



HAL
open science

Les expériences étrangères et la première constitution française

François Burdeau, Marcel Morabito

► **To cite this version:**

François Burdeau, Marcel Morabito. Les expériences étrangères et la première constitution française. Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques, 1989, 50, pp.97 - 112. <hal-01009591v2>

HAL Id: hal-01009591

<https://sciencespo.hal.science/hal-01009591v2>

Submitted on 14 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

*Les expériences étrangères
et la première constitution française*

Jamais constituants n'eurent autant à l'esprit les modèles étrangers que les membres de la première assemblée révolutionnaire.

La référence s'imposait d'emblée. L'idée même de constitution, en 1789, s'est forgée simultanément à la construction du concept d'Ancien Régime. Le 4 août a détruit, outre le régime féodal, les structures essentielles de l'ancienne société. Le 26, la Déclaration des droits opère une recomposition politique, non pas sur l'héritage du temps, mais sur des grands principes : souveraineté nationale, loi, séparation des pouvoirs. Il est dès lors clair que la constitution va être édifiée sur la négation du passé monarchique. Qu'on opte pour un rejet ou le maintien de la monarchie, l'histoire de la France est muette, sauf à voir, à l'instar de Mably, dans la nation de Charlemagne une première expérience de la démocratie... Le silence de la tradition nationale contraint à chercher ailleurs l'inspiration.

Forts de leur solide culture classique, les représentants ne pouvaient que songer aux républiques grecque et romaine. L'Antiquité a les vertus d'un commencement. Voilà qui est fort stimulant alors qu'on entreprend la régénération de l'homme en l'élevant à la dignité citoyenne. Robespierre s'y réfère en exaltant la probité du législateur spartiate. On pouvait tout aussi bien y trouver matière à critiques, tel Mounier qui l'évoque à l'appui de sa condamnation de la démocratie. De toute façon, le modèle pâtit de son éloignement qui le rend malaisément opératoire, au même titre que les principes philosophiques, en raison de leur abstraction.

En revanche, deux expériences étrangères pouvaient servir de guide aux législateurs révolutionnaires : la monarchie anglaise et la république américaine. Ils ne se sont pas fait faute d'y recourir sans cesse. La première a joui, au milieu du XVIII^e siècle, d'un fort crédit

chez tous les libéraux. Le système de la balance des pouvoirs n'en fait-il pas la patrie de la liberté politique ? Cet équilibre procédant de l'histoire, la constitution d'Angleterre devient une référence privilégiée pour ceux qui aspirent à réaliser en France un compromis entre la liberté et l'autorité royale. Cependant le lien entre l'Angleterre et la liberté s'est bientôt distendu, comme en témoignent les critiques de Paine, puis de Livingston. Un nouveau modèle est né : les Etats-Unis d'Amérique. Là, comme le dit Pétion, « les préjugés ont le moins étouffé la raison et les lumières ».

Voilà une appréciation qui condense ce qui sépare mais aussi ce qui rapproche les Etats-Unis de l'Angleterre. Sur le premier registre, la différence est autant philosophique que politique. L'Amérique est avant tout une nouvelle origine de l'humanité. Elle opère une renaissance de l'homme européen en l'appelant à instituer, dans le nouveau monde, une société sur le fondement de la raison. Concrétisation des théories du vieux continent et, en retour, source d'inspiration privilégiée de la Déclaration de 1789, l'Amérique innove par ailleurs sur le terrain politique, en abandonnant la monarchie anglaise pour s'organiser républicainement. L'Angleterre avait certes pratiqué la République au XVII^e siècle, mais de façon éphémère et brutale. En adoptant ce régime, les Américains dotent au contraire durablement l'arsenal constitutionnel d'un véritable laboratoire de réflexion, d'autant plus précieux qu'il débouche sur la production de nombreux textes, des constitutions des Etats jusqu'à la constitution fédérale de 1787. Ces caractères expliquent la fascination exercée par les Etats-Unis sur l'esprit de nombreux constituants.

Ce modèle perd néanmoins en cohérence ce qu'il gagne en intensité. Les Etats-Unis n'ont pas bâti leurs institutions politiques sur le mode d'une rupture avec la mère patrie. Ils ont tenté de réaliser une synthèse entre l'histoire et la raison. L'élaboration constitutionnelle américaine s'est essentiellement voulue un retour aux principes authentiques de la constitution anglaise, aux normes définies par les whigs. Cette volonté, confirmée par l'influence des écrits de Montesquieu et de Blackstone outre-Atlantique, indique que, pas plus que l'Angleterre, les Etats-Unis n'ont d'Ancien Régime. Cette différence capitale, entre la France et les expériences susceptibles de l'inspirer, ne rendait-elle pas d'emblée leur exploitation problématique ?

L'analyse des premiers débats constitutionnels offre la réponse à la question¹. On peut y observer la succession de deux phases

1. Les citations proviennent des *Archives parlementaires* : t. VIII pour la première partie de cet article ; t. IX, XIX, XXIII, XXVI, XXIX, XXX pour la seconde.

séparées par l'adoption, début septembre 1789, de l'unité du corps législatif et du veto suspensif. Avant cette date, les références à l'étranger sont commandées par l'impuissance où sont les constituants à découvrir dans l'histoire nationale de quoi les orienter dans leur entreprise. Passé ce moment, le recours aux exemples extérieurs ne sert plus de fil conducteur ; tout en la parant de nouveaux habits, les auteurs de la première de nos constitutions ont renoué, pour l'essentiel avec la conception traditionnelle du pouvoir en France : celle de l'absolutisme.

I. — DES RÉFÉRENCES INÉLUCTABLES

Dans les jours qui suivent l'adoption de la Déclaration des droits s'engagent, à l'Assemblée nationale, des débats fondamentaux sur la constitution politique de la France. Ces discussions, qui portent sur la sanction royale et l'organisation du Corps législatif, n'ignorent pas l'exemple américain, mais elles révèlent surtout une présence massive du modèle anglais. Il est vrai que le premier Comité de constitution, composé en majorité de monarchiens, ne pouvait qu'être séduit par la constitution britannique.

Cette sympathie pour les institutions d'outre-Manche est nettement attestée par trois textes : les *Considérations sur les gouvernements et principalement sur celui qui convient à la France*, de Mounier, président du Comité, en date du 12 août ; le rapport de Lally-Tollendal sur *l'organisation du Corps législatif*, présenté à l'Assemblée le 31 août ; enfin, les *Principes du Gouvernement français*, énoncés ce même jour par Mounier. Sur cette base, l'adoption de la Chambre unique et du veto suspensif nécessitait une critique préalable du modèle anglais.

1 / *L'amalgame des références anglaise et américaine*

Le projet monarchien ne se limite pas à vanter les vertus du modèle anglais. Il s'efforce d'utiliser dans le même dessein le prestige de l'exemple américain.

— La valeur pédagogique de la constitution britannique détermine son importance. Aux yeux de Mounier et de Lally-Tollendal, l'inexpérience politique des Français contraste en effet singulièrement avec les siècles de méditations et d'expériences qui ont fait du peuple anglais celui qui entend le mieux la science du Gouvernement. Cela admis, comment organiser avec quelque perfection

un Gouvernement monarchique sans se rapprocher des principes de celui des Anglais ? Fondée sur la sûreté de la tradition, la constitution anglaise réalise un système représentatif. Or, selon Mounier, « la représentation du peuple, malgré tous les sophismes des admirateurs outrés des Grecs et des Romains (dont évidemment Rousseau), est véritablement la plus belle, la plus heureuse de toutes les institutions politiques ». D'ailleurs, la démocratie, que les Anciens étaient autorisés à pratiquer grâce à la taille réduite de leurs Etats, n'était-elle pas réservée à une élite ? Le contre-exemple de l'Antiquité permet encore de louer une autre invention britannique, la balance des pouvoirs, garantie de la liberté politique anglaise vantée par Delolme.

Sur la foi de cette expérience, l'équilibre politique suppose le maintien des prérogatives royales et le bicamérisme. Non seulement le monarque, inviolable et sacré, exercera seul le pouvoir exécutif, mais il sera aussi une portion intégrante du pouvoir législatif. De cet impératif découle la nécessité d'un veto absolu. Sa formule même, exprimée par l'article 73 des *Principes du Gouvernement français*, énoncés le 31 août par Mounier, est empruntée à l'Angleterre : « Sa Majesté examinera. » Cherchant à rassurer les adversaires de cette prérogative, dont beaucoup pensent qu'elle risque de favoriser un retour à l'Ancien Régime, Lally-Tollendal souligne que le monarque anglais ne l'a utilisée qu'une seule fois depuis un siècle. C'est à l'action modératrice exercée par chacune des Chambres envers son homologue que l'on doit cet heureux résultat. Si l'initiative des lois de subsides appartient à la Chambre basse, à l'instar des Communes, le consentement de la Deuxième Chambre n'en demeure pas moins nécessaire pour tout projet de loi. De plus, la procédure législative, nécessitant trois lectures devant chaque Chambre, écarte une éventuelle ardeur intempestive.

Pour décidément éviter tout débordement, le roi se voit attribuer le droit de proroger les Chambres. Si les représentants étaient constamment assemblés, ne risqueraient-ils pas d'empiéter sur le pouvoir exécutif ? Dans un même souci, il convient d'accorder au monarque le droit de dissoudre la Chambre basse et d'ordonner une nouvelle élection. C'est là « l'unique moyen qui, dans les temps de troubles, est propre à garantir le trône des efforts d'un parti d'ambitieux ou de mécontents » (Mounier). Le Corps législatif n'est cependant pas dépourvu de tout moyen d'action. La Chambre basse peut ainsi mettre en jeu la responsabilité pénale des ministres, ceux-ci étant alors jugés par la Chambre haute selon la procédure de l'*impeachment*.

Il est à ce propos intéressant de relever que les monarchiens ne retiennent pas de l'Angleterre la responsabilité politique des ministres, alors que plusieurs exemples y attestent déjà de son fonctionnement. On a argué de leur culture avant tout livresque. Il est vrai que si Blackstone, ni Delolme, n'étudient le mécanisme ministériel, mais il importe de souligner qu'il n'est pas ignoré de... Mounier. Dès le mois de juillet, l'ancien avocat dauphinois déclare que « refuser sa confiance à un ministre, à qui le roi a donné la sienne, serait de la part de l'Assemblée nationale, une manière indirecte d'obliger le roi à le renvoyer ». « C'est là, conclut-il, un des plus grands abus du Parlement d'Angleterre. » Notons au passage que c'est la volonté de préserver l'autorité du roi, bien plus que le désir d'établir un cloisonnement rigoureux entre les pouvoirs, qui justifie cet écart par rapport à la constitution britannique.

Quoi qu'il en soit, cette attitude démontre que la séduction exercée par l'Angleterre n'emporte pas nécessairement une adhésion totale. Même s'il cherche à minimiser les défauts de ce système de référence, Mounier ne manque pas de dénoncer la vénalité et la corruption qui y sévissent. Il critique d'ailleurs ouvertement l'inégalité de la représentation et le droit royal de créer des pairs en nombre indéterminé. A cet égard, le projet du premier Comité ne peut évidemment négliger les idées nouvelles. C'est pourquoi la pairie, malgré ses vertus, est rejetée. La durée de la législature est réduite, en vue de doter les représentants d'une légitimité incontestable. Aussi la Chambre des représentants est-elle désignée pour trois ans, alors que le mandat législatif est aux Communes anglaises de sept ans, depuis le Septennial Act de 1715. Les sénateurs doivent, quant à eux, être élus pour six ans comme leurs homonymes américains. Ces deux Chambres se réuniront par ailleurs de plein droit sans lettres de convocation du roi, traduction du principe de permanence du Corps législatif.

Autant de traits qui, en éloignant le projet monarchien de la constitution britannique, le rapprochaient de la constitution américaine. Cette attraction ne devait pas néanmoins se réaliser sans nuances.

— La référence aux institutions américaines n'intervient qu'après une mise au point, à laquelle s'attache rapidement Mounier : « Supposer que l'Assemblée nationale représente une nation sans monarchie, une société naissante, est vraiment une supposition absurde... On ne peut sans doute comparer cette Convention à celle qu'établirent les Anglo-Américains lors de l'insurrection contre l'Angleterre. Ce peuple avait brisé tous les liens qui l'attachaient à la Grande-Bretagne ; il était rentré dans son indépendance naturelle ; il n'avait

aucun pouvoir à maintenir ; il avait, pour ainsi dire, tout à créer. »

Sur le même registre, Lally-Tollendal poursuit : « Nous ne prétendons point établir une comparaison entre la France et les Etats-Unis d'Amérique. Nous savons que ce serait faire un étrange abus de raisonnement et de la parole, que de vouloir assimiler deux peuples et deux positions aussi dissemblables. D'un côté, une république fédérative formée de treize républiques naissantes dans un monde nouveau, trois millions d'habitants...; de l'autre, une monarchie antique dans le vieux monde ; vingt-six millions d'habitants. »

On comprend aisément la gêne des monarchiens à l'égard du modèle républicain américain, mais force est de constater qu'il ne constitue pas pour autant un obstacle insurmontable. En effet, cette particularité des Etats-Unis tient principalement à la faiblesse de leur population. C'est le même motif qui autorise l'organisation fédérative outre-Atlantique. Cette structure étatique n'est d'ailleurs pas perçue par eux comme une menace pour l'unité, mais comme nuisible à la force du pouvoir exécutif. Celui-ci obtient rarement assez d'autorité pour faire observer les lois dans les divers Etats, d'où la nécessité de maintenir, dans un pays alors très peuplé tel que la France, une monarchie héréditaire. « On ne voit pas, prétend Mounier, que presque tous les Etats-Unis de l'Amérique ont calqué leur Gouvernement sur celui d'Angleterre, avec des changements que la faiblesse de leur population a pu autoriser. »

La référence américaine est donc valable et pas seulement sur un plan intellectuel. On espère concrètement qu'elle captera des sympathies à gauche. Cela dit, son utilisation par les monarchiens se veut sélective. Elle est orientée en vue de réhabiliter par son prestige la constitution anglaise, dont le nombre des admirateurs a considérablement diminué, au dire de Mounier lui-même.

L'exemple américain revêt, dans cette fonction, une double utilité. D'une part, il confirme les mérites d'institutions britanniques qui, si elles demeurent l'objet de discussions quant à leurs modalités d'organisation, sont admises sur le principe. Tel est le cas du système représentatif et de la séparation des pouvoirs, respectivement consacrés par les articles 6 et 16 de la Déclaration des droits. Il convient certes de remarquer que, sur ce dernier point, un chemin important reste à parcourir entre la proclamation du principe et sa réalisation. Il est possible d'en juger par la terminologie flottante de Lally-Tollendal, lorsqu'il remarque que les Etats-Unis ont presque tous adopté les « trois pouvoirs, dans leur Chambre des représentants, leur Sénat et leur gouverneur ». Quoi qu'il en soit, il reste acquis, et c'est l'essentiel pour l'instant, que les Etats-Unis n'ont pas établi

l'unité du pouvoir. N'est-ce pas là une démonstration invincible de la nécessité de suivre l'exemple anglais ? Pour en convaincre ses auditeurs, Lally n'hésite pas à citer, aux côtés de Blackstone, John Adams et à critiquer son « injuste censeur », Livingston.

D'autre part, l'Amérique fournit un argument majeur dans les débats ayant trait à des institutions qui restent en suspens. Il en est ainsi de l'organisation du Corps législatif. L'exemple de la Pennsylvanie qui, à l'instigation de Franklin, a institué une Chambre unique, gêne à l'évidence les monarchiens, ardents partisans du bicamérisme. Mais les Pennsylvaniens n'ont-ils pas, depuis, pris conscience que deux Chambres valaient mieux qu'une, et que leur constitution avait été dirigée « par des idées trop abstraites et trop métaphysiques » ? (Mounier). Hormis cette exception, de surcroît simplement provisoire, le bicamérisme s'impose en Amérique et il constitue, dans la logique monarchienne, une source doublement valable : d'abord, parce que, sur les points essentiels — recrutement censitaire, procédure législative, *impeachment*, rôle modérateur de la Deuxième Chambre —, il s'inspire de l'Angleterre ; ensuite, dans la mesure où il se révèle conforme aux idées nouvelles en abolissant le caractère héréditaire de la Chambre haute et en améliorant le système de sélection de la Chambre basse. Cette influence est si nette que la désignation des Chambres est empruntée aux Etats-Unis. Si le nom de Sénat pouvait choquer, car il rappelle des corps aristocratiques, « on devrait considérer, souligne Mounier, que le Sénat d'Athènes et ceux des Américains ont ennobli cette dénomination ».

Il reste que, sur un point cardinal, le veto, la constitution américaine se détache de l'Angleterre en n'attribuant au président qu'un veto suspensif. Cette solution, avant d'être adoptée par la Convention de Philadelphie, avait été pratiquée par les Etats de New York et du Massachusetts. Loin de taire l'institution, le discours monarchien se replace sur le terrain des différences et use d'une argumentation *a fortiori*. Comment ne pas doter le roi d'un pouvoir supérieur à celui du président américain, lorsqu'on sait qu'« avec nos mœurs et notre position, son Gouvernement serait depuis longtemps anéanti » ? C'est là une des rares allusions au veto américain.

L'extrême discrétion des travaux constitutionnels à cet égard a de quoi surprendre. N'est-ce donc pas pour un veto suspensif, il est vrai plus rigide que son homologue américain, que l'Assemblée constituante opte finalement ? Au-delà de la spécificité des situations, la logique monarchienne d'attraction de la référence américaine dans le cadre britannique requerrait une critique avant tout axée sur le modèle anglais.

2 / *Les critiques du modèle anglais*

Rousseau avait dit que le peuple anglais n'était libre que pendant l'élection de son Parlement, et que l'usage qu'il faisait alors de la liberté méritait bien qu'il la perdît. Un tel renversement de perspective impliquait qu'on traitât sans ménagement les panégyristes de la constitution anglaise. Le ton employé par Lanjuinais, ancien professeur de droit canon à la Faculté de Rennes, est en l'espèce significatif. Il s'en prend tant à « l'inconséquent Delolme, ce Montesquieu qui n'a pas su se soustraire aux préjugés de sa robe », qu'à Adams, « ce Don Quichotte de noblesse, précepteur corrompu d'un grand seigneur ». De façon plus générale, il n'apparaissait pas souhaitable à nombre de constituants d'appliquer à la France révolutionnaire une constitution qui respirait l'Ancien Régime, une constitution faite pour « un peuple gouverné par les intendants, les commandants militaires, les financiers » (Lameth).

Une telle conviction débouchait logiquement sur une accentuation des vices du régime britannique, trop discrètement évoqués par les monarchiens au goût des patriotes ; mais elle entraînait surtout le rejet de ce que la majorité du premier Comité considérait de plus positif dans le modèle anglais : la Chambre haute et le veto absolu.

Déjà énoncées par Sieyès dans *Qu'est-ce que le Tiers Etat ?*, les tares de la constitution anglaise se voient très nettement précisées. Défaut majeur des institutions britanniques, la corruption vicie les élections. Les parlementaires achètent les suffrages (Salles, La Rochefoucauld, Grégoire). Ils se vendent ensuite à la Cour (Grégoire). Il en va de même de la Chambre des Lords (Pétion). Car la corruption est aussi le fait des ministres. Dans le style qui lui est propre, Lanjuinais note qu'« en Angleterre, tout est si mal que les ministres gouvernent plus par l'or, l'argent et la faveur qu'avec les talents ». A ce sombre constat, il faut ajouter l'inégalité criante de la représentation à la Chambre des Communes : 5 700 personnes choisissent la moitié des Communes ; sur 52 comtés, 12 ne désignent qu'un représentant ; enfin, Birmingham et Manchester n'en envoient aucun, alors que de simples hameaux en fournissent deux (Grégoire)...

— La critique du modèle anglais ne produit cependant pas des conséquences exclusivement négatives. Son rejet même contribue à façonner le discours constituant sur les institutions dont il convient de doter la France.

Dès le début de la discussion sur le projet du premier Comité, une étroite relation s'établit entre permanence, structure du Corps légis-

latif et sanction royale. Le veto ne se justifie, en effet, que si l'Assemblée est permanente. En outre, sa nature dépend de la structure du Corps législatif. Si l'accord se réalise facilement avec le premier élément du triptyque, jugé indispensable pour éviter un retour de l'arbitraire, il n'en va pas de même des deux autres. Il est vrai qu'ils engagent la nature du futur régime. Mounier avait lucidement constaté que, sans veto absolu, le Gouvernement ne serait plus monarchique, mais républicain.

Les discussions qui mènent à l'adoption du monocamérisme révèlent que la pensée constituante se structure par rapport aux modèles américain et anglais. L'exemple des Etats-Unis ne soulève pas, à vrai dire, de difficulté majeure, en raison de la différence des situations. Il est écarté pour trois motifs. En premier lieu, le Sénat américain a pour fonction de représenter des entités territoriales. Cette idée, que reprend Mounier lorsqu'il suggère d'instituer des sénateurs élus par des administrations provinciales, a peu de chances d'aboutir alors qu'on s'efforce d'effacer les particularismes locaux. En deuxième lieu, il n'y a pas en Amérique de pouvoir royal. Sans doute un Sénat peut-il dans ce cas être utile, pour parvenir à une « plus sage maturité des délibérations », mais ses membres ne sont alors que « des sénateurs à rubans et à médailles », remarque Lanjuinais..., futur pair de France sous Louis XVIII. Enfin, il n'y a pas en Amérique d'aristocratie. Une Chambre haute, en France, dit Lanjuinais, n'élèverait-elle pas, « sur les ruines de cette noblesse, qui maintenant n'est plus ce qu'elle peut et ce qu'elle doit être..., le plus monstrueux monument d'aristocratie » ?

Si la spécificité du contexte français interdit donc d'utiliser le modèle américain, la question est en revanche plus délicate vis-à-vis de l'Angleterre monarchique. De plus, la pairie n'y constitue-t-elle pas une aristocratie ? Tout en admettant qu'une telle institution ne peut être retenue en France, Mounier s'attache à répondre par la négative : « Les membres de la Chambre des pairs n'ont aucun rapport avec ce que nous appelons un ordre de noblesse : leur famille ne forme pas une classe distincte et séparée des autres citoyens. » La critique se devait d'être convaincante.

Reprenant au départ une idée exprimée par Sieyès, dans sa célèbre brochure de janvier, Rabaut Saint-Etienne nous livre sur l'Angleterre l'analyse la plus percutante. Il ne nie pas que les Anglais aient tiré, pour leur liberté, de grands avantages de l'équilibre des pouvoirs, mais quelle est l'origine du bicamérisme outre-Manche ? Les Chambres n'y sont pas le fruit de l'intérêt général ou d'une volonté de rendre la législation meilleure. Elles sont le résultat d'un « accommodement

des intérêts des grands avec ceux des communes ». La division du pouvoir législatif traduit ainsi une division sociale. Quel serait alors en France l'intérêt d'une importation de ce style, sinon de faire revivre la division de la société en ordres ? Il est par ailleurs exclu de scinder le pouvoir législatif, car il n'y a pas deux souverains. La volonté de la nation ne peut qu'être une. Cette logique débouchant nécessairement sur une subordination du pouvoir exécutif : « Je n'aime pas qu'on dise que le roi est le représentant continu de la nation. » La représentation n'est-elle pas, « de tous les pouvoirs confiés, celui qui peut le moins être héréditaire » ?

Crainte de l'aristocratie et suspicion à l'égard du pouvoir exécutif fondent également le rejet du veto absolu britannique.

Outre qu'il favorise l'inertie législative (Lanjuinais) et est impuissant à juguler la corruption (Salles), le veto absolu ne remettrait-il pas en cause la liberté ? « Notre condition, estime de Castellane, serait pire qu'il y a un an. L'on ne verrait plus en France qu'un sultan, des vizirs, des pachas, des esclaves... L'on nous cite l'exemple de l'Angleterre, ne copions pas jusqu'à ses erreurs. » Cet argument, sous forme moins imagée ou moins explicite, fleurit chez tous les adversaires du veto anglais, qu'ils se montrent, comme Salles ou Rabaut Saint-Etienne, favorables à un veto suspensif, parfois conçu comme un appel au peuple, ou hostiles à toute forme de veto. C'est logiquement chez ces derniers que la critique est la plus acérée. Elle se développe à la fois sur le terrain social et politique.

Pour Lanjuinais, le veto est une réminiscence de la féodalité, du veto des ordres. Les cahiers de la noblesse et du clergé ont admis son principe parce qu'il évoquait confusément pour eux le seul moyen de défendre leurs privilèges. La disparition du veto des ordres implique le rejet du veto royal : « point de veto, point d'aristocratie ». Sieyès fonde quant à lui l'inutilité du veto en France sur la différence des constitutions anglaise et française. « En Angleterre, observe-t-il, on n'a point distingué le pouvoir constituant du pouvoir législatif ; de sorte que le parlement britannique, illimité dans ses opérations, pourrait attaquer la prérogative royale, si celle-ci n'était armée du veto et du droit de dissoudre le parlement. Ce danger est impossible en France. » L'Assemblée, unique selon le vœu de Sieyès, établie par la constitution, ne pourrait en effet modifier celle-ci, cette tâche étant réservée à une Convention. La rigidité de la constitution, inspirée tant des théories du droit naturel que du récent précédent américain, assurerait-elle pour autant en France un équilibre entre le roi et la Chambre ? Rien n'était moins certain puisque les constituants, monarchiens compris, n'entendaient pas lui accorder un

veto en matière constitutionnelle, négation claire s'il en était de la souveraineté royale.

Suprématie de la constitution, négation du veto absolu, condamnation du droit de dissolution — cette dernière question n'est d'ailleurs pas distincte de la précédente dans l'esprit de nombreux députés, ce qui explique qu'elle ne fasse pas l'objet d'un débat spécifique : la référence américaine se retourne ici contre la constitution anglaise, même si ce n'est que tacitement. Le procédé est explicite chez Delandine, opposé, comme Sieyès, au veto, de quelque forme qu'il soit : « Pour balancer l'exemple de l'Angleterre que l'on nous oppose, j'en citerai un autre ; c'est celui de la Virginie : dans sa constitution de 1776, elle a refusé la sanction royale. Faisons autant qu'elle et faisons plus que l'Angleterre ne fait pour elle-même. »

D'ailleurs, la France n'a-t-elle pas sur l'Angleterre le précieux avantage de pouvoir ordonner en même temps toutes les parties de sa constitution (Lameth) ? « M. Delolme, et d'autres écrivains qui ont tant préconisé la constitution anglaise, constate Grégoire, auraient dû la citer non comme la meilleure possible, mais comme une des meilleures existantes. C'est l'opinion qu'en aura bientôt l'Europe entière, lorsque les Français auront achevé la leur. »

Septembre 1789 consacre la défaite des monarchiens et de la constitution anglaise. Avec le veto suspensif et, surtout, l'unité du Corps législatif, l'essentiel de la révolution constitutionnelle est acquis. Il n'est plus question désormais de constituer la France à l'anglaise. Seules les institutions judiciaires britanniques, au demeurant reprises par les Etats-Unis, continuent à exercer une influence. Sur le plan politique, la France affirme son originalité par rapport aux expériences des autres nations.

II. — L'IRRÉSISTIBLE PRÉVALENCE DE LA TRADITION NATIONALE

Le 29 septembre, Target rappelait les points acquis, au nom du nouveau comité constitué le 15. Presque tous « les droits de l'homme en société » étaient regroupés en 19 articles, destinés à être soumis à l'« accession » du roi. Le recours à l'inspiration étrangère était hors de saison. Pourtant, l'invocation des expériences politiques, anglaise et américaine, persiste dans les débats.

1 / *La persistance des références anglaise et américaine*

Quoique ces références enregistrent une moindre fréquence, elles opèrent principalement sur le même mode quant aux critiques du

modèle anglais. On observe également, mais non sans quelque innovation, une utilisation simultanée de l'Angleterre et des Etats-Unis.

— Les vertus négatives de l'Angleterre font quasiment l'unanimité, qu'il s'agisse de condamner le despotisme ministériel ou la corruption électorale. En novembre 1789, Mirabeau, pour qui le refus de la prise en compte de la constitution anglaise ne vaut guère mieux que l'abandon de la boussole sous le prétexte que sa découverte est due au hasard, se fonde sur l'exemple de l'Angleterre pour réclamer, à titre provisoire, un droit d'entrée des ministres à l'Assemblée. Une véritable salve de critiques à l'encontre du despotisme ministériel lui fait écho.

Les rois et les nations ont-ils de pires ennemis que les ministres ? Le *stamp-act*, la scandaleuse affaire Wilkes, la conduite du ministère anglais pendant la guerre d'Amérique ne suffisent-ils pas à démontrer leur nocivité ? Leur présence aux Communes en dégrade les délibérations. « Plus puissants que le roi, dont le veto ne peut qu'empêcher les lois d'exister, ils jouiront de la faculté de faire passer les mauvaises » (Blin). Ils savent, en effet, en distribuant les postes, s'entourer d'une armée à leurs gages (Noailles). « La présence d'un ministre, résume Pétion, n'est bonne que pour la corruption. » Il n'est pas jusqu'à leur talent oratoire qui ne soit redouté, car il leur permet d'entraîner tous ceux qu'ils n'ont pu corrompre.

Seul, le jour de l'adoption de l'article 10 de la section consacrée aux relations du Corps législatif avec le roi, le 15 août 1791, Barnave, dont Varennes a modéré l'ardeur révolutionnaire, tente de réhabiliter les ministres anglais en observant que la corruption ne tient pas à leur présence dans le parlement, mais aux élections.

Cet autre objet de prédilection de la critique des institutions britanniques revêt son ampleur maximale au moment où l'Assemblée envisage la question du renouvellement de la législature. Le décret du 14 septembre 1789 avait certes décidé qu'il serait biennal et intégral, mais il restait à savoir si les membres de l'Assemblée pourraient être réélus ou non. On va en débattre en deux temps au printemps 1791. Tout d'abord, les membres de la Convention nationale (c'est-à-dire de l'actuelle Assemblée constituante) pourront-ils être réélus dans la législature suivante ? Après Robespierre qui rappelle que « les plus grands législateurs de l'Antiquité, après avoir donné une constitution à leur pays, se firent un devoir de rentrer dans la foule des simples citoyens », les constituants répondent par la négative. Par ailleurs, les membres d'une législature quelconque pourront-ils être réélus à la législature suivante ? Partisans, comme adversaires de la réélection, tous vont prendre l'Angleterre pour cible.

Les premiers, dont Thouret et Reubell, s'attachent à démontrer que les abus observés outre-Manche ne sauraient se reproduire en France. La Cour n'y aurait pas les moyens de corrompre les électeurs. De plus, le corps électoral y est beaucoup plus également réparti qu'en Grande-Bretagne. Alors qu'il suffit d'un « petit nombre de dîners » pour capter les suffrages anglais, « combien de départements ne faudrait-il pas acquérir pour s'assurer un nombre de voix capable d'influer sensiblement dans une législature de 745 membres réunis en une seule Chambre » ? Pétion rappelle, en août suivant, que le mode même de nos élections offre peu de prise aux intrigues ministérielles en raison du nombre important de citoyens actifs. Le risque est cependant réel pour les électeurs du second degré ; mais, remarque-t-il, le bref intervalle qui sépare la désignation de ceux-ci du choix qu'ils doivent faire à leur tour rend cette appréhension « absolument chimérique ».

Pourtant, en mai, Pétion s'oppose, comme Buzot, à la réélection immédiate des députés. C'est pour eux l'occasion de dénoncer l'Angleterre, où certains membres des Communes sont en place depuis vingt ans — « et ce ne sont pas les meilleurs défenseurs du peuple » —, et vanter les Etats-Unis, où une réélection suppose une interruption préalable. Au-delà de la victoire de la position intermédiaire, à l'instigation de Barère, il importe de relever les sympathies américaines de Buzot et Pétion, « futurs girondins ».

— Leur utilisation du couple Angleterre/Etats-Unis est tout à fait révélatrice de cette réalité, qu'il fonctionne sur le mode de la rupture, ce qui ne saurait surprendre dans la logique patriote, ou sur celui, plus inattendu, d'une union de fait.

La première hypothèse est illustrée par le débat qui se tient, fin mai 1791, sur la procédure législative. En vue de modérer les délibérations de la future Assemblée et de rendre, de ce fait, la technique législative plus performante, ces députés, tout en rejetant le principe des deux Chambres, suggèrent... de diviser le Corps législatif en deux sections « tirées de la même classe et du même corps, formées par le sort ». Ce système, qui inspira la constitution de l'an III, n'est pas à proprement parler une nouveauté puisque Mounier le critiquait dès août 1789, dans une optique il est vrai particulière. En revanche, est nouvelle la distinction établie par Buzot et Pétion entre bicamérismes anglais et américain pour parvenir à organiser en deux sections le travail du Corps législatif.

Si la procédure législative britannique n'est pas globalement condamnable, le bicamérisme est vicié en Grande-Bretagne, car les Chambres n'y sont pas composées de membres égaux en droits.

Au contraire, en Amérique, Chambre des représentants et Sénat sont homogènes, « formées de la même classe d'hommes et choisies par la même loi ». Ainsi l'absence d'aristocratie aux Etats-Unis, qui avait fourni un argument aux adversaires du bicamérisme en septembre 1789, se voit retournée au profit d'une division du travail législatif. On comprend aisément qu'une telle proposition n'ait pas été jugée acceptable : comment aurait-elle pu ne pas remettre en cause l'unité du corps législatif ? Cet échec ne préjudicia toutefois pas à l'admiration de Pétion pour le modèle américain.

Lors de la discussion sur la révision de la constitution, en août 1791, soucieux de régler le délicat problème de la compétence constituante, il tente d'étayer les vertus des Conventions périodiques américaines sur des exemples empruntés à l'histoire d'Angleterre. L'Assemblée réunie en 1688 ne mérite-t-elle pas le nom de Convention ? Il insiste, de même, inversement, sur l'importance de la tradition aux Etats-Unis, « où on a profité de l'expérience de tous les siècles pour fonder un bon Gouvernement ». Ce curieux mariage se double d'une volonté de gommer les différences existant entre France et Amérique. On peut certes opposer que « le Gouvernement américain est un Gouvernement populaire, une république ; qu'une république n'est pas une monarchie, et que ce qui convient à l'une ne peut pas convenir à l'autre », mais il y a souvent « plus de différence entre une monarchie et une autre monarchie qu'entre telle monarchie et telle république ».

Dans le contexte créé par la fuite du roi et le massacre du Champ-de-Mars, il s'agit de redonner quelque vigueur novatrice à une Assemblée gagnée par la modération, d'où l'utilisation nouvelle du binôme anglo-américain. Le vœu majoritaire est en effet désormais de fixer de la manière la plus rigide qui soit la constitution et d'écarter la surenchère révolutionnaire. Le rapporteur du Comité, Le Chapelier, l'indique bien quand il déclare : « Là (aux Etats-Unis) l'examen de la constitution ne fait pas une révolution ; elle empêche une révolution... Ici (en France), une Assemblée constituante périodique serait toujours l'époque d'une révolution. » Pourquoi cette différence ? C'est que, contrairement à ce que l'on observe en France, la population américaine est peu nombreuse et ses mœurs sont paisibles. C'étaient là des arguments qui avaient été ceux... des monarchiens.

2 / *Un révélateur : l'aménagement de la séparation des pouvoirs*

L'accord réalisé en août 1789 sur l'article 16 de la Déclaration des droits était avant tout négatif. Il restait à organiser posi-

tivement le concept. Les débats concernant la place des ministres dans le futur régime expriment à ce sujet des divergences significatives.

Sur la question du droit d'entrée des ministres dans l'Assemblée, la séparation des pouvoirs est invoquée par la « gauche ». « Nous avons voulu séparer les pouvoirs, proteste Lanjuinais, et nous réunirions dans les ministres le pouvoir législatif au pouvoir exécutif, en leur donnant la voix consultative qui, sans contredit, tient de bien près à la voix délibérative. » « Un des principes de la constitution, notre Robespierre, est la séparation des pouvoirs. Tout ce qui tend à les confondre de quelque manière anéantit l'esprit public et affaiblit les bases de la liberté. » Toutefois, lorsqu'il s'agit d'examiner la responsabilité des ministres, c'est la « droite » qui argue de la séparation des pouvoirs, la « gauche » modifiant son registre.

Si on admettait leur responsabilité politique, la constitution serait altérée, les pouvoirs confondus, s'exclament Malouet et Clermont-Tonnerre. N'est-ce pas sur l'entière indépendance des ministres que repose la liberté publique ? demande Cazalès. Dans un discours prononcé à la société des Amis de la constitution, le 20 octobre 1790, Dupont de Nemours se félicite de ce que « l'Assemblée nationale, en gardant le droit d'accuser et de faire punir les ministres, (ait) renoncé à celui de les décréditer, d'affaiblir ainsi le pouvoir exécutif ». Car là est le fond du problème et Bouthillier l'exprime clairement : « Que deviendra l'autorité du roi, que deviendra son inviolabilité même, si le Corps législatif peut se permettre ainsi d'y porter perpétuellement atteinte dans la personne de ses ministres ? » A ces interventions répond le cortège des griefs contre le despotisme ministériel, thème sur lequel l'Angleterre demeure une cible de choix. Les cahiers n'ont-ils pas demandé que la constitution dresse un rempart contre ce fléau ?

Dans ces débats essentiels pour l'avenir du pouvoir exécutif, qui agitent périodiquement l'Assemblée depuis le renvoi de Necker, en juillet 1789, jusqu'à la mi-août 1791, s'opposent deux conceptions de la séparation des pouvoirs. L'une, dans la logique de Montesquieu, recherche l'instauration d'un équilibre entre pouvoirs exécutif et législatif, d'ailleurs susceptible de plusieurs aménagements comme le rappellent les différences existant entre l'Angleterre et les Etats-Unis. L'autre, dans le droit fil de la pensée de Rousseau, entend, en séparant les pouvoirs, subordonner l'exécutif au législatif. Ceux qui sont mus par cette conviction ne voient dans la balance des pouvoirs qu'« un équilibre chimérique ». C'est cette seconde conception qui l'emporte.

La constitution ne prévoit, il est vrai, qu'une responsabilité pénale des ministres, mais en permettant à l'Assemblée de retenir leurs délits négatifs, elle les subordonne en fait à sa volonté politique comme le prouvera l'accusation de Delessart. Ainsi exposé à voir ses ministres discrédités par l'Assemblée, privé du droit de dissolution, se voyant dénier tout veto en matière constitutionnelle, ne jouissant que d'un veto législatif suspensif, le roi n'est plus, à l'image de ses ministres, qu'un pouvoir commis face à une chambre unique, absorbant seule la souveraineté.

Voilà qui tranche avec le dispositif constitutionnel, tant de l'Amérique républicaine que de la monarchie britannique. Ce n'est pas que le texte de 1791 ne porte aucune empreinte des règles en usage outre-Atlantique ou outre-Manche. La procédure des trois lectures requises pour l'élaboration de la loi est une importation anglaise. Quant à l'influence américaine, elle est bien réelle dans l'aménagement du pouvoir exécutif, le choix d'élections législatives biennales, le renouvellement intégral de la législation et le veto suspensif. L'essentiel, toutefois, n'est pas là. Le système général de notre première constitution ne doit rien, ni aux Etats-Unis ni à l'Angleterre, dont les institutions reviennent si souvent dans le discours des constituants. C'est un pur produit du terroir national. Tout en rompant avec le passé, les législateurs de 1789 sont demeurés prisonniers d'une tradition absolutiste, dont ils ont simplement détourné le cours, en dépouillant le monarque au bénéfice de l'Assemblée. L'obsession d'un exécutif despotique a fondé la maîtrise du législatif. L'Ancien Régime, certes, ne fournissait aucune expérience politique directement utilisable ; les constituants n'en sont pas moins les héritiers fidèles en consacrant dans leur ouvrage une conception du pouvoir ancrée au cœur de l'histoire de la France.

RÉSUMÉ. — *Résolus à révoquer leur passé national, les constituants de 1789 ont naturellement porté attention aux institutions anglaises et américaines. C'est par rapport à ces modèles, fréquemment évoqués, qu'ont été arrêtés leurs choix des grandes dispositions constitutionnelles. Leur orientation, pourtant, ne doit rien à de telles expériences, mais s'inscrit dans la continuité d'une conception traditionnelle du pouvoir absolu, simplement transféré du monarque à l'Assemblée.*