

§ 3. La Constitution du 3 septembre 1791

- Certaines décisions de fond sont prises dès la fin août-début septembre 1789 (monocamérisme, veto suspensif du roi, incompatibilité des fonctions de ministre et de député)
 - adoption le 3 septembre par l'Assemblée nationale constituante, acceptée par le roi le 14 septembre (bien que la plupart lui ait dénié un droit de la refuser) ; pas de ratification directe par la nation : conception purement représentative.
 - Caractères : texte très long, difficile à manier¹, souvent trop détaillé ; ce qui ne veut pas dire que tous les points étaient clairs ! La pratique se chargera d'en préciser certains.
- Noter le dogmatisme français contre le pragmatisme anglais et la rationalité américaine

A) Le texte pose les principes généraux du constitutionnalisme à la française

La Constitution de 1791 inaugure la conception française du constitutionnalisme moderne. Même si elle eut une existence très brève, plusieurs des principes ou idées qu'elle a exprimés se retrouveront (avec des inflexions) dans les textes constitutionnels des régimes suivants.

1. Caractère absolu de la souveraineté

Considérée comme une puissance de commandement suprême. Ses caractéristiques : Unique, indivisible, inaliénable et imprescriptible.

La conception que les révolutionnaires français se font de la souveraineté est aussi absolue que celle de l'Ancien régime.

1789 n'est que le transfert du titulaire de cette souveraineté : du Roi, elle passe à la Nation.

C'est au nom de la souveraineté de la Nation que l'Assemblée estime pouvoir légitimer la Constitution de 1791.

Ce caractère absolu aura de graves répercussions sur la manière française d'envisager le constitutionnalisme : difficulté à penser la modération et le partage du pouvoir entre plusieurs autorités.

2. Un régime radicalement représentatif

- Rappel : (Const. de 1791, titre II, art. 2) : *"La Nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. -- La Constitution est représentative : les représentants sont le Corps législatif et le Roi"*.

- En 1791 s'impose la thèse de l'électorat-fonction (l'électeur remplit une fonction, il n'exerce pas un droit)

=> donc pas de suffrage universel et pas de référendum.

- On pose alors une distinction entre citoyens passifs (jouissant des libertés mais sans droit de vote) et citoyens actifs (ceux qui paient impôts équivalents à au moins 3 journées travail => 4,3 millions sur environ 27 millions d'habitants)

- pas de suffrage direct mais à 2 degrés : citoyens actifs désignent des électeurs du 2^e degré (réservé à ceux dont la contribution fiscale atteint au moins 150-200 journées travail = 43.000 électeurs), qui élisent les députés à l'Assemblée.

*Pour autant, il est sans doute d'opposer (comme le font encore plusieurs manuels) une théorie de la "souveraineté nationale" (qui aurait été fondée sur le suffrage restreint) qui serait en soi radicalement opposée à la "souveraineté populaire" (celle qui aurait été fondée sur le suffrage universel). En fait, cette distinction est une création doctrinale du XIX^e siècle. Les deux ne s'opposent pas si nettement. Ce sont plutôt des considérations d'opportunité politique qui ont conduit les hommes de 1789 de restreindre le suffrage et surtout de l'organiser à deux degrés, afin d'exclure les masses.

¹ Les articles ne sont pas numérotés en continu mais au sein de 4 subdivisions : Titres, Chapitres, Section, Articles.

En tout cas, avec l'avènement, plus tard, du suffrage universel, la distinction est définitivement sans objet. L'art. 3 de la Constitution de 1946 énonce : "La souveraineté nationale appartient au peuple français" (idem pour la Constitution de 1958).

3. Le principe de la constitution formelle-rigide, relativisé par le légicentrisme

La Constitution de 1791 est la première constitution formelle (c-à-d. formulée par écrit et consignée dans un document unique -- cf. infra, Leçon n°9) dans l'histoire de la France. Les régimes politiques ultérieurs (que ce soit la république, la monarchie ou l'empire) reprendront toujours cette façon d'aménager la domination.

Le texte crée des institutions-organes (le roi, l'assemblée, etc.), précise quelques éléments de leur statut (comment ils sont établis, organisés) et leur attribue des compétences (la faculté de prendre tel ou tel acte), précise certaines procédures pour adopter telle ou telle décision. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (qui a été rédigée en premier, dès août 1789) est placée en tête de la Constitution, parce qu'elle revendique une portée universaliste.

Le texte constitutionnel de 1791 appartient au type des constitutions dites rigides, c-à-d que la procédure pour sa révision était plus lourde que pour l'adoption des lois ordinaires (cf. Leçon n°9), afin, en principe, de donner davantage de solidité aux règles d'organisation du pouvoir, donc de garantir sa valeur supérieure aux lois ordinaires, qui ne pourraient théoriquement pas modifier ce cadre. Donc, au plan théorique, il y a une hiérarchie entre la loi supérieure qu'est la Constitution, et la loi ordinaire.

*Mais cette hiérarchie est mise à mal par la pensée légicentriste (c-à-d : pensée centrée au tour de la loi.) qui habitait la grande majorité du personnel politique français.

De façon révélatrice, la Constitution de 1791 énonce (Titre III, chap. II, Sect. I, art. 3 : "*Il n'y a point en France d'autorité supérieure à celle de la loi. Le roi ne règne que par elle, et ce n'est qu'au nom de la loi qu'il peut exiger l'obéissance.*")

- En bonne logique, il aurait fallu dire : "au nom de la constitution".

Les révolutionnaires de 1789 étaient obsédés par la loi. Conçue comme "l'expression de la volonté générale" (art. 6 de la DDHC ; expression empruntée à J.-J. Rousseau), ils lui accordaient une force irrésistible.

L'Assemblée se considérait comme quasi-souveraine, comme l'incarnation de la volonté de la Nation (oubliant le roi, pourtant qualifié lui aussi de représentant), et avait dès lors beaucoup de mal à accepter l'idée que ses décisions, sous forme législative, ne prime pas sur le reste, en particulier sur la Constitution pourtant théoriquement supérieure. On retrouvera cette conception déformée jusque sous la IV^e République. Elle a beaucoup affaibli l'idée même du constitutionnalisme en France.

4. Conception séparatiste de la distribution des pouvoirs

La majorité des révolutionnaires de 1789 ont fait une lecture faussée des idées de Montesquieu. Ils favorisaient un dispositif tendant à isoler les organes les uns des autres (plan organique), et donnaient l'impression de leur assigner une spécialisation (plan fonctionnel). Autrement dit, ils tendaient, en apparence, à réduire un organe à une seule fonction (significativement, l'Assemblée est désignée à plusieurs reprises comme "le corps législatif" ou "l'Assemblée législative").

Cette impression est fausse ! Si on laisse ici de côté l'autorité judiciaire, qui est effectivement spécialisée dans la fonction juridictionnelle, l'idée séparatrice (au sens littéral) n'est pas réalisée dans la Constitution de 1791. Celle-ci partageait bien l'exercice de la fonction législative entre l'Assemblée et le roi (doté d'un veto suspensif²), et accordait aussi des compétences non législatives à l'Assemblée (en matière administrative et de défense notamment)³ ; bref, elle ne spécialisait pas complètement ces organes.

Sur le plan organique, toutefois, elle favorisait l'autonomie de l'Assemblée face à l'Exécutif royal mais ne protégeait pas pleinement cet Exécutif (en particulier les ministres) contre les possibles assauts de l'Assemblée.

5. Conception hiérarchique des pouvoirs

² V. infra, point suivant

³ V. notamment la Section 1 du chapitre III de la Constitution.

a) Méfiance malade envers l'organe exécutif (le roi est forcément suspect ; l'entrée des ministres à l'Assemblée et leur faculté d'y parler est fortement restreinte) => le gouvernement est pratiquement subordonné à l'Assemblée.

b) Grande latitude pour l'Assemblée unique (permanente, indissoluble -- il est vrai que son mandat est court : 2 ans --, libre de s'organiser comme elle veut⁴, contrairement au pouvoir exécutif)

Conjonction de a) et b) :

=> il y a bien réalisation du principe de la balance des pouvoirs puisque le roi est proclamé représentant à côté de l'Assemblée et qu'il est pourvu du droit de sanctionner (sauf exception) les décrets de l'Ass. pour qu'ils deviennent des lois (chap. III, Section III). Mais son veto n'est que suspensif⁵. La balance est inégale.

=> rejet total du modèle anglais (qui avait un parlement bicaméral et le veto absolu du roi) et rejet en grande partie du modèle américain de checks & balance.

c) Conception subordonnée des organes juridictionnels :

le "pouvoir judiciaire" n'est qu'un auxiliaire de la loi, qu'il doit faire appliquer de façon assez mécanique. (Souvenir du rôle politique qu'avaient joué les parlements d'Ancien Régime, bloquant les tentatives de réforme du roi).

*Déjà dans l'importante loi des 16-24 août 1790 : art. 10 : *"Les tribunaux ne pourront prendre directement ou indirectement aucune part à l'exercice du pouvoir législatif, ni empêcher ou suspendre l'exécution des décrets du Corps législatif, sanctionnés par le Roi, à peine de forfaiture"*. -- Art. 12 : *"Ils ne pourront point faire de règlements, mais ils s'adresseront au corps législatif toutes les fois qu'ils croiront nécessaire, soit d'interpréter une loi, soit d'en faire une nouvelle"*.

B) Une mise en œuvre accentuant les déséquilibres textuels

* Une Assemblée envahissante sous la menace de la rue :

--> élue pour 2 ans, indissoluble, permanente ; ministres en sont presque écartés (incompatibilité ; leur droit d'entrée et de parole est restreint)

--> cumule les fonctions constituante et législative

--> délibère dans le désordre et sous la pression

* Une faible autonomie de l'Exécutif :

> Les ministres en principe choisis et révoqués librement par le roi ;

* mais il ne peut les prendre dans l'Assemblée avant 2 ans (Titre III, chap. II, Sect. IV, art. 2)

* Ils ne peuvent prendre la parole à l'Assemblée que de manière restrictive (chap. IV, art. 10)

* Ils sont soumis à une responsabilité pour faute (champ matériel très large : délit contre la sûreté nationale et la Constitution, pas précisé plus avant), proche de l'Impeachment : accusation par l'A.N. mais en l'absence de 2^e chambre pour le jugement, on s'éloigne du modèle anglo-américain : Haute Cour nationale, composée de magistrats et de jurés ; mais le ministre mis en accusation est aussitôt suspendu de ses fonctions -- avant d'être jugé, donc -- si bien qu'il est possible d'instrumentaliser ce mécanisme)⁶

⁴ Titre III, chap. III, Section III, art. 7 : "Seront néanmoins exécutés comme lois, sans être sujets à la sanction, les actes du corps législatif concernant sa constitution en assemblée délibérante, sa police intérieure, etc..."

⁵ Par son pouvoir dit de sanction, il donne force de loi aux décrets votés par l'Assemblée. S'il refuse de donner sa sanction, il émet son veto (en latin : "je refuse") et le texte ne peut juridiquement devenir une loi. Mais l'Assemblée peut passer outre d'une manière trop compliquée : "Lorsque 2 législatures qui suivront celle qui aura présenté le décret, auront successivement représenté le même décret dans les mêmes termes, le roi sera censé avoir donné la sanction". Autrement dit, le veto royal ne pourra être surmonté que par la 3^e Assemblée suivante, c-à-d au moins 4 ans plus tard (la législature dure 2 ans, sans pouvoir être interrompue). Mécanisme absurde, alors qu'aux Etats-Unis, le veto présidentiel peut être surmonté rapidement par le Congrès, statuant à majorité des deux tiers (v. infra, Leçon n°6).

⁶ Titre III, Chap. II, Section IV.

*En outre, la loi des 27 avril/25 mai 1791 sur l'organisation du ministère reste en vigueur : l'Assemblée peut aussi déclarer qu'un ministre a perdu la confiance de la Nation => quasi une motion de censure de type parlementaire

*Pratique :

- 2 ministres (Montmorin et Duportail) sont poussés à la démission par l'Assemblée en novembre et décembre 1791

- mars 1792 : l'Assemblée vote une motion déclarant que le ministre de la marine, Bertrand, a perdu la confiance de la Nation. Mais le roi ne cède pas et garde son ministre.

Puis l'Assemblée adopte un décret d'accusation contre le ministre des affaires étrangères de Lessart ; du coup, il est suspendu et ne sera jamais jugé (Brissot : "Je sais bien qu'il sera absous, mais nous aurons gagné notre objet en l'éloignant du ministère")

*La paralysie du roi

- août 1792 : usage de son veto par le roi entraîne attaque contre le Palais des Tuileries et, sous la pression de la rue, l'Assemblée suspend le roi et prend en mains tous les pouvoirs => nomme un conseil exécutif provisoire.

*La mort de la Constitution de 1791

A peine instaurée, la légalité constitutionnelle est bafouée. Par la suite, les Français n'auront guère plus de révérence pour leur constitution, contrairement aux Américains.

La suspension du roi, inconstitutionnelle, signe la fin de l'expérience de 1789/91.

*Convocation d'une Convention qui proclame la suppression de la monarchie et l'établissement de la République (21 septembre 1792)