i>	415
A. L'identité républicaine défiée.....	416
B. L'identité républicaine niée	421
§2. <i>L'apparition du réformisme constitutionnel : des attaques institutionnelles</i>	426
A. La teneur du réformisme constitutionnel sous la Troisième République.....	427
B. Deux orientations partisans du réformisme constitutionnel	432
C. Une législation protectrice de la République.....	437
Conclusion du Chapitre deux	442
Conclusion du Titre Un	445
Titre Deux - L'amélioration banalisée.....	447
Chapitre un. L'amélioration totale (1940 – 1958)	449

<u>Section une. L'usurpation du pouvoir de révision</u>	<u>450</u>
Sous-Section une. L'installation révolutionnaire du Gouvernement de Vichy.....	450
§1. <i>La loi imposée du 10 juillet 1940</i>	<i>450</i>
§2. <i>Une délégation de pouvoir transgressée.....</i>	<i>456</i>
Sous-Section deux. La légalité du gouvernement de Vichy, moteur de l'évolution de la pensée constitutionnelle française.....	460
§1. <i>La réception allemande de la conception française du pouvoir constituant.....</i>	<i>461</i>
§2. <i>Un lent retour d'influence : les traces d'une pensée allemande en France</i>	<i>464</i>
A. Le pouvoir constituant dans la pensée constitutionnelle française	464
B. La réception silencieuse d'une pensée allemande.....	471
C. La réception de la doctrine allemande et le Gouvernement de Vichy	479
<u>Section deux. La révision totale distinguée du changement de régime.....</u>	<u>486</u>
Sous-section une. Poursuivre la guerre et en sortir : la négation du régime de Vichy et les leçons de l'expérience.....	486
§1. <i>La révolution de la France libre.....</i>	<i>487</i>
§2. <i>La République parlementaire et ses valeurs réhabilitées.....</i>	<i>491</i>
A. La République « intouchable » par le pouvoir de révision.....	491
B. Un choix confirmé	495
Sous-section deux. La double révision, révélateur paradoxal de la spécificité du pouvoir de révision.....	498
Conclusion du Chapitre un	505
Chapitre deux. L'amélioration fréquente (1958 à nos jours).....	507
<u>Section une. L'élaboration et la fixation de la constitution de 1958.....</u>	<u>508</u>
Sous-section une. L'élaboration d'une nouvelle constitution par la voie de la révision constitutionnelle ...	509
§1. <i>La crainte d'une répétition de l'histoire : 1940 dans l'ombre de 1958</i>	<i>509</i>
A. « la continuation de la République ».....	510
B. La répétition incertaine d'irrégularités procédurales	514
§2. <i>L'aboutissement d'une histoire plus ancienne : le réformisme des années 1930.....</i>	<i>518</i>
<i>et la constitution de 1958.....</i>	<i>518</i>
Sous-section deux. La constitution fixée par une voie détournée	523
§1. <i>La maturation de l'article 89 de la Constitution</i>	<i>524</i>
A. Le referendum, critère de discrimination des procédures de révision	524
B. L'élaboration réaliste de la procédure de révision	530
§2. <i>La concurrence des articles 11 et 89.....</i>	<i>534</i>
<u>Section deux. La constitution la plus révisée de l'histoire constitutionnelle française</u>	<u>539</u>
Sous-section une. La Constitution améliorée.....	540
§1. <i>Le transfert des passions politiques.....</i>	<i>540</i>
A. La forme du régime acceptée, sa teneur idéologique en débat	541
B. Des propositions d'amélioration de la constitution	543
§2. <i>L'ampleur des améliorations, un risque pour la Constitution ?.....</i>	<i>546</i>
A. Les révisions du début de la V ^{ème} République ou la fonction d'amélioration assumée.....	546

B. Les révisions récentes, où l'amélioration rejoint la protection et dévoile ses limites.....	551
1. L'amélioration comme moteur consensuel de révision	551
2. L'amélioration comme étalon discriminant des révisions	556
3. Les révisions relatives à la construction européenne	563
Sous-section deux. La Constitution identifiée ?.....	571
§1. <i>L'évolution des idées relatives à la Constitution, au pouvoir constituant et au pouvoir de révision</i>	571
§2. <i>L'identification de la Constitution</i>	580
Conclusion du Chapitre deux	588
Conclusion du Titre Deux	591
Conclusion de la Seconde partie.....	593
Bibliographie.....	623
Table des matières	650

Au cours de l'histoire constitutionnelle française, l'expression « pouvoir constituant » a toujours été ambivalente. Sous la plume des juristes et des théoriciens ou professée à la tribune des assemblées politiques, elle n'a cessé de désigner, indistinctement, l'organe constituant ou la fonction constituante. Si la diversité des situations offertes par le premier cas a été facilement et rapidement acceptée (exercice du pouvoir constituant par une assemblée, par une personne, par le corps électoral), le second a longtemps véhiculé une alternative passée sous silence entre la rédaction et la modification de la constitution. Malgré l'utilisation du vocable « pouvoir de révision » par Georges Burdeau en 1930 ou la distinction pérenne de Roger Bonnard entre un pouvoir constituant originaire et un pouvoir constituant dérivé, la vision unitaire de la fonction du pouvoir constituant s'est imposée jusqu'à nous.

Cela étant, une autre acception de la fonction constituante, selon qu'elle instaure ou qu'elle modifie l'ordre juridique, permet une relecture de l'histoire constitutionnelle française, jamais entreprise sous cet angle. Celle où, d'une part, le « pouvoir constituant » est cantonné à, et ne désigne que, la fonction de fondation de l'ordre juridique, et où d'autre part, le « pouvoir de révision », prévu ou non par le texte constitutionnel, a pour fonction de protéger et d'améliorer la Constitution.

Mots clés : droit constitutionnel - théorie constitutionnelle - histoire constitutionnelle - écriture et révision des constitutions - pouvoir constituant - pouvoir de révision - histoire des idées